

УДК 352.075; 353.2

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В ХМАО-ЮГРЕ

Ильина Э.А., Жукова В.Ф., Смирнов В.А.

ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет», филиал в г. Сургуте, ella.ilina.1974@mail.ru

В предлагаемой статье авторы отводят особую роль в управлении системой жизнеобеспечения муниципального образования системе его компетенций. От того, насколько рационально они определены и распределены, зависит эффективность функционирования системы жизнеобеспечения. Между тем практика показывает, что в целом именно вопрос о компетенциях муниципального образования является центральным при осуществлении административной реформы. Это и понятно, поскольку через выполнение или невыполнение определенных компетенций реализуется скрытая от поверхностного взгляда суть любого общественного института. Приоритетное значение в этом процессе смены целого комплекса правил, механизмов и процедур будет иметь создание условий для эффективного выполнения чиновниками и органами власти именно тех компетенций, которые действительно востребованы обществом и необходимы для эффективного управления системой жизнеобеспечения. Но реально формирование системы компетенций и их распределение проходит неравномерно и обуславливается состоянием и динамикой экономических, социальных политических процессов в государстве и обществе.

Ключевые слова: государственные и муниципальные служащие, органы местного самоуправления, эффективность управления, система компетенций муниципального образования

SOCIAL AND ECONOMIC ASSESSMENT OF SYSTEM EFFECTIVENESS OF DISTRIBUTION OF COMPETENCES OF MUNICIPALITY AT THE PRESENT STAGE IN KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG-YUGRA

Ilyina E.A., Zhukova V. F., Smirnov V.A.

Russian state social university, branch in Surgut, ella.ilina.1974@mail.ru

In the offered article authors assign a special part in management of a life support system of municipality to system of its competences. From that, how rationally they are defined and distributed, efficiency of functioning of a life support system depends. Meanwhile, practice shows that in general, the question of competences of municipality is central at implementation of administrative reform. It and is clear as through performance or non-performance of certain competences the essence of any public institute hidden from a superficial glance is realized. Priority value in this process of change of the whole complex of rules, mechanisms and procedures will have creation of conditions for effective implementation by officials and authorities of those competences which are really demanded by society and are necessary for effective management of a life support system. But formation of system of competences and their distribution is real takes place unevenly and is caused by a state and dynamics of economic, social political processes in the state and society.

Keywords: public and municipal servants, local governments, management efficiency, system of competences of municipality

Известно, что для эффективной деятельности государственным и муниципальным служащим необходимо глубокое знание теории муниципального управления. Оно приходит с обучением и практикой, постоянным анализом и обобщением накапливаемого опыта управленческой деятельности [3, 7, 10]. Муниципальное регулирование социально-экономических отношений, будучи одной из основных предпосылок экономического развития общества и особой формой управления, выступает в качестве важнейшей составляющей экономической политики государства [2, 7]. Сегодня недооценка роли

муниципального управления особенно опасна в условиях переходной экономики, так как именно она является мощным средством оживления кризисов, улаживания конфликтов, возникающих вследствие проходящих в экономике преобразований. От эффективности функционирования муниципального управления зависят обстановка в обществе, успешность функционирования всех его пластов [1, 4, 9]. Управление социальными процессами и социальной сферой всех уровней власти является сложной комплексной системой. Комплексная система социальной политики – это деятельность государства, общества по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения, обмена и потребления [5, 8, 10].

В настоящее время многими исследователями социального развития общества [2, 4, 6, 9] наблюдается разрыв между потребностями общества территорий и субъектов управления. Происходит захват сырьевых и земельных ресурсов отдельными олигархическими компаниями, что ведет к снижению защищенности основной массы населения, собственников, юридических лиц от некомпетентности и произвола должностных лиц. В связи с этими и другими сложившимися условиями наблюдается ухудшение общего социально-экономического, научно-технического, организационно-правового состояния муниципальных образований, что приводит к снижению благосостояния населения.

