

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
Вячеслав Степанович Тимченко

Развитие местного самоуправления, обеспечение комплексного и устойчивого развития муниципальных образований являются одним из важнейших направлений деятельности государства. Основная обязанность органов местного самоуправления – создание условий для стабильного, устойчивого жизнеобеспечения населения, проживающего на соответствующей территории.

Местное самоуправление стало неотъемлемой частью современной политической системы страны. В начале 2010 года состоялось заседание Государственного совета Российской Федерации, на котором рассматривался комплекс вопросов, связанных с политической модернизацией регионального и местного уровней власти.

В январе текущего года Всероссийский совет местного самоуправления по поручению Председателя Правительства Российской Федерации провел Всероссийский форум сельских поселений, в котором приняли участие представители сельских территорий из 68 субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в своих посланиях Федеральному Собранию неоднократно затрагивал муниципальную тему и высказывал ряд ключевых тезисов, среди которых необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

1 января 2009 года закончился переходный период Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Местное самоуправление переступило важный рубеж в своем развитии, что заставляет сделать анализ состояния ключевых вопросов муниципальной практики и обозначить стратегию дальнейшего устойчивого развития и совершенствования этого важного социального института общества.

В текущих социально-экономических условиях очевидно, что для реализации конституционной функции муниципалитетов необходимо формирование новой доктрины стратегии ус-

тойчивого и комплексного развития муниципальных образований, направленной на решение следующих основных задач.

Во-первых, это обустройство территории и развитие инфраструктуры в данном муниципалитете на уровне, обеспечивающем современные стандарты жизни населения.

Во-вторых, это приоритет общественных интересов развития муниципалитета в привязке к отдельным частям муниципальной территории.

В-третьих, это проблемная ориентированность управленческих усилий органов местного самоуправления, то есть нацеленность на формирование стратегии развития и решение текущих задач на основе программно-целевого метода управления.

Текущая социально-экономическая ситуация на муниципальном уровне может быть охарактеризована как достаточно сложная.

В значительном числе муниципальных образований не обеспечивается достаточный качественный уровень жизнеобеспечения населения. Это касается прежде всего таких базовых критериев оценки, как безопасность и комфортность проживания на территории, обеспеченность общественными услугами на современном уровне и надлежащего качества.

Инфраструктура – как коммунальная, так и социальная, – находящаяся в ведении местного самоуправления, сильно изношена, требует модернизации, а в некоторых районах восстановления заново. В данном случае мы говорим о сетевой инфраструктуре жилищно-коммунального хозяйства, системе водоснабжения, канализации, тепло- и электроснабжения, а также системе управления и обслуживания жилищного фонда. При этом инфраструктурное строительство как система отсутствует либо слабо представлено в программах развития и управления муниципальных образований.

Преобладающую часть территории Российской Федерации составляют сельские поселения, в которых проживает почти треть российских граждан. Обладая серьезным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, сельские территории способны внести серьезный вклад в решение задач экономического роста и социального развития страны.

Однако в условиях неравномерности территориального развития, проблем сельских поселений только объединение усилий государства, муниципальных образований, бизнеса и гражданских организаций способно вывести те или иные сельские территории на траекторию устойчивого социально-экономического развития. Насущной необходимостью является применение комплексного подхода к развитию сельских территорий, основанного на устранении ведомственной разобщенности и определении приоритетности в поддержке сельских местностей.

Создание необходимых условий для перехода сельских поселений на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития предполагает применение эффективных программно-целевых методов управления и бюджетного планирования, а также разработку новых технологий муниципального управления социально-экономическим развитием территорий.

Реализация стратегических задач социально-экономического развития территорий, формирование и исполнение местных бюджетов, осуществление экономической деятельности, поддержка социального сектора, комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления должны осуществляться органами местного самоуправления сельских поселений на основе соответствующих муниципальных планов и программ при активной поддержке органов государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации (государственно-муниципальное партнерство) и при активном привлечении кредитно-банковской системы. В ряде регионов накоплен значительный положительный опыт, связанный с комплексным устойчивым развитием сельских территорий, расширением сферы занятости и повышением уровня жизни сельского населения (Орловская и Белгородская области). Этот опыт достоин внимания и обобщения для использования в других субъектах Федерации при разработке программ развития сельских территорий.

Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 года должна решить главные вопросы: ликвидировать ведомственную разобщенность, которая доминирует в управлении социально-экономическим развитием сельских территорий, на федеральном, региональном и местном уровнях, узкоотраслевой аграрный подход к развитию эконо-



мики села, отсутствие целостной стратегии и эффективных механизмов осуществления программ устойчивого развития села, а также прекратить практику решения отдельных задач по различным федеральным программам без должной координации между министерствами и ведомствами.

Однако следует отметить, что в настоящее время в России в большинстве сельских поселений отсутствуют необходимые организационные и материально-технические ресурсы для решения указанных вопросов.

Россия сегодня городская страна, с чрезвычайно высокой плотностью населения в городах (9670 жителей на 1 кв. км в Москве) и крайне низкой плотностью населения в целом (8 жителей на 1 кв. км). Урбанизация привела к тому, что на небольшой территории – не более 1% от общероссийской – проживает более трех четвертей населения (73% по переписи 2002 года). При этом на фоне глобальной урбанизации в стране сокращается общее число городов.

Если до 1990 года в России были феноменальные темпы строительства новых городов, большие села преобразовывались в города, то после 1990 года создание населенных пунктов почти прекратилось.

Сейчас же малые города и поселки городского типа отстают от крупных городов по качеству жилья, уровню благоустройства, инженерного жизнеобеспечения и обслуживания, медленно развивается их экономическая база. Значительное число сельских поселений становятся безлюдными, поселения и сельские районы слабо связаны с административными, промышленными и культурными центрами, отстает дорожно-транспортное строительство.

Указанные процессы свидетельствуют о настоятельной необходимости в комплексной разработке, принятии и реализации промышленной, градостроительной и жилищной политики и целостной общегосударственной системе расселения.

Современная управленческая доктрина на муниципальном уровне должна быть ориентирована на решение проблем, вызванных урбанизацией, – в сфере жилья, инфраструктуры, организации землепользования. Они определяют систему расселения, создают материально-пространственную основу для социальной ориентации экономики на местном уровне.

Урбанизация сегодня приводит к усилению территориального, межмуниципального взаимодействия, что выражается в усилении агломерационного эффекта. Разрастание городов, трудовая миграция населения, усложнение и межтерриториальное, межмуниципальное переплетение инфраструктуры сегодня приводят к тому, что затраты на содержание и развитие инфраструктуры становятся важнейшей частью затрат местного самоуправления, субъектов, хозяйствующих на данной территории, и хозяйственного комплекса страны в целом. При этом эффект от развития инфраструктуры на территории муниципалитета (а чаще – агломерации или группы пространственно связанных муниципальных образований) выражается преимущественно в снижении затрат других производственных отраслей, общем росте эффективности хозяйствующих субъектов на территории и в развитии территории в целом.

Для выхода из сложившейся ситуации, реализации задач стабильного жизнеобеспечения населения в текущих условиях и обеспечения своего устойчивого развития муниципальные образования должны перейти к модели расширенного воспроизводства общественных благ, которая подразумевает решение задач по модернизации инфраструктуры. В целях решения этих задач муниципальные образования должны иметь соответствующую устойчивую материальную базу и финансовые механизмы. При этом должны признаваться и пониматься экономическая специфика инфраструктуры и проблемы организации общественных инвестиций на муниципальном уровне.

Экономическая специфика инфраструктуры (прежде всего коммунальной сетевой инфраструктуры) заключается в ее высокой капиталоемкости при небольшой отдаче на вложенный капитал. Соответственно, экономическая прибыль от реализации инфраструктурных проектов близка к нулю. Поэтому при организации финансирования важно понимать, что инфраструктурные проекты экономически неприбыльны. При самофинансировании – содержании инфраструктуры исключительно за счет субъектов, ею управляющих, – события могут развиваться двумя путями.

В первом случае происходит ветшание таких объектов, поскольку проекты не имеют возможности рефинансироваться, как, например, рыночные производственные проекты – за счет получаемой прибыли.



Второй вариант – замедление на длительное время развития территории. Источники финансирования капитальных затрат на поддержание и модернизацию объектов инфраструктуры для инфраструктурных предприятий закладываются в тариф, таким образом, перекладываются на плечи экономических агентов – пользователей этой инфраструктуры, расположенной на данной территории. Некоторая часть добавленной стоимости, создаваемой этими субъектами, должна будет через тарифное регулирование изыматься и передаваться инфраструктурным предприятиям (квазианалог на инфраструктуру, уплачиваемый фактически при платежах пользователями). В условиях небольших темпов роста экономики и ее депрессивного состояния наиболее вероятный сценарий развития дальнейших событий – глубокое общее торможение всего экономического развития.

