

Абрамова Ирина Евгеньевна

доктор политических наук,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры истории, философии
и политологии
Азово-Черноморской государственной
агроинженерной академии
mag101741@mail.ru

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
РЕГИОНАЛЬНАЯ
И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА
КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ РОССИИ**

Abramova Irina Evgenievna

Doctor of Political Sciences,
Candidate of History,
associate professor of the chair of
history, philosophy and politology,
Azov-and-Black Sea State
Agroengineering Academy
mag101741@mail.ru

**STATE REGIONAL
AND MUNICIPAL POLICY
AS THE FACTOR OF
STABLE DEVELOPMENT OF
RUSSIA**

Аннотация:

В статье рассмотрены весьма актуальные проблемы государственной региональной и муниципальной политики и ее влияние на развитие сельскохозяйственных территорий. Рассматривается проблема необходимости изменения методологического фундамента региональной аграрной политики с целью признания региона и муниципального образования активным субъектом экономического развития и формирования экономической политики.

Ключевые слова:

государственное регулирование, развитие аграрной сферы, региональная политика, муниципальные образования, государственная политика.

The summary:

In the article are considered rather actual problems of the state regional and municipal policy and its influence on development of agricultural territories. The problem of necessity of change of the methodological base of a regional agrarian policy for the purpose of the region and municipal union recognition is considered by the active subject of economic development and economic policy formation.

Keywords:

state regulation, the development of the agrarian sphere, the regional policy, municipal unions, state policy.

Решение сложных социально-экономических и социально-культурных реформ в современных условиях невозможно без учета региональных особенностей. Государственная региональная политика направлена на создание условий для реализации субъектами федерации возможностей по обеспечению экономического роста, а также на повышение уровня благосостояния граждан.

Практика формирования и реализации региональной аграрной политики сталкивается с рядом проблем. Прежде всего, законодатель не обеспечил достаточно четкое и непротиворечивое соотношение федеральной и региональной политики. С одной стороны, законодательство Российской Федерации устанавливает необходимость согласования государственной политики с региональными и местными интересами. Но, с другой стороны, практически ни в одном из сотен правовых актов не определено, в каких организационных формах, в виде каких конечных решений должны осуществляться взаимодействия и согласования. Как правило, в нормативных актах имеется только указание на возможность таких действий.

Отсутствие установленных законом типовых процедур согласования интересов, процедуры юридического оформления результатов этих взаимодействий, отсутствие указаний на ответственность сторон и юридическую силу совместно принятых решений выступают реальными препятствиями становления разноразмерной аграрной политико-экономической системы, что ведет к бюрократическому произволу при реализации программ.

Бюрократические решения в отношении бюджетных расходов не всегда эффективны и целесообразны, о чем свидетельствует опыт работы Счетной палаты Российской Федерации [1, с. 22]. Контрольными мероприятиями Счетной палаты Российской Федерации по использованию средств федерального бюджета, выделенных на поддержку агропромышленного комплекса, было установлено, что с нарушением бюджетного законодательства в указанный период израсходовано 34 млрд. руб. (30 %), нецелевое использование составило 6,5 млрд. руб. (5,7 %) от полученных средств. Возвращено в федеральный бюджет 2 млрд. руб., на счета организаций – 1,1 млрд. руб. Изменить ситуацию только контрольными мероприятиями и репрессивными мерами в отношении чиновников, на наш взгляд, невозможно. Должна возникнуть непосредственная заинтересованность в результатах экономической деятельности, но для этого регион должен стать полноправным субъектом хозяйствования, политически и экономически ответственным за результаты своей деятельности, субъектом многоуровневой политико-экономической системы.

Практика реализации региональной и муниципальной аграрной политики показывает, что одной из ключевых проблем выступает проблема бюджетного финансирования ее мероприятий. Мировым опытом развития продовольственного комплекса доказана необходимость бюджетной поддержки сельского хозяйства, причем величина бюджетной поддержки определяется не только потребностями аграриев, но и возможностями экономики страны. Практика показывает, что существует два источника финансовой поддержки сельского хозяйства: за счет потребителя либо за счет налогоплательщика. В первом случае на сельскохозяйственное сырье и продукты его переработки устанавливаются относительно высокие цены, во втором – устанавливаются различного рода бюджетные выплаты сельхозпроизводителям. Возможен путь комбинирования источников в соответствии с принципами аграрной политики государства.

