

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ КАК ФАКТОР РОСТА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

А. В. Третьякова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Поступила в редакцию 22 мая 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена проблеме недостаточности доходов местных бюджетов для полноценной реализации органами местного самоуправления возложенных на них полномочий. Перспективным в этой связи направлением является развитие неналогового потенциала муниципальных образований посредством выявления и последующего развития их экономической специализации.*

Ключевые слова: *местный бюджет, муниципальные доходы, экономическая специализация территории.*

Abstract: *the article is devoted to the problem of insufficiency of local budgets revenues for the full implementation by local governments their functions. Perspective direction of solving this problem is the development of non-tax capacity of municipalities through the identification and subsequent development of their economic specialization.*

Key words: *local budget, municipal revenues, economic specialization of the territory.*

Система управления в России, как известно, имеет трехуровневую структуру, низовым элементом которой является муниципальный уровень, от эффективности функционирования которого в конечном счете зависит социально-экономическое положение в стране в целом. На сегодняшний день на территории России находится 22 406 муниципальных образований, из которых наибольшее число составляют поселения (городские – 1592 и сельские – 18 177) [1]. Стратегической целью функционирования института местного самоуправления является полномерное удовлетворение потребностей местных жителей и, как результат, повышение уровня и качества их жизни.

По данным рейтинга [2] стран по уровню жизни населения, в 2016 г. Россия заняла 55-е место (индекс качества жизни составил 86,53) среди 61 страны-участницы исследования и расположилась в перечне рядом с такими странами, как Египет (88,35) и Украина (84,07). Как видим, Россия существенно отстает от развитых стран – Дании (201,53), Швейцарии (196,44) и Австралии (196,40), – что, в свою очередь, во многом определяется состоянием системы муниципально-го управления.

На территории самой России также наблюдается существенный разрыв между регионами по качеству жизни. Так, данные рейтинга [3] за 2016 г. показали лидирующее положение десяти регионов:

Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, Белгородская область, Воронежская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Липецкая область и Тюменская область. Качество жизни регионов первой десятки во многом определяется развитостью экономики и социальной сферы, а также благоприятными природно-климатическими условиями.

Что же касается уровня жизни местного населения, который непосредственно формируется как результат работы местных властей, то здесь, в первую очередь, всё зависит от объема финансовых ресурсов, которыми располагают данные органы власти. По данным мониторинга местных бюджетов, ежегодно на протяжении 2011–2014 гг. порядка 45 % местных бюджетов были исполнены с дефицитом, а в 2015 г. их доля увеличилась до 56,5 % [1]. Подобное финансовое положение муниципальных образований свидетельствует о том, что необходимо осуществлять поиск внутренних резервов наращивания доходной базы местных бюджетов. Огромный потенциал имеет развитие муниципальной экономики, поскольку во многом от наличия прибыльных бизнес-структур, развитости инфраструктуры, содействующей ведению бизнеса, наличия благоприятного инвестиционного климата зависит наполняемость местных бюджетов доходными источниками.

Следует отметить, что развитие экономики территории, как и любой другой сферы деятельно-

сти, в первую очередь, требует наличия соответствующей правовой базы. Однако на сегодняшний день в России нет стратегии развития муниципальных образований, которая бы определяла концептуальные основы их функционирования.

Ключевые финансовые аспекты функционирования местного самоуправления в настоящее время единолично определяются на федеральном уровне и оформляются федеральными законами (например, 131-ФЗ). Финансовые вопросы, безусловно, являются основополагающими в сфере деятельности того или иного уровня власти, но всё же не единственно важными, поскольку доходную базу муниципалитета формируют не только законодательно установленные налоги и сборы, но и другие области деятельности. В первую очередь, это экономика территории. В этой связи видится нелогичным тот факт, что такому важному вопросу, как создание правовой базы развития муниципалитетов, на федеральном уровне не уделено должное внимание. Ведь важно, чтобы развитие страны в целом шло в рамках единого курса, детализированного на каждом из уровней управления. В данном же случае получается, что единый курс по развитию муниципальной экономики, являющейся непосредственно фундаментальной единицей национальной экономики, отсутствует. Это, в свою очередь, чревато диссонансом в развитии муниципалитетов, что, в общем-то, и происходит в настоящее время: среди всей совокупности муниципальных образований можно выделить развитые и отстающие. Кроме того, это может привести к возрастанию коррупционных явлений, а также ослаблению мотивации местных властей к развитию доходного потенциала территории. Так, например, результаты проведенного Институтом экономики города [4] исследования относительно развития бизнеса на территории муниципальных образований показали, что у глав муниципалитетов зачастую отсутствует заинтересованность в реализации подобных мероприятий. По мнению экспертов, стимулы к реализации такого рода проектов могут появиться у муниципальных чиновников только в случае возникновения действенных стимулов к росту налоговой базы [4].