Таким образом, при инфраструктурном строительстве мы имеем дело с долговременными инвестициями, не дающими быстрой отдачи. Эффект от их реализации приобретает общество в целом. Поэтому основой регионального и муниципального развития должен стать не принцип самофинансирования инфраструктурных объектов, но взаимодействие бюджетов разных уровней (в том числе через механизм государственных бюджетных целевых программ) и частно-муниципальное партнерство при увеличении эффективности функционирования инфраструктуры. Финансирование инфраструктуры возможно и из единого фонда, формируемого из рентных платежей предприятий на данной территории.

При этом сама инфраструктура имеет большое социальное значение: общественная польза от ее эксплуатации по определению должна преобладать над примитивной доходностью. При естественно-монопольном характере управления и ценообразования («локальная монополия») инфраструктура оказывает влияние на развитие иных отраслей и хозяйствующих субъектов на данной территории.

Ключевую роль в модернизации и развитии территории играет развитие сетевой (коммунальной, социальной и жилой) инфраструктуры и дорожного строительства.

Сетевая инфраструктура муниципалитетов имеет большое территориально-коммуникационное, хозяйственное значение:

- влияет на доступность и мобильность факторов и результатов производства;
- развивает горизонтальные и вертикальные связи между субъектами, хозяйствующими на данной территории;
- влияет на интенсификацию экономических взаимодействий, без чего невозможны развитие инновационных процессов и модернизация;
- способствует передаче импульсов модернизации от ведущих секторов экономики в перерабатывающие сектора и далее в социальную сферу, из больших городов – в малые, из города – в село.

Все перечисленное в совокупности приводит к стимулированию экономического роста на данной территории и в данном муниципалитете. Проектам развития сетевой инфраструктуры муниципальных образований должна быть присуща собственная система критериев эффективности инвестиций. Основными ее аспектами могут стать:

- оценка эффективности на основе определения общественного эффекта. Примерами таких критериев в современной практике могут служить расчет экономической оценки ресурсов рабочего времени населения, снижение затрат и повышение эффективности работы промышленных предприятий и организаций социальной сферы на конкретной территории;
- учет социальной связанности ресурсов – принцип социально гарантированного минимума при планировании процессов воспроизводства на территории;
- система социальных индикаторов (обеспеченность жильем и иными услугами), которая должна способствовать расширенному воспроизводству общественных благ.

Определенные шаги в части социальных индикаторов уже сделаны. Действует Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и принятое в развитие этого указа распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года №1313-р.



Однако нельзя не учитывать, что, во-первых, эти показатели касаются только городских округов и муниципальных районов, в то время как 90% муниципальных образований – это поселения, городские и, главным образом, сельские.

Во-вторых, для самих муниципалитетов эти показатели – формальная отчетность. Чтобы эта сухая статистика приобрела для органов местного самоуправления прикладное значение, ее надо уметь интерпретировать, трансформировать эти уже собираемые относительно простые показатели в более сложные, комплексные, а это невозможно без должной квалификации. Это третье. Наконец, в-четвертых, сам муниципалитет должен осознать ценность этих данных не с позиций избежания возможного наказания, а с позиций их применения для программно-целевого планирования развития территории.

Общественный характер предоставления услуг (социальных, коммунальных, жилищных) обуславливает общественный, публичный, целевой характер управления собственностью на объекты соответствующей инфраструктуры. Это надо учитывать при формировании подходов и моделей управления по привлечению инвестиций для модернизации инфраструктуры.

В этой связи необходимо сохранить публичный характер собственности на объекты муниципальной инфраструктуры (коммунальной, социальной), обеспечивающей реализацию задач местного самоуправления по жизнеобеспечению населения и решению вопросов местного значения.

Публичность собственности должна быть дополнена публичностью управления: открытостью процедур управления и контролем за инфраструктурной собственностью, прозрачностью и гласностью при управлении инфраструктурой, утверждении тарифов, стандартов качества услуг, контроле за их соблюдением. Модели управления собственностью должны соответствовать этим критериям. Рассмотрим основные, на наш взгляд, наиболее эффективные модели.