Цель работы

Дать социально-экономическую оценку эффективности системы распределения компетенций муниципального образования на современном этапе в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра.

Материалы и методы исследования

Аналитический обзор литературы по проблеме.

Результаты исследования и их обсуждение

Происходящие сегодня в стране процессы позволяют выделить основные тенденции, складывающиеся в области распределения компетенций по уровням управления:

1) отмечается, что реализуемая органами местного самоуправления система компетенций направлена в большей степени на поддержание жизнеобеспечения муниципального образования, а не на их развитие;

2) наблюдаются сосредоточение компетенций у федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и изменение объема и содержания компетенций на уровне муниципальной власти;

3) складывается тенденция к ограничению прав и гарантий органов местного самоуправления в финансово-бюджетной и налоговой сферах. В результате исчезает мотивация муниципальных образований к росту собственных доходов. Как итог – кризис

формирования местных бюджетов, невозможность решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, неэффективность действий местной власти, приводящие к дискредитации муниципальной власти и всей публичной власти в государстве;

4) происходит рост числа организационных структур муниципального образования и расходов на их содержание и, соответственно, увеличение численности муниципальных служащих и снижение их квалификации.

Нам трудно не согласиться с точкой зрения И. Мачульской о том, что к традиционно государственным сферам деятельности (здравоохранение, образование, социальное обеспечение) добавляется лишь слово «муниципальный». Фактически это скрытое наделение определенными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Подтверждением сложившейся ситуации с делегированными полномочиями, которые в большей степени не были оформлены законодательно и не финансировались, является предоставление разнообразных льгот и субсидий отдельным категориям граждан, которые до принятия Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ присутствовали более чем в 100 федеральных законодательных актах. Местным властям было вменено в обязанность производить оплату из своих бюджетов 37 видов льгот, причем по отдельным видам льгот количество категорий граждан, которые могут на них претендовать, охватывает практически все население муниципального образования.

В таком разрезе событий перед управлением стоит задача оптимизировать соотношение компетенций по уровням государственной и муниципальной власти, усилить роль муниципальных образований в развитии территории, повысить эффективность деятельности муниципального образования и усилить его социально-экономическую роль в развитии общества, преодолеть те негативные тенденции в распределении компетенций, которые сегодня можно наблюдать. Это влечет за собой проведение реформ в социально-экономическом векторе государства. Любая реформа должна решать, как минимум, три задачи:

- 1) способствовать улучшению экологии, росту производительности труда и благосостояния населения;
- 2) повышать социально-экономическую эффективность управления;
- 3) повышать комфортность проживания населения и привлекательность занятия бизнесом для хозяйствующих субъектов всех форм собственности.

Несомненно, результативность реформы зависит от целевой установки и выбора объекта и субъекта реформирования. Представляется верной точка зрения В.Л. Берсенева и А.И. Татаркина, которые, помимо названных компонентов реформы, указывают концепцию преобразований, правовую регламентацию и механизм реализации. Однако проводимые

реформы готовятся и осуществляются в условиях неопределенности, на основе предыдущих методов и подходов, путем проб и ошибок. В материалах реформы местного самоуправления просматривается отсутствие четкости в целевой установке, структура реформы не отвечает целостности охвата всех социально-экономических функций, компетенции формулируются в значительной степени с субъективно-политических позиций. Все это в значительной степени делает непредсказуемыми последствия реформ.

Изменения происходят и с делегированными компетенциями муниципального образования. Органы местного самоуправления будут продолжать исполнять государственные полномочия, которые они исполняют сегодня (предоставление льгот в социальной сфере, а также в ЖКХ и на транспорте). Кроме того, им на исполнение будут переданы отдельные новые государственные компетенции, которые сегодня охватывают вопросы местного значения, но в рамках перераспределения компетенций отнесены к государственным (предоставление жилищных субсидий, финансовое обеспечение процесса образования). Собственные расходы муниципалитетов составят 69% от сегодняшнего уровня, снизятся с 89% до 61,5% в общих расходах. Доля расходов на исполнение государственных полномочий увеличится до 38,5% от всех расходов. Передел собственности между местным самоуправлением и государством резко ограничит возможности развития малого и среднего бизнеса.