На сегодняшний день в России единственным стратегическим документом, принятым на федеральном уровне, который напрямую касается развития муниципалитетов, является Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [5]. С одной стороны, особое внимание этому типу

муниципальных образований можно объяснить их преобладающим количеством среди общего числа муниципалитетов, а также их крайне слабым финансовым положением. Но, с другой стороны, статистические данные свидетельствуют о том, что ухудшение финансового положения испытывают на себе не только поселения, но и города, и муниципальные районы. В связи с этим точечный выбор территорий для определения стратегии их развития видится нецелесообразным, поскольку местное самоуправление реализуется в каждом из них, а следовательно, потребность в достаточных финансовых ресурсах для исполнения своих полномочий испытывают все муниципалитеты. Иными словами, в вопросе развития муниципальных образований нужна концептуальность, оформить которую в конкретных правовых нормах должны федеральные органы как основные генераторы общенациональной политики.

Помимо наличия полноценной правовой базы, формирование конкурентоспособной муниципальной экономики требует выработки экономической специализации муниципалитетов, которая бы смогла обеспечить конкурентное преимущество данным территориям.

В настоящее время в России подобная практика имеет место быть и проявляется в существовании так называемых моногородов. На сегодняшний день в России функционируют 319 моногородов, наибольшее число из которых расположено в ПФО (порядка 80) и ЦФО (порядка 70). Согласно статистическим данным, география распределения моногородов в России крайне не равномерная: большая часть из них сконцентрирована в центральной и южной частях страны. При этом социально-экономическая ситуация в моногородах также характеризуется разнородностью. Среди 319 моногородов 148 имеют риски ухудшения социально-экономического положения, 100 – с наиболее сложным социально-экономическим положением, 71 – со стабильной социально-экономической ситуацией.

Особенности развития современных моногородов в России можно свести к следующим положениям. Во-первых, в настоящее время по-прежнему законодательно не закреплено понятие «моногород», хотя в различных нормативных правовых актах оно используется и, более того, выработаны официальные критерии отнесения населенных пунктов к категории моногородов, а также провозглашена и реализуется политика в отношении подобных территориальных образований. Примечательно, что понятие «моногород» распространяет-

ся и на сельские поселения, и поселки городского типа, что терминологически неверно. Кроме этого, более 10 % моногородов – это крупные города с развитой инфраструктурой и высокой долей сферы услуг, т. е. фактически при сохраняющемся функционировании градообразующего предприятия экономика данного города стала диверсифицированной, в связи с чем отнесение его к числу моногородов становится сомнительным. Всё же существование моногорода подразумевает узкую специализацию на относительно небольшой территории, экономика которой является четко концентрированной на одной отрасли деятельности.

Высокий динамизм современной хозяйственной жизни в условиях активного влияния внешних факторов меняет условия функционирования моногородов, которые, в свою очередь, становятся жертвами экономической конъюнктуры. Кризис в моногородах возникает, как правило, по двум причинам: отраслевого характера – когда происходит резкое падение цен на производимую продукцию либо снижение спроса на нее, обветшалость оборудования, устаревание технологии и т. п., и географического характера – когда происходит изменение климатических условий, удаленность потребителей, закрытие железнодорожной ветки и т. п.

Моногорода не только в России, но и за рубежом всё чаще сталкиваются с дилеммой своего дальнейшего функционирования, когда приходится выбирать между двумя направлениями: устойчивость или эффективность [6]. Первоочередным ориентиром для подавляющего большинства российских моногородов является именно достижение устойчивости своего положения (т. е. сохранение текущих результатов деятельности под влиянием активного внешнего воздействия), не говоря уже об эффективности (т. е. обеспечение отдачи – превышение получаемого дохода над затраченными ресурсами на его достижение). Такая целевая направленность моногородов является своего рода стратегией выживания, что экономически не оправдано (ведь без наращивания финансового результата предприятие вряд ли будет конкурентоспособным в дальнейшем), хотя и важно на начальных этапах развития. Однако здесь следует сказать, что важно не столько сохранение текущего положения под влиянием внешних факторов, сколько умение адаптироваться к ним и использовать изменяющиеся условия хозяйствования в своих интересах, что могло бы обеспечить соответствующие преимущества.

