

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Изложены общие теоретические подходы к определению местного самоуправления, рассматриваются основные модели местного самоуправления, раскрыты распределительные механизмы, присущие переходному периоду экономики России. Представлен обзор хозяйственных функций местного самоуправления и предложены критерии устойчивого развития на муниципальном уровне.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В основе теоретических подходов к определению местного самоуправления можно выделить два аспекта: первый – рассмотрение социальных проблем в тесной увязке с другими проявлениями жизнедеятельности на территории и изучение проблемы статуса органов местного самоуправления и поиск ответа на вопрос: является ли местное самоуправление автономным органом власти или представляет собой часть общенациональной системы управления? В рамках первого аспекта исследуются формы и масштабы взаимодействия местных властей с другими уровнями управления и их эффективность в решении местных как экономических, так и социальных проблем; масштабы хозяйственной деятельности на данной территории и роль в этом возглавляющих их администраций; социальная ситуация на территории и средства, идущие на поддержку наиболее уязвимых групп населения, молодежная политика и т.д. Перечисленные элементы местного самоуправления непосредственно определяют положение на местном рынке труда, уровень жизни населения данного муниципального образования. Рассмотрение второго аспекта позволяет выяснить, в какой степени местные органы власти являются самостоятельными и способными решать проблемы территории без поддержки вышестоящих органов управления. Для того чтобы ответить на поставленные вопросы, исследуем нормативно-правовую базу бюджетных отношений.

Как показывает наш анализ, большинство проблем в законодательстве о местном самоуправлении обусловлено несовершенством экономических механизмов самоорганизации муниципального образования как основного звена территориального хозяйствования и самоуправления. Следует заметить, что недавно принятый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не решил поставленных проблем. Например, в главе III «Вопросы местного значения» задачи местного самоуправления носят преимущественно обслуживающий характер, связанный с социальным потреблением. Задачи развития экономики и увеличения доходов местного бюджета фактически не рассматриваются. В главе VIII «Экономическая основа местного самоуправления» основными источниками пополнения местного бюджета называются муниципальная собственность, средства местного бюджета, различные имущественные права муниципального образования. Получение социальных благ не увязано с результатами хозяйственной деятельности и вкладом населения в создание общественного богатства. Не учитывается также равное право граждан на природную ренту [1].

В силу названных выше причин предпринимаемые органами местной власти действия направлены преимущественно на перераспределение дефицитного бюд-

жета между различными территориальными уровнями, а не повышение предпринимательской активности населения и развитие производства. Правом преимущественного положения при этом обладают Федеральный центр и субъекты Федерации. Муниципалитетам остается лишь искать инструменты и рычаги своего выживания. Изучение нормативно-правовых документов свидетельствует, что первопричиной такого положения явилась законодательно допущенная ошибка при разработке Конституции Российской Федерации. Муниципальные образования согласно данной редакции были определены как негосударственные. Но традиционно на местах органы местного самоуправления воспринимаются населением как государственные. Это приводит к некоторым негативным последствиям. Например, органы местной власти слабо заинтересованы в формировании источников собственного дохода, распределительный же механизм, присущий переходному периоду экономики России по своей сути применительно к местным бюджетам, сохранил элементы централизованной плановой экономики, когда все денежные средства концентрировались в центре, а затем перераспределялись на места.

Следует заметить, что в современной отечественной литературе пока недостаточно исследована проблема выхода муниципальных образований из хронического дефицита, имеющего как экономические, так и социальные последствия, и формирование экономической самоорганизации. По нашему мнению, развитию муниципальной экономики должно уделяться приоритетное внимание в деятельности органов местного самоуправления. На сегодняшний же день основное внимание в специальной литературе уделяется регулированию межбюджетных отношений, т.е. финансовому аспекту проблемы. Однако финансовая компонента сама по себе не может выступать реальным источником развития. Таким источником, безусловно, является сфера производства и формирующие ее факторы, среди которых важнейшее место в современной экономике отводится человеческому фактору.

Нормативно-правовой базой бюджетных отношений в сфере местного самоуправления являются уставы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законы по вопросам местного самоуправления, принятые ими в пределах своей компетенции. На территории Томской области таковыми являются:

1) Закон Томской области от 29.02.96 № 261 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Томской области»;

2) Закон Томской области от 25.07.96 № 301 «О местном самоуправлении в Томской области»;

3) Закон Томской области от 16.07.99 № 22-03 «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачи муниципальных полномочий органам государственной власти Томской области»;

4) Положение о межбюджетных отношениях в Томской области на соответствующий год.