В первую очередь следует отметить, что практика финансирования сельского хозяйства страны стала разностороннее, что говорит о большей проработанности аграрной политики: сельхозпроизводителей более не уравнивают, а учитывают региональные особенности хозяйствования [2, с. 53].

На современном этапе в структуре затрат бюджетных средств нет большого сходства не только между округами, но и между соседними регионами. Так, например, в республиках Приволжского федерального округа наиболее значимая статья расходов – на поддержание плодородия почвы, в то время как в плодородных и благоприятных для сельского хозяйства регионах ЮФО основную долю занимает субсидирование расходов по уплате части процентной ставки.

Безусловно, вопросы бюджетного финансирования являются одними из самых сложных, спорных, конфликтных, особенно в условиях организации многоуровневых взаимодействий. Бюджетная поддержка регионов осуществляется в различных формах по множеству каналов – субвенции, дотации, финансирование целевых программ, ассигнования на решение социальных задач. Бюджетный федерализм как система предполагает не только разграничение бюджетно-налоговых полномочий между различными уровнями власти (федеральным, региональным и местным), но и распределение и перераспределение бюджетных доходов и расходов. Однако требуют улучшения принципы и методы расчета трансфертов, которые, как правило, слабо учитывают другие финансовые ресурсы региона. Оказалось, что инструменты бюджетной политики не только довольно трудно поддаются формализации, но и подвержены изменениям вследствие противоречивых отношений различных ветвей и уровней власти, борьбы кланово-корпоративных структур, направления и объемы бюджетной поддержки плохо координируются не только между собой. Зачастую центральные власти стремятся переложить на регионы наиболее слож-

ные задачи, не подкрепив их финансово, в то время как регионы и местная власть не имеет собственных средств, достаточных для их решения.

Зачастую возникает проблема перераспределения доходов в пользу федерального бюджета при передаче большинства расходов на региональный и местный уровни. На региональные и консолидированные с ними местные бюджеты падает основная тяжесть расходов на народное хозяйство и социальные услуги, включая ЖКХ (самая крупная статья), образование, здравоохранение, социальную помощь. Сумма расходов в региональных бюджетах больше, чем в федеральном. При этом объем помощи регионам сохраняется на уровне примерно 29-30 % всех расходов. К сожалению, централизация финансовых ресурсов и увеличение объемов перераспределения – сознательная политика федерального центра, направленная на административное усиление властной вертикали и реализации социально-экономической концепции «минимального государства».

Признавая необходимость усиления государственной власти как условия проведения социально-экономических реформ, мы связываем кардинальное изменение ситуации в аграрном производстве с формированием многоуровневой системы экономического развития, что предполагает не только упорядоченное распределение финансовых потоков в соответствии с административной структурой власти, но и трансформацию субъектной системы экономической политики российского общества.

Выделение экономических субъектов местного уровня началось с конституционного закрепления статуса субъектов Федерации и субъектов местного самоуправления. Принятием Закона о местном самоуправлении в Российской Федерации были заложены организационные предпосылки превращения местной власти из низового уровня системы государственной власти, находившегося в отношениях субординации с вышестоящими ее уровнями, в местное самоуправление.

На наш взгляд, реформа местного самоуправления имеет наибольшее отношение к сельским территориям. В соответствии со статистикой на 1 сентября 2005 г. наибольшее количество в совокупности муниципальных образований составляли именно сельские администрации (75 %), существовавшие на территории 38 субъектов РФ. Административные районы находились на втором месте – 12 % и 71 регион. Далее следовали города – 6 %, в том числе 3 % республиканского, краевого, областного и окружного подчинения, соответственно в 76 и 72 субъектах РФ. В число муниципальных образований входили также поселки городского типа (4 %), сельские населенные пункты (2 %) и городские районы (1 %) [3, с. 27].

К сожалению, административная реформа пока еще не решила проблемы муниципальных образований. До сих пор остается нерешенной проблема финансирования мероприятий муниципальной политики. Муниципальное образование в соответствии с федеральным и областным законодательством вынуждено заниматься огромным перечнем проблем организационного, экономического, социально-бытового и культурного характера. Но средств на реализацию многообразия разноплановых задач нет по-прежнему. Экономическое поведение муниципального образования бессистемно, подвержено логике «затыкания дыр» в бюджете. Участие регионов и муниципальных образований в реализации национального проекта не изменило существенно экономическую ситуацию.