Несмотря на то что вводятся меры по сокращению нефинансируемых федеральных мандатов, т.е. исполнение государственных компетенций только за счет выделенных субвенций, муниципальные образования не имеют права не исполнять делегированные компетенции, не обеспеченные финансовыми средствами, до вынесения судом соответствующего решения. Таким образом, развивается перегруженность органов местного самоуправления делегированными компетенциями. Половину своего времени они будут тратить на выполнение государственных компетенций. Ситуация с совместными компетенциями мало меняется в процессе проведения реформ. Основные компетенции (например, в области обеспечения общественного порядка, противопожарной безопасности, организации медицинских услуг населению, обеспечения услугами связи, дорожного строительства) остаются как на уровне муниципального образования, так и государства. Вместе с тем в отличие от действующего законодательства список вопросов местного значения будет закрытым, т.е. органы местного самоуправления не смогут осуществлять компетенции, не предусмотренные законодательством. Тем самым ограничивается возможность муниципальных образований осуществлять дополнительные, необходимые обществу компетенции.

Столь существенное перераспределение полномочий и реальное сужение объема компетенций местной власти проведено в совокупности с фактическим сужением прав местного самоуправления в бюджетной сфере. По существу, речь идет о таких изменениях, которые касаются значительного перераспределения властных полномочий, бюджетных ресурсов, собственности не только на муниципальном уровне, но и между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и местной властью, растущей зависимости муниципальных образований от бюджетных ссуд и все более масштабного перераспределения доходов внутри регионов. Существующая тенденция к перераспределению доходов в пользу федерального и региональных бюджетов приводит к дальнейшему ограничению финансовой гибкости местных органов власти. В структуре доходов муниципалитетов увеличивается доля перечислений из бюджетов более высокого уровня: в 2003 г. она превысила 40%, хотя в 2009 г. была ниже 30%.

К примеру, особенностью формирования консолидированного бюджета Сургутского района на 2012 г. является разграничение внутри района расходных полномочий и доходных источников между районным бюджетом и бюджетами поселений. На 2012 г. консолидированный бюджет района по налоговым и неналоговым доходам составлял 2 827 455 тыс. руб., в том числе доходы поселений – 368 826 тыс. руб. Вот некоторые данные, рассчитанные комитетом финансов администрации Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в разрезе вновь образуемых муниципальных образований, расположенных на территории Сургутского района:

- 1) расходы г. Лянтор – 472 млн руб., доходы – 47 млн руб.;
- 2) расходы п. Барсово – 93,2 млн руб., доходы – 3 млн руб.;
- 3) расходы с. Локосово – 43,8 млн руб., доходы – 1,1 млн руб.;
- 4) расходы с. Лямино – 29,6 млн руб., доходы – 0,6 млн руб.;
- 5) расходы с. Ульт-Ягун – 53,4 млн руб., доходы – 1,02 млн руб.

Таким образом, большинство поселений района даже после распределения субвенций из регионального Фонда компенсаций на выравнивание бюджетной обеспеченности остаются дотационными. Следовательно, можно констатировать, что в основном бюджет поселений формируется за счет финансовой помощи.

Разграничение доходов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической политики, применения средне- и

долгосрочного планирования. В целях формирования стимулов для органов местного самоуправления по интенсификации социально-экономического развития территории, повышения сбора доходов бюджетов предпочтительно передать больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, а не финансовой помощи, для обеспечения компетенций органов местного самоуправления.

