

Дискуссионная трибуна

Чекавинский А.Н.

ВОЗМОЖНА ЛИ ПРОЦЕДУРА БАНКРОТСТВА В ОТНОШЕНИИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ СО СЛАБОЙ РЕСУРСНОЙ БАЗОЙ?

Переход от административно-командной экономики к рыночной в России сопровождался снижением объёмов производства, депопуляцией населения, усилением дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития. Эти процессы в итоге привели к возникновению новых проблем как в стране, так и в Вологодской области.

Актуализировались вопросы развития социальной, инженерной, бытовой и дорожно-транспортной инфраструктуры в тех муниципальных образованиях региона, в которые устремились люди в поисках более высокооплачиваемой работы, возможностей самореализации, комфортного проживания. Это характерно для крупных агломераций (преимущественно городов и административных центров районов), предприятия которых сумели адаптироваться к новым рыночным условиям и сохранить производственный и финансовый потенциал.

В большинстве муниципалитетов шло разрушение колхозов, закрытие лесопунктов, детских садов, школ, ФАПов, домов культуры. Сжатие сферы приложения труда привело к оттоку населения из деревень и сёл, снижению уровня хозяйственной освоенности территорий. Согласно данным статистики, за 1990 – 2010 годы численность сельского населения области сократилась на 86,8 тыс. человек (18,6%). В пятой части населённых пунктов не осталось постоянных жителей, а 60% деревень были признаны малочисленными.

О финансовой самостоятельности муниципалитетов, в которых практически отсутствует население и развитая экономическая база¹, их возможностях решать местные проблемы говорить не приходится. Если в г. Вологде в 2010 году доля собственных доходов бюджета в их общем объёме составляла 68,5%, то, например, в Бекетовском сельском поселении Вожегодского района – 13,0, а в Санинском сельском поселении Бабаевского района – всего 2,8%. В условиях финансово-экономического кризиса, приведшего к значительному сокращению размеров бюджета области, весьма актуализировался вопрос о том, что делать с территориями подобного рода: оказывать поддержку, тратя финансовые ресурсы, или дать им «спокойно умереть»? И как быть в этом случае с небольшим количеством жителей поселений?

¹ Далее по тексту такие территории будем называть «умирающими».



ЧЕКАВИНСКИЙ Александр Николаевич
младший научный сотрудник
ИСЭРТ РАН
Chan@bk.ru

Проведённый нами анализ публикаций по данной проблеме позволяет сделать несколько выводов.

Мировой опыт свидетельствует о том, что при условии, когда у муниципального образования отсутствуют возможности самостоятельного выполнения возложенных на него обязательств, проведение процедуры банкротства является закономерным и естественным процессом. По данным А.А. Кузьминой, ведущего аналитика проекта Neosopomica, в ноябре 2011 года в США обанкротился г. Джефферсон, власти которого задолжали кредиторам более 5 млрд. долларов [3]. Массовые банкротства проходят в настоящее время в Венгрии, где сразу 12 органов местного самоуправления имеют долги. Вместе с тем в большинстве случаев дефолт местных органов власти за рубежом стал следствием недальновидной долговой политики, в рамках которой финансировались масштабные и неэффективные инфраструктурные и коммерческие проекты, активно использовались гарантии по обязательствам коммерческих предприятий. В России же состояние дел таково, что муниципалитеты не обладают достаточным объёмом средств даже для выполнения минимального набора возложенных на них полномочий.

Яркий пример убыточных городов в Вологодской области – Красавино. С 1848 года в нём функционировало одно из ведущих предприятий региона по производству льняных тканей и изделий из них – ОАО «Северлён». Однако в начале 1990-х годов в связи со снижением покупательной способности доходов населения и сокращением поставок льносырья его продукция стала неконкурентоспособной, а деятельность нерентабельной. В 2012 году совет директоров предприятия принял решение о его закрытии, оставив безработными почти 500 человек.

Все эти факторы негативно отразились на экономике города. Численность его жителей только за последние 11 лет сократилась с 8,8 до 7 тыс. человек (на 20%). Доля безвозмездных перечислений в муниципальный бюджет в эти годы составляла от 68 до 93%. Очевидно, что существование таких городов совершенно экономически не обосновано и они просто убыточны.

В том, что в банкротстве муниципалитетов нет ничего страшного, когда оттуда уже уехали люди, убеждён и бывший губернатор Пермского края, доцент Пермского кампуса высшей школы экономики Олег Чиркунов. По его мнению, несмотря на то, что это болезненный процесс, «страна должна отторгать свои неэффективные частички, либо она умрёт целиком» [4]. И в связи с этим задача государства должна заключаться не в поддержке муниципалитетов, а в оказании помощи людям, которые приняли решение о переезде. Но что делать, если жителям некуда уезжать или они не хотят оставлять свои дома?

Как считает О. Чиркунов, искусственное выравнивание не приводит к решению проблем социально-экономического развития территорий, а лишь порождает неэффективность государственных расходов, искажает стоимость производства товаров и услуг. С данной точкой зрения, конечно, можно согласиться. Очевидно, что органам власти «умирающих» муниципалитетов для сохранения жизнеспособности территории, обеспечения конституционных прав человека необходимо извне привлечь значительный объём финансовых, материальных и кадровых ресурсов. При этом эффективность вложенных средств останется крайне низкой, так как из-за отсутствия (либо слабого развития) сфер приложения труда существенного экономического роста явно не будет.