В России ключевыми проблемами функционирования моногородов остаются низкое качество

управления на местном уровне, вытекающая из этого низкая наполняемость местного бюджета доходными источниками от деятельности градообразующего предприятия, отток трудовых ресурсов ввиду дефицита альтернатив на рынке труда и др.

Учитывая значимость выработки экономической специализации территорий и необходимость сохранения феномена моногородов в России для развития муниципальной экономики, целесообразно реализовать следующие мероприятия. Во-первых, развитие муниципальных образований должно происходить комплексно, в связи с чем необходимо выработать на федеральном уровне общегосударственную стратегию их развития в виде концепции развития муниципальных образований. В соответствии с данным документом следует разработать планы развития муниципальных образований в субъектах федерации с учетом особенностей социально-экономического положения в конкретном регионе, и проекты развития на территории конкретных муниципалитетов с учетом их специфики и имеющегося экономического потенциала.

Во-вторых, необходимо законодательно закрепить терминологический аппарат относительно монопрофильных муниципальных образований, а именно принять федеральный закон, определяющий понятие, сущность, особенности образования, функционирования и развития муниципальных образований, имеющих монопрофиль.

В-третьих, следует провести комплексное и повсеместное (во всех типах муниципальных образований) исследование экономико-географического положения территорий с целью выявления их конкурентной специализации.

В-четвертых, финансирование разработанных проектов по развитию муниципального образования, для которого определена специализация, необходимо осуществлять на грантовой основе из федерального бюджета с тем, чтобы обеспечить строго целевое, прозрачное и подотчетное использование бюджетных средств и стимулировать органы местного самоуправления к выработке и принятию грамотных управленческих решений. Безусловно, подготовка и реализация проектов по развитию муниципалитетов потребуют оказания органам местного самоуправления консультационной и методической помощи. Для этого необходимо привлекать региональные власти, вузы, некоммерческие организации.

В-пятых, реализация подобных проектов должна предусматривать регулярные мониторинги эффективности градообразующих предприятий во

взаимосвязи с бюджетными показателями, связанными с их функционированием. Это позволит своевременно выявлять возникающие проблемы, предпринимать меры по их устранению и учитывать произошедшие изменения в дальнейшем.

Таким образом, при решении проблемы низкой финансовой обеспеченности муниципальных образований особое внимание следует уделять форми-

рованию и развитию муниципальной экономики, так как зачастую именно она составляет основу потенциальных финансовых ресурсов. Развитие специализации муниципалитетов позволит решить не только финансовые проблемы, но и, как следствие, улучшить общую социально-экономическую ситуацию, а также повысит уровень и качество жизни населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Результаты мониторинга местных бюджетов. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/
2. Рейтинг стран мира по уровню жизни населения. – Режим доступа: <http://kakdobratsyado.ru/rejting-stran-mira-po-urovnyu-zhizni-naseleniya/>
3. Рейтинг российских регионов по качеству жизни. – 2016. – Режим доступа: <http://tiarating.ru/infografika/20170220/630056099.html>
4. О методиках мотивации муниципалитетов. – Режим доступа: <http://www.urbaneeconomics.ru/>

[research/mind/andrey-orlov-o-metodikah-motivacii-municipalitetov](http://www.urbaneeconomics.ru/research/mind/andrey-orlov-o-metodikah-motivacii-municipalitetov)

5. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года. – Режим доступа: <http://government.ru/media/files/Fw1kb-NXVJxQ.pdf>

6. Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов. – Режим доступа: http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/a_monogoroda_iae_2011.pdf

*Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации*

*Третьякова А. В., аспирант Департамента
общественных финансов*

E-mail: anya.tretyakova@mail.ru

Тел.: 8 (909) 693-53-40

*Financial University under the Government of the
Russian Federation*

*Tretyakova A. V., Post-Graduate Student of the
Public Finance Department*

E-mail: anya.tretyakova@mail.ru

Tel.: 8 (909) 693-53-40