Необходимым компонентом правовой основы финансов местного самоуправления являются и другие нормативно-правовые акты, регламентирующие отдельные вопросы организации деятельности местного самоуправления. Например, в г. Томске решением Томской городской думы от 11.09.2001 № 43 утверждено Положение «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Томске».

Состав доходов и расходов местных бюджетов достаточно детально регламентирован Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом Российской Федерации. В данной статье нет необходимости останавливаться на них подробно.

Любое муниципальное образование, независимо от величины его собственной доходной базы, обязано обеспечить для населения определенный минимум муниципальных услуг, гарантируемых государством. Величина этих услуг должна определяться социальными нормами и минимальными государственными социальными стандартами (жилище, образование, медицина, социальное обслуживание и др.).

Социальные нормы представляют собой показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

Под Государственным минимальным социальным стандартом понимается установленный законодательством РФ минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека» (ст. 1 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»). На основании минимальных государственных социальных стандартов и с учетом региональных цен и тарифов в каждом субъекте Российской Федерации определяется минимально необходимая потребность в бюджетных средствах в расчете на одного жителя по текущим расходам. Эта величина получила название «норматив минимальной бюджетной обеспеченности». Умноженная на число жителей в муниципальном образовании, она позволяет определить величину минимального бюджета текущих расходов. Минимальный местный бюджет представляет собой расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается порядок, обеспечивающий для каждого муниципального образования минимальный местный бюджет путем закрепления доходных источников на постоянной либо долговременной основе. В случаях, когда доходная часть минимального местного бюджета не обеспечена за счет этих источников, органы государственной власти обязаны передавать органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Если же и этого недостаточно, то – дотации, субсидии и другие платежи. Данный подход получил название «субсидиарное» финансирование.

Фактически этот порядок не соблюдается. Минимальные государственные социальные стандарты находятся

пока в стадии разработки. Соответственно отсутствуют региональные нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. В этой связи большинство субъектов РФ устанавливает органам местного самоуправления произвольные нормативы налоговых поступлений, ставящие их в критическое положение.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. При этом органы государственной власти должны гарантировать:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Изучение зарубежного опыта позволяет выделить две «базовые» модели местного самоуправления, каждая из которых максимально отвечает сложившимся условиям той или иной страны, ее законодательному праву, степени зрелости ее социальных институтов, менталитету населения и т.д. Например, англосаксонская (или английская) модель, получившая распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии, имеет следующие черты: местные представительные органы выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, прямого подчинения центральной власти нет; на местах отсутствуют уполномоченные центрального правительства. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется «косвенным путем», т.е. через центральные министерства и суд.

Континентальная (или французская) модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Она характеризуется определенной соподчиненностью нижестоящих органов с вышестоящими. На нижнем уровне работают специальные уполномоченные, осуществляющие контроль за органами местного самоуправления. Данная модель получила распространение в Европе, Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в ряде стран франкоязычной Африки.

Можно указать на наличие между указанными выше базовыми моделями нескольких промежуточных моделей. Так, в Дании существуют три уровня управления: общегосударственный, региональный и местный, функции которых четко разделены. На общегосударственном уровне парламент и правительство принимают законы и занимаются вопросами государственного значения. Региональные органы власти отвечают за здравоохранение, уход за инвалидами, общественный транспорт, экологию (контроль за предприятиями). На местном уровне органы власти отвечают за школьное образова-

ние, детские сады, библиотеки, интеграцию беженцев и эмигрантов, вывоз мусора и водоснабжение, местные дороги, строительство. За каждым уровнем закрепляется право по сбору налогов. Поэтому местная администрация не является зависимой от центра. Соответственно центр не диктует и не оценивает ее работу, что осуществляют сами граждане [2].

На наш взгляд, для России характерным является заимствование отдельных элементов как французской, так и англосаксонской моделей. Представляется необходимым сочетание государственного управления и самоуправления на местах, что обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, исторически сложившимся иерархическим государственным устройством; во-вторых, огромным территориальным пространством России; в-третьих, неравномерностью экономического развития территорий, что требует вмешательства и контроля со стороны государства; в-четвертых, оставшимся в наследство от социалистического периода распределительным механизмом, когда все распределялось сверху; в-пятых, менталитетом народа, склонного к единой вертикали власти и, наконец, в-шестых, неразвитостью традиций самоуправления.

С учетом сказанного выше, можно сделать вывод, что для России по-прежнему актуальной будет оставаться «вертикаль власти». Вместе с тем оптимальное решение, по нашему мнению, будет заключаться в дополнении ее горизонтальным уровнем (региональный, районный, муниципальный уровни управления) и формировании так называемых вертикально-интегрированных структур.