Однако утрата контроля над такими территориями порождает потерю национальной и культурной самоидентичности региона и страны со всеми негативными последствиями. Наглядный пример тому – Дальний Восток, где только по официальным данным проживает около 20 тысяч китайских граждан. При этом в некоторых населённых пунктах количество китайцев сопоставимо с численностью россиян. Нетрудно себе представить, что может произойти, если они не только начнут жить по своим законам, но и продвигать их на юридическом уровне.

Отторжение слаборазвитых муниципалитетов приводит к снижению эффективности имеющегося потенциала. Так, из интервью с заместителем директора Института водных проблем РАН М. Болговым следует, что тот же Китай в целях обеспечения роста своей экономики, кроме аренды дальневосточных земель, начал использовать водные ресурсы. Рабочие промышленных предприятий северных провинций Поднебесной построили несколько каналов, по которым вода из крупнейших приграничных рек поступает к ним, и нередко загрязнённая всевозможными стоками возвращается назад в Россию [5]. Неужели в нашей стране нет собственных предпринимателей, которые могут и готовы организовать производство на данных территориях, рачительно использовать ресурсы для развития отечественной экономики, повышения благосостояния населения и сохранения экосистемы?

В России для урегулирования задолженности муниципалитетов Бюджетным кодексом предусмотрен институт временной финансовой администрации (ст. 168.2). Он вводится на срок до одного года решением арбитражного суда при соответствующем ходатайстве от высшего должностного лица субъекта РФ, представительного органа либо главы муниципального образования [1]. Поло-

жительное решение по ходатайству возможно в том случае, если на момент его принятия просроченная задолженность по муниципальным обязательствам превышает 30% от объёма собственных доходов местного бюджета в последнем отчётном году. Однако ни в одном муниципальном образовании эти условия не могут быть выполнены, так как при недостаточном объёме собственных средств для осуществления полномочий органы местной власти получают субвенции из вышестоящих бюджетов. Даже в кризисных ситуациях на региональном и местном уровнях всегда будет найдено компромиссное решение по урегулированию задолженности. Следовательно, все существующие процедуры банкротства «умирающих» муниципалитетов в России на практике являются несостоятельными.

Кроме того, следует принять во внимание тот факт, что основным источником средств для выплат кредиторам выступают будущие доходы муниципалитета. Однако большая часть активов территориальной единицы (улицы, здания) не может быть продана ввиду общественного использования. В связи с этим процедура банкротства также является бессмысленной. Она лишь приведёт к проблемам с оказанием коммунальных и социальных услуг населению, чрезмерной фискальной нагрузке на жителей и хозяйствующих субъектов, финансовым трудностям у кредиторов.

Конечно, дефолт поселений имеет и положительные стороны. Он является стимулом для повышения качества управления общественными финансами и рисками, а также для проведения ответственной бюджетной политики. Кроме того, появляется возможность реструктуризировать задолженность органов власти с помощью согласованного с кредиторами плана. Однако при этом не решается главная проблема – развитие ресурсной базы территории.

Таким образом, банкротство «умирающих» муниципалитетов в регионе невозможно в принципе. Поддержание их жизнеспособности сопряжено со значительными затратами и приводит к неэффективному использованию ресурсов. Выходом из этой ситуации, как свидетельствует мировая практика, может быть реорганизация территориальных единиц посредством присоединения «больного» муниципального образования к соседнему, более «здоровому», с финансовой точки зрения. Вместе с тем, вероятно, оно будет эффективным только в том случае, если ресурсов у вновь созданного поселения будет достаточно для того, чтобы не только исполнять переданные полномочия, но и стимулировать развитие экономики и социальной сферы. Возможно ли это в условиях дефицита квалифицированных управленцев,

большой разбросанности поселенческой сети, пассивности местных жителей, низкой доходности основной части функционирующих организаций, несоответствия между объёмами возложенных на органы местной власти полномочий и денежных средств, выделяемых для их исполнения? Может быть, имеет смысл предусмотреть особый (льготный) режим налогообложения для данных территорий? Или передать часть выполняемых органами муниципальной власти функций на районный (областной) уровень? Как администрации «умирающих» поселений привлечь на территорию инвесторов? Ответив на эти вопросы, вероятно, можно будет понять, что делать, чтобы придать импульс развитию муниципалитетов со слабой ресурсной базой. Именно их мы предлагаем обсудить в следующих номерах журнала.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации – М.: Проспект, 2006. – 216 с.
2. Гореликов, К.А. Анализ зарубежного опыта банкротства муниципальных образований / К.А. Гореликов // Режим доступа: http://www.ieay.ru/nauch/sc_article/2006/01/Gorelikov.shtml
3. Кузьмина, А.А. Банкротство муниципалитетов: экономическая закономерность или отсутствие грамотного управления / А.А. Кузьмина // Практика муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 98-106.
4. Серегин, О. Нужно было создавать инструменты, а не совершенствовать власть / О. Серегин // Материалы встречи из цикла «Весенний диалог» в Высшей школе экономики. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/news/strategy/53293510.html>
5. Чеховский, Н. Китай забирает сибирские реки / Н. Чеховский. // Свободная пресса. – 30 мая 2012. – Режим доступа: <http://svpressa.ru/economy/article/55786/>