Информационно-аналитический центр Северо-Кавказской академии государственной службы провел исследование актуальных проблем осуществления национального проекта «Развитие АПК», в ходе которого в феврале 2007 г. были опрошены 560 экспертов – руководителей и специалистов АПК и органов местного самоуправления в субъектах РФ на территории Южного федерального округа. Квалификацию экспертов подтверждает значительный стаж их работы в должности руководителей в сфере АПК.

Только 11,89 % экспертов имеют стаж до трех лет. 16,60 % – от 3 до 6 лет, 19,43 % – от 7 до 15 лет, 22,08 % – свыше 15 лет. Стаж работы в муниципальном или государственном управлении имеют 58,98 % экспертов. Параллельно проводились опросы населения (1 300 человек). Данные приведены в процентах от реального количества ответов [4].

Актуальным для нас представлялся вопрос «Позволила ли реализация нацпроекта «Развитие АПК» укрепить налогооблагаемую базу сельских муниципалитетов?». Опрос производился только в категории экспертов, которые не понаслышке знакомы с данной проблемой. Так, на поставленный вопрос большинство респондентов ответило, что реализация нацпроекта «Развитие АПК» несущественно укрепила налогооблагаемую базу сельских муниципалитетов (53,39 %). Только 24,46 % экспертов считало, что реализация нацпроекта ощутимо укрепила налогооблагаемую базу сельских муниципалитетов. И отрицательно на поставленный вопрос ответило 11,07 % респондентов. Затруднились с ответом 11,08 % экспертов.

Однако в ходе опроса экспертов роль муниципалитетов в реализации нацпроекта оценивалась достаточно высоко. На вопрос «На Ваш взгляд, велика ли роль органов управления сельскими муниципальными образованиями в реализации нацпроекта?» в графе «Да, велика» галочку поставило 20,54 % опрошенных, «Скорее да, чем нет» ответило 35,36 % экспертов. Достаточно большой процент респондентов считал, что роль органов управления сельскими муниципальными образованиями в реализации нацпроекта недостаточна (28,39 %). Негативно ее оценили 11,79 % экспертов. Затруднились с ответом – 3,92 %.

Муниципальный уровень формирования аграрной политики является одним из важнейших в экономико-политической деятельности. Именно на этом уровне происходит формирование, осознание и выражение экономических интересов населения, людей как первичных индивидуальных экономических субъектов.

Поэтому перед населением был поставлен вопрос: «Открыты ли, по Вашему мнению, решения и действия органов местного самоуправления для граждан?». Данные нашего опроса показывают, что на вопрос об открытости для граждан принимаемых решений и действий органов местного самоуправления большинство в категории населения ответило: «Отчасти» – 51,60 %. 22,07 % категорически ответили «Нет» на поставленный вопрос. И только 18,31 % населения считает, что решения и действия органов местного самоуправления открыты для всех граждан. 8,02 % затруднились ответить на поставленный вопрос.

На вопрос «Как Вы оцениваете Вашу информированность о том, чем сегодня занимаются органы местного самоуправления?» большинство населения отдало свои голоса в категорию «Имею некоторые представления» – 52,62 %. На втором месте стоял ответ «Знаю все, что необходимо знать» – 26,74 %. В графе «Ничего не знаю» проголосовало 13,69 % населения. Затруднились с ответом 6,95 % респондентов.

Данные нашего опроса показывают, с одной стороны, довольно высокую осведомленность сельского населения о деятельности муниципальных властей, с другой стороны высвечивают проблему отчужденности людей от власти даже на местном уровне. Так, местная власть не находит поддержки даже у четверти населения (21,28 %), почти столько же стараются избегать каких-либо взаимодействий с властью (21,35 %). Большинство людей обычно просто приспосабливаются к ее решениям – 41,64 % населения. Лишь 21,28 % населения одобряют и поддерживают действия властей. Нашлись и те, кто с неприязнью относятся к действиям властей, а когда возможно и противодействуют ей – 5,27 %. Достаточно большой процент затруднившихся ответить – 10,46 %

населения. Объясняется такая позиция граждан неверием в возможность влиять на решения местной власти.

Данные опросов говорят о том, что система местного самоуправления не просто далека от совершенства, она еще не сложилась именно как самоуправление. Пока мы имеем административную реформу, в которой происходит процесс вертикального перераспределения полномочий и ответственности государственной власти. Нерешенность проблемы перераспределения, нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти существенно препятствует проведению реформы и реализации задач аграрной политики.