Таким образом, система органов местного самоуправления должна включать две взаимодополняющие части: административную, представляющую государственную власть на местах, и самоуправляющуюся – самоорганизация муниципальных образований. Для последней характерно принятие собственных, независимых от центрального управления, решений в рамках, определенных общенациональным законодательством. Следовательно, основными источниками финансирования материальной базы местного управления являются:

- 1) федеральные и региональные средства;
- 2) собственные доходы.

- Как нам представляется, развитие Томской модели местного самоуправления должно идти в направлении усиления самоуправляющейся ее части при одновременном сохранении административных функций как условия обеспечения управляемости территориальных структур. Причем дальнейшее ее совершенствование мы видим в применении принципа «кластерности», который в сочетании с отраслевым и территориальным принципами позволит обеспечить устойчивое развитие муниципального образования. Поясним свою мысль.

В современной экономике для стимулирования экономического роста приоритетной функцией местных органов власти становится, по мнению классика теории конкуренции М. Портера, улучшение инфраструктуры и устранение неблагоприятных условий, а затем – концентрация усилий на устранении ограничений и препятствий к нововведениям. Традиционное деление экономики по секторам (производственный и непроизводственный) и отраслям утрачивает свою актуальность. На первое место выдвигаются кластеры, под

которыми в общем виде понимаются системы взаимосвязей фирм и организаций. Применительно к муниципальным образованиям под кластером мы понимаем формирование местными органами власти такой рыночной инфраструктуры, которая представляет собой единую сеть поставщиков, производителей, потребителей, элементов промышленной инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, взаимосвязанных между собой в процессе создания добавочной стоимости. Кластерный подход принципиально меняет содержание промышленной политики города, что проявляется в переориентации усилий местных органов власти не на совершенствование работы компаний, а на развитие взаимоотношений между поставщиками и потребителями, между производителями и органами власти всех уровней. Причем рекомендуется развивать все кластеры, так как все они приоритетны, все представляют потенциал для вклада в повышение благосостояния населения данной территории. Что касается деятельности иностранных фирм, кластерный подход не содержит блокировки их деятельности, а наоборот, акцентирует внимание на необходимости своевременного и устойчивого открытия местного рынка импорту, что будет способствовать повышению эффективности функционирования местной экономики.

Реализация кластерного принципа позволит активизировать деятельность на местном уровне управления, привлекая финансовые ресурсы местного бюджета. Корпоративные решения на этом уровне способствуют появлению новых ресурсов, которые используются в дальнейшем в общих интересах развития всех участников инновационного процесса посредством согласованного управления финансовыми потоками. Положительными последствиями возникающего в силу кластерного объединения синергетического эффекта являются, на наш взгляд, следующие: расширение масштабов производства, диверсификация деятельности, привлечение инвестиций, снижение издержек и рисков, большие возможности для обучения, скорость и гибкость принятия управленческих решений. Приоритетом финансовой политики города становятся стратегические цели развития муниципального образования.

РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Программа социально-экономического развития муниципального образования носит сегодня преимущественно индикативный характер, что проявляется в определении приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления, максимальной концентрации усилий и ресурсов для достижения производственных и социальных результатов. Она включает органично встраивающиеся механизмы, или регуляторы – бюджетно-налоговые отношения, налогообложение недвижимости и др. Под регуляторами мы понимаем средства целевого упорядочения взаимодействий элементов городской системы, их приведения в системное единство, снятия возникающих противоречий. Они оказывают системоформирующее влияние одновременно на различные аспекты в системе муниципального управления, причем наибольший эффект достигается при их взаимном воздействии. Это указывает на четко выраженный системный характер регуляторов.

Рассмотрим, какова эффективность воздействия названных выше регуляторов в реализации программы со-

циально-экономического развития и обеспечении жизнедеятельности муниципального образования на примере г. Томска. Проанализируем более детально бюджет города за последние годы. Как видно из данных табл. 1, он постоянно дефицитен. Причем для бюджета г. Томска характерно общее неравномерное колебание дефи-

цита бюджета. Дефицит бюджета в 2001, 2002 гг. составил 125, 109 млн р. соответственно. Бюджетом 2003 г. дефицит установлен в сумме 219 млн р. (больше фактического дефицита 2002 г. на 110 млн р.). В основном, фактический дефицит при исполнении бюджета значительно ниже планового или вообще отсутствует.

Т а б л и ц а 1

Дефицит бюджета г. Томска в 2001–2003 гг.