Межбюджетные отношения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре регулируются Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 24.05.2009 г., где установлен единый норматив отчисления в бюджеты городских округов и муниципальных районов, зависящий от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, в размере 14,3%. Заложенный в методику принцип подушевого выравнивания доходов муниципального образования до среднеокружного уровня ставит территории-доноры в худшее положение по сравнению с другими муниципальными образованиями. В результате исчезает стимул проводить работу по повышению доходного потенциала. Существует опасность, что чрезвычайная раздробленность муниципальных образований, предусмотренная новым законом, усугубит проблему неуправляемости в государстве. А в совокупности с неотработанными межбюджетными отношениями, дефицитом профессиональных кадров и общей неготовностью населения к активным переменам станет серьезным препятствием для исполнения гарантированных населению конституционных обязательств. Практически в России в настоящее время сложилось положение, при котором государство не обеспечило в полной мере реализацию права населения на местное самоуправление. Это коснулось прежде всего сферы межбюджетных отношений, обеспечения бюджетной самостоятельности местного самоуправления, взаимодействия с органами государственной власти и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, лишив муниципальные образования стимула к развитию, что недопустимо для региона-донора.

Заключение

Анализируя указанную выше проблему, авторы сделали следующие выводы.

1. В настоящее время отсутствуют комплексность и целостность учета факторов, определяющих распределение компетенций муниципального образования. Отсюда предлагаемые в реформе местного самоуправления модели не позволяют эффективно учесть влияние каждого фактора и их совокупности на процесс управления системами жизнеобеспечения муниципального образования.
2. На современном этапе общественного развития имеется настоятельная потребность в определении оптимальной системы распределения компетенций муниципального

образования от общего к частному. Выход на разработку данной проблемы с позиций методологии системного познания позволяет качественно улучшить управление развитием процесса распределения компетенций муниципального образования.

3. Правовые акты и организационно-распорядительные документы на уровне муниципального образования не содержат в себе стратегии развития территории. Существует объективная необходимость более четкого правового закрепления исключительных, делегированных, смешанных, дополнительных компетенций муниципального образования.

Список литературы

1. Бабурин В.Л. Инновационные циклы в Российской экономике / В.Л. Бабурин. – Изд. 4-е, испр. и доп. – М.: КАСАНД, 2010. – 216 с.
2. Батасова Е.О. Совершенствование процедуры внешнего управления как инструмента восстановления платежеспособности предприятия / Е.О. Батасова // Экономический анализ: теория и практика. – 2006. – № 22 (79). – С. 58–60.
3. Боумэн К. Основы стратегического менеджмента / Под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 2007. – С. 175.
4. Валдайцев С.В. Антикризисное управление на основе инноваций / С.В. Валдайцев. – М.: ТК «Велби»; Проспект, 2005. – 312 с.
5. Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем / Н.А. Волгин. – М.: Экономика, 2008. – 255 с.
6. Горный М.Б., Иванова В.И., Ошурков А.Т., Скрябина Н.И. Основы муниципальной экономики / М.Б. Горный и др. – М.: Весь мир. – 2010. – 596 с.
7. Гранберг А.Г. Территориальный аспект стратегии развития России / А.Г. Гранберг // Сб. пленарных докладов Международной экономической конференции «Человек. Общество. Окружающая среда». – Екатеринбург, 2011. – С. 41–45.
8. Доклад президента Конгресса муниципальных образований Российской Федерации Э. Шереметьевой «О ходе реформы местного самоуправления» // Муниципальная власть. – 2009. – № 1. – С. 10.
9. Карлина Т. Реструктуризация компаний в условиях кризиса / Т. Карлина // Проблемы теории и практики управления, 2010. – № 4. – С. 106–114.

10. Королев Е.А. Методологические подходы к исследованию организационных законов / Е.А. Королев // Менеджмент: теория и практика. – Ижевск: Удмуртский государственный университет, 2009. – № 5. – С. 95–83.

Рецензенты:

Сахаров Г.В., д.э.н., профессор кафедры экономики и финансового права ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет», филиал в г. Сургуте, г. Сургут;

Яковлев Б.П., д.псх.н., профессор кафедры социальной работы и социального права ФГБОУ ВПО «Российский государственный социальный университет», филиал в г. Сургуте, г. Сургут..