С учетом вышесказанного необходимо создание рациональной модели местного самоуправления сельским муниципальным образованием, основанной на принципах самоорганизации, саморазвития, самодостаточности. Поскольку перераспределением полномочий и бюджетного финансирования данную модель не построить, необходимо разработать:

1. Комплекс мер по укреплению муниципальной собственности, муниципального имущества, муниципальных земель.

2. Упорядочить систему налогообложения и закрепить за муниципальным образованием постоянно действующие источники пополнения местных бюджетов.

3. Разработать концепцию политико-правового регулирования рыночных отношений, местных рынков в местных сообществах, особенно рынка труда, поскольку муниципальное образование сталкивается с необходимостью регулирования занятости местного населения и миграционных потоков.

4. Разработать концепцию ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за качество жизни населения.

5. Реализовать концепцию экономической политики аграрного региона, муниципального образования, с учетом особенностей сельскохозяйственного производства, рыночной конъюнктуры, рынка труда, особенностей и величины земельной ренты.

Важнейшее место в этой модели должна занимать именно аграрная экономическая политика. Муниципальное образование для решения множества стоящих перед ним проблем должно изыскать возможность зарабатывать средства. Для этого на законодательном уровне следует создать необходимые условия муниципалитетам и хозяйствующим субъектам с тем, чтобы заинтересовать их в развитии муниципальных образований, на деле реализовать идею социального партнерства.

Становление системы аграрной политики муниципального образования не может происходить революционно, путем перелома и развала существующих моделей, о чем говорит опыт российского реформирования. Местное самоуправление – это право населения, провозглашенное и гарантированное ему Конституцией Российской Федерации и Европейской Хартией местного самоуправления, ратифицированной нашим государством. Реализации права населения на осуществление местного самоуправления происходит добровольно, путем осознания необходимости и включения в этот процесс населения муниципального образования. Думаем, что этот процесс в сельском населенном пункте будет проходить более естественно, чем в городе в силу тесных социальных контактов и памяти об исторической традиции общинного и колхозного решения социально-экономических, организационных, культурных вопросов. Федеральная и региональная власть должны разработать программу содействия этому процессу и систему государственного и муниципального контроля за взаимным выполнением обязанностей и соблюдением прав.

Ссылки:

1. Использование средств федерального бюджета, выделенных АПК России (экономический обзор) / АПК: экономика, управление. 2005. № 1.
2. Борхун Н. Региональные особенности государственной поддержки сельского хозяйства / АПК: экономика, управление. 2005. № 5.
3. Лексин В., Швецов А. Общероссийская реформа и территориальное развитие / Российский экономический журнал. 2006. № 8.
4. Абрамова И.Е., Василенко В.Н., Понеделков А.В., Игнатов В.Г., Лысенко В.Д., Старостин А.М., Усенко Л.Н. Мнение населения и экспертов о национальном проекте «Развитие АПК» и состоянии его реализации в ЮФО / Информационно-аналитические материалы «Приоритетный национальный проект «Развития АПК» – ориентир государственного влияния на развитие сельскохозяйственного производства. Ростов н/Д, 2007.

References (transliterated):

1. Ispol'zovanie sredstv federal'nogo byudzhet, vydelennyh APK Rossii (ekonomicheskij obzor) / APK: ekonomika, upravlenie. 2005. No. 1.
2. Borhunov N. Regional'ne osobennosti gosudarstvennoy podderzhki sel'skogo hozyaystva / APK: ekonomika, upravlenie. 2005. No. 5.
3. Leksin V., Shvetsov A. Obshcherossiyskaya reforma i territorial'noe razvitie / Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal. 2006. No. 8.
4. Abramova I.E., Vasilenko V.N., Ponedelkov A.V., Ignatov V.G., Lysenko V.D., Starostin A.M., Usenko L.N. Mnenie naseleniya i ekspertov o natsional'nom proekte «Razvitie APK» i sostoyanii ego realizatsii v YUFO / Informatsionno-analiticheskie materialy «Prioritetnyy natsional'niy proekt «Razvitiya APK» – orientir gosudarstvennogo vliyaniya na razvitie sel'skohozyaystvennogo proizvodstva. Rostov n/D, 2007.