Доходы	2001	2002	2003
Налоговые доходы (план)	1 739	1534	1922
Налоговые доходы (факт)	1 709	1505	–
Неналоговые доходы (план)	112	158	210
Неналоговые доходы (факт)	118	151	–
Дефицит (план)	–166	–162	–219
Дефицит (факт)	125	109	-

Схематично общий объем дефицита в 2001–2003 гг. представлен на рис. 1. Основными источниками покрытия

дефицита бюджета г. Томска являются кредиты в коммерческих банках и продажа муниципального имущества.

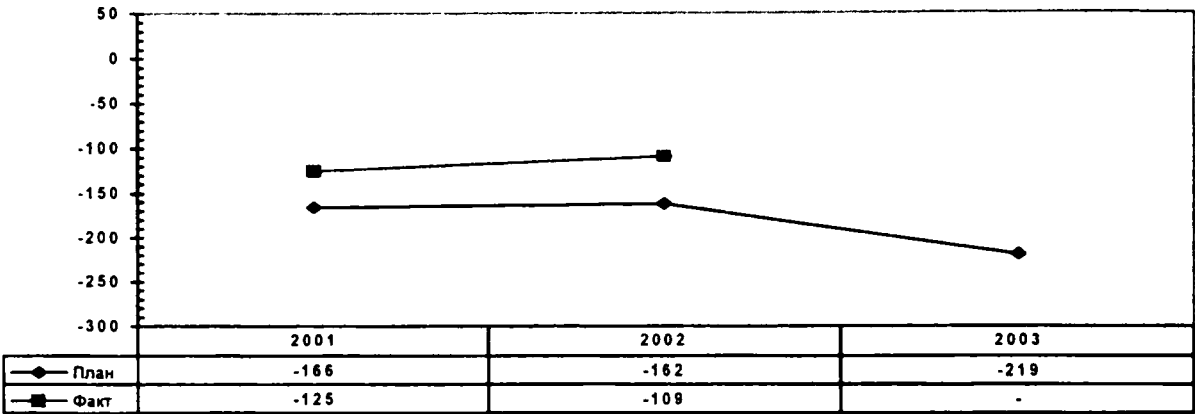


Рис. 1. Плановый и фактический дефицит (–) и профицит (+) бюджета г. Томска в 2001–2003 гг.

Рассмотрим доходную часть бюджета подробнее (табл. 2). В источниках доходов преобладают налоги, что типично не только для России, но и для местных

бюджетов любой другой страны. Схематично динамика доходов бюджета г. Томска в разрезе налоговых и неналоговых поступлений представлена на рис. 2.

Т а б л и ц а 2

Структура доходов бюджета г. Томска в 2001–2003 гг.

Наименование статьи дохода	2001		2002		2003	
	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%
Налоговые доходы, в том числе:	1709	79,6	1505	63,7	1992	71,2
Налог на прибыль	440	20,5	80	3,4	114	4,0
Подоходный налог	725	33,8	626	26,0	864	3,0
Акцизы	13	0,6	13	0,6	45	1,6
Налог на имущество	160	7,4	230	9,7	312	11,0
Платежи за пользование природными ресурсами	34	1,6	73	3,0	110	3,9
Прочие налоговые доходы	337	15,7	783	21,0	547	47,7
Неналоговые доходы, в том числе:	118	5,5	151	6,4	210	7,5
От имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	107	5,0	125	5,3	193	6,8
Административные сборы, штрафные санкции	9	0,4	11	0,4	14	0,5
Прочие неналоговые доходы	2	0,1	15	0,7	3	0,2
Финансовая помощь из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы	90	4,2	707	29,9	400	14,3
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	–	–	–	–	197	7,0
Итого	2148	100,0	2363	100,0	2799	100,0

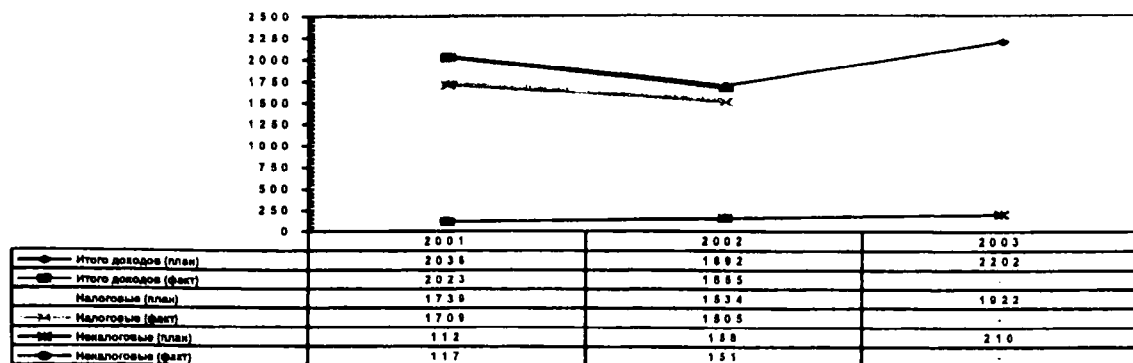


Рис. 2. Динамика доходов бюджета г. Томска в разрезе налоговых и неналоговых поступлений за 2001–2003 гг.