Наиболее распространенная сегодня на практике модель – закрепление имущества за унитарным предприятием. Принято считать, что эта форма управления неэффективна, но именно она позволяет наиболее четко и целевым образом использовать собственность для реализации муниципальных задач территориального развития. При этом сохраняется публичный характер собственности, сохраняется возможность проводить типовые процедуры оценки экономической эффективности от использования собственности, органично перераспределять прибыль от эксплуатации инфраструктурных активов на развитие территории. Эта форма позволяет иметь максимально прозрачный механизм контроля за использованием собственности, которая существенно ограничена в обороте. К недостаткам следует отнести проблему кадрового обеспечения, естественно-монопольные виды деятельности муниципальных унитарных предприятий, а также контроль за эффективностью использования активов. Эти недостатки преодолимы через создание кадрового резерва для обеспечения деятельности и повышение профессионализма управляющих кадров системы, а также введение открытых публичных процедур контроля за эффективностью использования имуществом и тарифообразованием унитарных предприятий, работающих в естественно-монопольных сегментах рынка.

Другой формой считают концессии, когда управление активов передается на конкурсной основе специализированным управляющим структурам. Эта форма провоцирует мотивации, когда управляющий инфраструктурой на концессионных началах будет заинтересован в быстром получении максимальной прибыли от эксплуатации актива в ущерб техническим и социальным показателям эффективности работы актива. К сожалению, нужно отметить отсутствие должной нормативно-правовой регламентации концессионных процедур.

Также наиболее простой и эффективной в применении на практике формой работы муниципалитетов является использование аренды. Это наиболее гибкий правовой инструмент управления собственностью, который максимально может быть приспособлен для решения территориальных задач развития, учета интересов инвесторов.

Отметим, что эффективность и применимость этих форм управления на практике зависят от конкретных местных особенностей и чистоты регламентации процедур управления собственностью.

Важный аспект в сохранении публичности в проектах по модернизации объектов инфраструктуры и их управлению принадлежит механизмам и инструментам частно-муниципального партнерства.



Муниципальная (общественная) собственность – основной инструмент целевой работы муниципалитетов по обеспечению своей целевой деятельности, она закрывает «провалы рынка» в тех случаях, где частная инициатива экономически неэффективна.

Социальная и коммунальная сферы были социальным и экономическим демпфером реформ 1990-х годов и не восстановились в 2000-е. Ветхость объектов инфраструктуры на муниципальном уровне за последние 20 лет достигла критических аварийных значений. Восстановление инфраструктуры (сетевой, коммунальной и элементов социальной) сегодня становится важной мобилизационной задачей государства в целом. В этой связи целесообразно инициировать государственный заказ на проекты модернизации инфраструктуры, в том числе распространить государственные гарантии на инвестиции в инфраструктуру муниципальных образований и в межмуниципальные инфраструктурные проекты.

Собственность на объекты муниципальной инфраструктуры, с учетом ее экономической природы, целесообразно сохранять публичной, с ограничениями в обороте. Собственность не приватизируема, но ее можно вовлечь в хозяйственный оборот, в том числе для обеспечения обязательств при привлечении инвестиций для выполнения договоров частно-муниципального партнерства, инвестиционных соглашений. При этом возможна передача управления объектом инфраструктуры частному лицу на основе открытых публичных процедур с элементами общественного контроля.

Потребность в расширенном воспроизводстве и мобилизационном характере восстановления инфраструктуры диктует необходимость активного государственного участия в проектах частно-муниципально-государственного партнерства в муниципальной инфраструктуре, при этом важно обеспечение гарантий сохранения публичного характера собственности на объекты инфраструктуры.

Важным направлением развития частно-муниципально-государственного партнерства сегодня могут стать проекты по строительству муниципального социального жилья, где муниципалитеты могут стать активным игроком, обеспечивающим сохранение и воспроизводство жилищного фонда социального использования, как для сдачи его в наем социально незащищенным категориям населения, так и для сдачи в аренду по приемлемым ценам другим категориям очередников муниципалитета. Перспективно при этом рассмотреть и такие механизмы частно-муниципально-государственного партнерства, как целевые муниципальные займы для реализации муниципальных жилищных программ.

Демократически организованная местная власть должна гарантировать получение гражданами доступного и качественного жилья, создание эффективного жилищно-коммунального хозяйства, формирование гибкой системы расселения населения, учитывающей многообразие форм местного и национального уклада жизни. Она обеспечивает предоставление социальных услуг для пожилых людей, инвалидов и детей. На местную власть ложится значительная часть забот по преодолению последствий экономического кризиса, инфраструктурному обеспечению на локальном уровне инновационного развития различных сфер экономики.

И главной базой для выполнения всех этих полномочий является устойчивое развитие муниципальных образований.