

МЕСТНОЕ ТЕЛЕВИДЕНИЕ, ВЛАСТЬ, НАСЕЛЕНИЕ: ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ КАК ОСНОВА СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

РАЗДЕЛ 1. АНАЛИЗ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНЫМ ТЕЛЕВИДЕНИЕМ В МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДАХ РОССИИ (НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ)

МАЛЫЕ И СРЕДНИЕ ГОРОДА КАК МАКРОСРЕДА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО ТЕЛЕВИДЕНИЯ

Развитие городов: финансово–экономические и правовые аспекты

Развитие городов России, как и других муниципальных образований, происходит в сложных условиях переходного периода. Обострились неизжитые пороки наследия предшествующего периода, обозначились новые проблемы слишком быстрой смены общественно–политической формации.

Сохраняются перекосы в экономической и социальной структуре муниципальных образований, сложившиеся в условиях командно–административной системы и советской плановой экономики. Поселения развивались, выполняя заданную "сверху" функцию в рамках "политики размещения производительных сил", ориентированной на максимальную комплексность и взаимосвязь. Это привело, как минимум, к трем проблемам, с которыми сталкиваются сегодня российские города:

- узость налоговой базы, когда бюджеты всех уровней очень сильно зависят от ограниченного числа предприятий.
- отсутствие резервов для снижения налогового бремени за счет возникающих новых точек роста за пределами крупных городов или городских агломераций.
- отягощенность производственного сектора в городах высокими тарифами на коммунальные услуги, сохраняющимся ведомственным жилым фондом, значительными "социальными издержками", связанными с ценой поддержания необходимого уровня социальной инфраструктуры.

В новых экономических условиях, вызвавших кризис целого ряда отраслей российской экономики, попали в тяжелейшее положение города, насыщенные оборонными, текстильными, угледобывающими и некоторыми другими предприятиями. Спад производства вызывает в этих городах своего рода цепную реакцию – рост безработицы, падение уровня жизни, катастрофически ухудшающаяся социальная обстановка, сложности с обслуживанием жилого фонда и объектов инженерной и социальной инфраструктуры. Ведомственные объекты оказались "сброшенными" на муниципалитеты без передачи адекватных источников их поддержания.

Особенно тяжелым этот процесс оказывается в так называемых монопрофильных городах (градообразующая база которых представлена одним предприятием или несколькими предприятиями аналогичного профиля). При закрытии градообразующих предприятий в монопрофильных городах ставится под угрозу само их существование. Специфические проблемы развития возникают у городов с ценным историко–культурным наследием, у городских поселений, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, городах со сложной экологической ситуацией.

Состояние финансово–экономической базы развития городов в современной России

характеризуется несколькими сложными моментами. Прежде всего, это общее сужение городской налоговой базы, вызванное экономическим кризисом и масштабным падением производства.

Специфика межбюджетных отношений приводят к перераспределению финансовых средств не в пользу городов и других муниципальных образований. По данным Министерства по делам Национальностей и федеративным отношениям, за последние три года доля субъектов Федерации в консолидированном федеральном бюджете увеличилась на 8%, а доля местных бюджетов сократилась на 7%.

Особенно опасной становится тенденция резкого сокращения в местных бюджетах средств, направляемых на цели развития. На сегодняшний день местные бюджеты практически полностью состоят из текущих расходов. Доля средств местных бюджетов, направляемых на развитие, с 1992 года уменьшилась в среднем по России с 7 до 2,5%, и даже в наиболее богатых городах она упала с 22 до 6%.

Отдельной проблемой становится сама возможность использования на стабильной основе бюджетных средств. Фактически к таким доходам относятся только местные налоги и сборы. Однако доля их невелика и составляет по разным городам 10–20% доходной части бюджета. Все остальное ежегодно регулируется субъектом Федерации, причем минимальные допустимые доли (установленные по закону "О финансовых основах местного самоуправления в РФ") отчислений по большинству налогов как правило меньше даже существующих показателей.

Что касается правовой основы развития городов, то Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определил общие рамки организации муниципального развития, но он далеко не охватывает всех необходимых условий для активизации жизни российских городов. В марте 1996 года постановлением Правительства РФ N266 был определен перечень законопроектов, подлежащих первоочередной разработке в обеспечение реализации упомянутого закона. Они должны охватывать ключевые проблемы развития городов, такие как: (а) укрепление финансово-экономической самостоятельности; (б) развитие механизмов формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений; (в) реформа отношений в сфере муниципальной собственности, прежде всего собственности на землю; (г) формирование конкретных механизмов экономического развития, формирование благоприятного хозяйственного климата и инвестиционного климата в частности, и некоторых других.

Фактически единственным шагом, который был реально сделан в направлении развития законодательной базы местного самоуправления, было принятие в 1997 г. Закона "О финансовых основах местного самоуправления", который зафиксировал определенные "правила игры", однако не внес принципиальных изменений в принципы старой бюджетной системы, а именно сохранил концепцию минимального бюджета, основанного на системе минимальных стандартов и регулирующих доходов, нормативы отчисления которых утверждаются законом о бюджете субъекта Федерации каждый финансовый год.

Другой существенной проблемой является реформа механизма взаимодействия законодательства и оперативного управления в отношениях между субъектами РФ и муниципалитетами. Переход от административного управления к правовому регулированию этих отношений является одним из ключевых моментов российской "муниципальной революции".

Однако "революционная" ломка отношений спровоцировала, особенно в ряде регионов, нечто вроде "контрреволюции", выразившейся в попытке губернаторов

отнять полномочия у должностных лиц местного самоуправления. Общей тенденцией остается постепенное вытеснение общеправовых принципов построения системы местного самоуправления оперативным управлением, причем в основном хозяйственно–экономическим.

Оперативное управление, основанное на инструкциях, письмах и распоряжениях федеральных и субфедеральных ведомств, в силу своей насущности явно преобладает. Разделение полномочий уровней власти, проведенное в Конституции и конституционных законах оказывается порабощенным "хозяйственно–экономической текучкой," вал которой лишь увеличивается по мере расширения антикризисных мер.

Инструкции, нормативы и распоряжения в силу своей конкретности обладают большим авторитетом у представителей местной власти, нежели законы. А их постоянные изменения становятся мощнейшим инструментом организации и контроля, а, в конечном итоге, инструментом государственной централизации. Изменения нормативной базы сами по себе, независимо от их содержания, оказываются фактором силы.