Анализируя динамику развития доходной части бюджета г. Томска можно отметить, что основную часть приносят налоговые доходы (в среднем более 90 % за 2001–2002 г.), а именно налог на прибыль (24 % в 2001 г. и 4,8 % в 2002 г.), подоходный налог (38,75 % в среднем), налог на имущество (11,3 % в среднем). Неналоговые доходы в среднем за анализируемый период занимают 9,9 % в общих доходах бюджета и в основном складываются из доходов от аренды и продажи муниципального имущества.

В 2000 г. поступления в бюджет г. Томска (налоговые и неналоговые доходы) составили 1357 млн р. или 104 % плановых показателей.

В 2001 г. поступления в бюджет г. Томска (налоговые и неналоговые доходы) составили 2023 млн р., что в 1,49 раз превышает уровень 2000 г. В 2001 г. в структуре налоговых поступлений городского бюджета наибольший удельный вес составили: платежи за право пользования природными ресурсами (34 млн р. или 2 % от общей суммы налоговых поступлений), налог на прибыль (351 млн р. или 17,4 %), налог на имущество (160 млн р. или 7,9 %), подоходный налог с физических лиц (726 млн р. или 35,9 %) и акцизы (13 млн р. или 0,66 %). Эти налоги обеспечили в 2001 г. 63,5 % всех доходов городского бюджета.

В 2002 г. в городской бюджет было собрано налогов и других платежей на сумму 1 655 млн р., что меньше уровня аналогичных платежей 2001 г. на 18 %, в том числе в основном за счет снижения налога на прибыль на 81,8 % за счет снижения норматива зачисления в бюджет города с 20,2 до 2 %, подоходного налога – на 8,3 % за счет снижения норматива отчислений в бюджет на 41,2 %.

Практически по всем остальным доходным источникам городского бюджета произошло увеличение налоговых поступлений по сравнению с 2001 г. Наиболь-

больший рост поступлений налогов и сборов в городской бюджет произошел по налогам на совокупный доход (на 51 %), налогу на имущество физических лиц (на 65 %), земельному налогу (на 45 %). Рост поступлений по указанным выше налогам произошел за счет повышения уровня собираемости налогов, роста объема промышленного производства.

Уровень изъятия налогов в областной бюджет по сравнению с 2001 г. возрос на 14,9 процентных пункта, тогда как в городской бюджет снизился на 14,3 процентных пункта, что связано со снижением норматива зачисления в местный бюджет налога на прибыль с 20,2 до 2 % и налога на доходы физических лиц с 85 до 50 %. Снижение уровня зачисления налогов в городской бюджет произошло в связи с увеличением нормативов отчислений по регулирующим доходам между городским бюджетом и бюджетами других уровней.

В 2002 г. в структуре налоговых поступлений городского бюджета наибольший удельный вес составил: налог на прибыль (80 млн р. или 4,8 % от общей суммы налоговых поступлений), налог на доходы физических лиц (626 млн р. или 38 %), налог на имущество (230 млн р. или 14 %) и акцизы (13 млн р. или 0,8 %). Эти налоги обеспечили в 2002 г. 57 % всех доходов городского бюджета.

Общая тенденция роста доходов обуславливает также и рост расходов бюджета (табл. 3). Расходы муниципального образования имеют важное социальное значение, так как они обеспечивают достижение реальных задач и целей, невыполнение которых может привести к социальной напряженности в городе.

Планирование и исполнение бюджета по расходам показывает постоянный рост расходов городского бюджета (рис. 3).

Таблица 3

Структура расходов бюджета г. Томска в 2001–2003 гг.

Наименование статьи расходов	2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	млн р.	%	млн р.	%	млн р.	%
Государственное управление и местное самоуправление	124	5,8	173	7,0	245	8,1
Правоохранительная деятельность и судебная власть	1	0,1	0	0,0	0	0,0
Промышленность, энергетика и строительство	30	1,4	132	5,0	147	4,9
Сельское хозяйство	3	0,1	3	0,1	5	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	741	34,5	464	18,6	589	19,5
Социальная сфера	983	45,8	1548	62,3	1731	57,3
Обслуживание государственного долга	15	0,7	35	1,0	55	1,8
Прочие расходы	252	11,7	149	6,0	247	8,2
Итого	2148	100,0	2472	100,0	3019	100,0

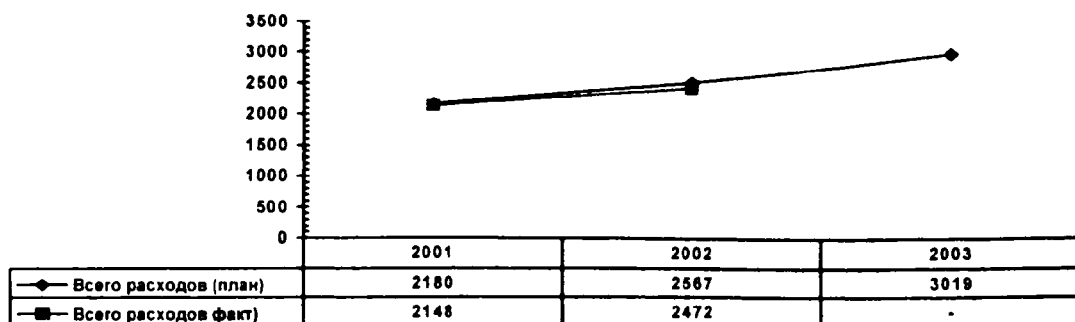


Рис. 3. Плановые и фактические расходы бюджета г. Томска в 2001–2003 гг.

Проанализируем структуру и динамику расходов бюджета г. Томска подробнее. В целом можно отметить неравную динамику расходов в разрезе отдельных статей бюджета.

Основными статьями расходов бюджета г. Томска в 2001–2002 гг. являются социальная сфера и жилищно-коммунальное хозяйство.

В 2001 г. фактические расходы бюджета составили 2148 млн р.; в дальнейшем наблюдается рост расходов в 2002 г. до суммы 2472 млн р. Данная тенденция характерна как для бюджета г. Томска, так и Томской области и связана с изменениями в экономике на общегосударственном уровне. Бюджетом на 2003 г. расходы бюджета г. Томска предусмотрены в сумме 3019 млн р.

За счет всех доходов и источников финансирования дефицита плановые расходы городского бюджета в 2001 г. профинансированы в сумме 2148 млн р. или 97,5 % плана. В ходе исполнения городского бюджета в 2001 г. в первоочередном порядке осуществлялось финансирование расходов по заработной плате с начислениями работникам бюджетной сферы. В 2001 г. удалось полностью погасить задолженность по заработной плате работникам бюджетных учреждений, финансируемых из городского бюджета, и обеспечить своевременную выплату текущей заработной платы.

В 2001 г. в структуре расходов городского бюджета наибольший удельный вес составили: жилищно-коммунальное хозяйство (741 млн р. или 34,5 % от общей суммы расходов), социальная сфера (184 млн р. или 8,6 %), государственное управление (125 млн р. или 5,8 %). Совокупно размер приведенных выше расходов в 2001 г. составил 48,9 % от всех расходов.

При плановом объеме расходов городского бюджета на 2002 г. в сумме 2567 млн р. исполнение составило 2472 млн р. или 96 %. К уровню прошлого года темп роста расходов составил 1,2 раза. Финансирование расходов осуществлялось в пределах поступающих доходов городского бюджета, привлечения источников финансирования дефицита. Функциональная структура расходов городского бюджета за 2002 г. по сравнению с 2001 г. не претерпела значительных изменений. Наибольший удельный вес в структуре расходов занимают расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (18,6 %), расходы на содержание социально-культурной сферы (62,3 %). Расходы на сельское хозяйство составили 0,1 %, обслуживание внутреннего долга 1 %, расходы на государственное управление 7 %.

Расходы городского бюджета на 2003 г. запланированы в сумме 3019 млн р. К уровню прошлого года

темп роста расходов составил 1,2 раза. Финансирование расходов, как и в 2002 г., осуществляется в пределах поступающих доходов городского бюджета, привлечения источников финансирования дефицита. Функциональная структура расходов городского бюджета за 2003 г. по сравнению с 2002 г. не претерпела значительных изменений – наибольший удельный вес составили: жилищно-коммунальное хозяйство (589 млн р. или 19,5 % от общей суммы расходов), социальная сфера (1731 млн р. или 57,3 %), государственное управление (245 млн р. или 8,1 %).

Коэффициент обеспеченности расходов бюджета администрации г. Томска собственными доходами за 2003 г. составляет 1,5 (в 2001 г. данный показатель составил 1,5, в 2002 г. – 1,4). Доля собственных доходов в общих доходах в 2003 г. составляет 0,8, тогда как в 2001 г. – 0,9 и в 2002 г. – 0,6.

Подводя итог сказанному выше отметим: наличие хронического дефицита бюджета свидетельствует о том, что существующие распределительные механизмы не являются достаточно эффективными. По нашему мнению, это вызвано как внешними, так и внутренними причинами. К числу внешних причин, связанных с совершенствованием законодательства, следует отнести политическую слабость института местного самоуправления и несовершенство бюджетного процесса. К внутренним причинам относятся: несоответствие или неверное распределение функций местного самоуправления, несовершенная организационная структура и, наконец, неверно определенные цели развития муниципального образования. Данные вопросы будут рассмотрены нами ниже.

ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрим подробнее цели и функции органов местного самоуправления в РФ. Представительный орган является выборным коллегиальным органом местного самоуправления, состоящим из депутатов и возглавляемым либо главой города, либо избранным из числа депутатов ответственным секретарем или председателем.

Основными функциями представительного органа местного самоуправления являются:

- рассмотрение и утверждение местного бюджета;
- нормотворчество;
- контроль за исполнением принятых правовых актов, за соблюдением законов и правовых актов органов государственной власти на территории города, за исполнением бюджета города, за деятельностью испол-

нительного органа местного самоуправления (администрации города) и должностных лиц городского самоуправления в пределах своей компетенции.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах городов закрепляются исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления. Перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа может существенно колебаться в зависимости от механизма построения взаимоотношений с администрацией города, но в любом случае он не может быть шире списка предметов ведения местного самоуправления. Для реализации функций и возложенных полномочий представительный орган местного самоуправления вправе образовывать постоянные и временные комиссии. Постоянные комиссии являются постоянно действующими органами. Создание их производится, как правило, по проблемному принципу.

Администрация города является исполнительным (исполнительно-распорядительным) органом местного самоуправления. Возглавляет ее глава администрации или глава (мэр) города. Глава города наделен исполнительными, распорядительными и контрольными функциями, которые осуществляются на принципе единоначалия. По всем вопросам своей деятельности глава города подотчетен представительному органу местного самоуправления, а вопросы деятельности включают все вопросы городского значения за исключением отнесенных законодательными актами к исключительной компетенции представительных органов. В составе администрации города создаются функциональные, территориальные (районные) и отраслевые подразделения, которые выполняют исполнительно-распорядительные и контрольные функции.

Функции местного самоуправления можно подразделить также на внешние и внутренние. К внешним относятся функции производства продукции и строительства объектов для иногородних потребителей, ввоза-вывоза (импорт-экспорт), охраны окружающей среды, а также функции, обеспечивающие внешние связи неэкономического характера и пр. Внутренними функциями являются удовлетворение спроса населения, обслуживание социально-экономической системы города, обеспечение и поддержание порядка в городе и т.п.

К числу важнейших функций относятся разработка и реализация программы социально-экономического развития города. В системе управления программа социально-экономического развития города является ключевым элементом.

Под комплексной программой социально-экономического развития города понимается взаимосогласованная совокупность мероприятий во всех сферах жизнедеятельности города, проводимых органами городского самоуправления с участием хозяйствующих субъектов всех форм собственности за счет бюджетных и привлеченных средств, направленных на повышение качества жизни людей на территории города. Комплексная программа обычно состоит из общей стратегии социально-экономического развития города на период действия полномочий выборных органов местного самоуправления и государственной власти, перечня целей развития и системы мероприятий органов город-

ского самоуправления, необходимых для достижения поставленных целей; блока развития экономики; блока развития социальной сферы в городе; блока обеспечения безопасности населения и др.

В составе комплексной программы разрабатываются отраслевые программы развития промышленного производства, сферы услуг населению, ЖКХ, системы социальной защиты населения, образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, экологической безопасности, общественной безопасности.

Структура комплексной программы социально-экономического развития города в целом соответствует структуре социально-экономической системы города и отражает внутреннюю логику процесса социально-экономического развития города.

Проведенный нами анализ организационных структур управления городов Сибирского Федерального округа, а также выполняемых ими функций позволяет сделать вывод, что они не в полной мере адекватны современным рыночным условиям. Например, организационная структура по-прежнему формируется по отраслевому принципу, ряд функций, имеющих место в практике стран с развитой рыночной экономикой, не включены в обязанности местных исполнительных органов власти. Требуется пересмотра и система социальной поддержки населения в сторону перехода от субсидиарной (социальные выплаты, дотации и т.д.) к поощрению трудовой деятельности граждан. Так, в США в 1997 г. принят закон «О личной ответственности и возможностях трудоустройства», призванный повысить социальную ответственность населения и укрепить трудовую мораль [3]. Фактически мы наблюдаем тот же подход, который имел место в социалистической системе хозяйствования с ее плановой экономикой. Актуальной является также функция поддержки предпринимательства.

Итак, роль органов местного самоуправления в переходный период экономики России остается чрезвычайно важной. Не вмешиваясь в деятельность частных компаний в сфере производства, органы местной власти должны брать на себя общественно значимые функции, не приносящие сиюминутного дохода, но без которых условия воспроизводства и условия жизни населения не будут оптимальными с экономической и социальной точек зрения. К ним относятся наука, образование, охрана окружающей среды, поддержание социальной инфраструктуры, без которых невозможно прогрессивное продвижение вперед. Это логически подводит нас к необходимости выработки на муниципальном уровне таких индикаторов (критериев), которые бы позволили отслеживать динамику устойчивого развития данного муниципального образования.

КРИТЕРИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Ключевой задачей государства является достижение высокого качества экономического роста. Данное понятие означает наряду с темпами роста высокую эффективность использования ресурсов, конкурентоспособность продукции, повышение благосостояния населения, проявляющееся в улучшении качества его жизни. Причем важен не краткосрочный успех, а длительный и устойчивый рост. В этой связи внимание государства должно быть направлено на

долгосрочную стратегию, включая все фазы общественно-го производства, оптимальное сочетание текущих стратегических задач. Мы согласны с академиком Л. Абалкиным, который утверждает, что нельзя инструментальные параметры, такие как дефицит бюджета, уровень инфляции, валютный курс, выручка от экспорта, рассматривать в качестве конечных целей экономической политики [4]. В этом случае наблюдается подмена конечных целей инструментальными параметрами. В качестве конечных целей должны рассматриваться рост уровня доходов и качество жизни населения, развитие совокупного спроса, выступающего двигателем экономики, рост инвестиций и повышение наукоемкости продукции. В текущей политике инструментальные параметры становятся целью, высшие же национальные интересы не принимаются во внимание. Отсюда инвестиции в человеческий капитал, являющиеся основополагающим источником развития, рассматриваются как вычет из общественного богатства и финансируются по остаточному принципу.

На национальном уровне выделяют следующие три группы индикаторов: экономические, социальные и экологические [5]. Вместе с тем индикаторы муниципального уровня не обязательно должны соотноситься с национальными и региональными, а также соотноситься с рекомендациями ООН. Они могут оказаться неэффективными на муниципальном уровне.

На наш взгляд, в качестве критериев устойчивого роста можно предложить наряду с интегральным индексом развития человека следующие частные критерии развития муниципального образования: рост производства и доходов, прогрессивные изменения в административной, социальной и институциональной структурах общества, изменения в общественном сознании, перемены в традициях и привычках, а также национальный доход или внутренний валовой (региональный) продукт на душу населения; уровень потребления наиболее важных благ; уровень дифференциации доходов (не более 1:10); продолжительность жизни; уровень физического здоровья; уровень образования; уровень «покрытия» базовых и социальных потребностей населения, проживающего в данном муниципальном образовании. Особое значение в определении уровня экономического развития города принадлежит традиционным показателям: валовой национальный доход (ВНД), валовой внутренний продукт (ВВП), реальный ВНП на душу населения, темпы роста перечисленных выше показателей. Для оценки динамики развития предлагаем использовать: темпы роста подушевого дохода, производительности труда, структурной трансформации производства и общества.

В заключение отметим, что устойчивая динамика количественных показателей экономического роста, в свою очередь, выступает показателем устойчивого развития муниципального образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Макаров В., Глазырин М. Новая экономическая самоорганизация муниципальных образований // *Экономист*. 2003. № 4. С. 53–60.
2. Кузьмин С., Кузьмин Д. К восстановлению местного самоуправления: экономика и социальное развитие населения // *Экономист*. 2003. № 3. С. 55–64.
3. Сутян В. Экономика США в начале XXI века // *Проблемы теории и практики управления*. 2003. № 3. С. 30–34.
4. Абалкин Л. Стратегия России: взгляд в следующий день (методологические размышления) // *Экономист*. 2003. № 7. С. 3–9.
5. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации. М., Издание Государственной думы, 2002. 392 с.

Статья представлена кафедрой финансов и учета экономического факультета Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Экономические науки» 6 октября 2003 г.