
Е. В. ПОЗДНЯКОВА

АСПИРАНТКА КАФЕДРЫ ТЕОРИИ ПРАВА,
ГОСУДАРСТВА И ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
КУРСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ТЕХНИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА: ИННОВАЦИОННЫЙ ПРОЕКТ

Автор раскрывает антикризисный проект (модель) развития местного самоуправления на основе скоординированной деятельности органов государственной и муниципальной власти, представителей науки, банков, бизнеса и гражданского общества. На современном этапе мирового экономического кризиса в Российском государстве, как и в любой стране, выполняющей Европейскую Хартию о местном самоуправлении, критерием муниципального антикризисного реформирования является, по мнению автора, не только принятие антикризисных законов, но и выработка, реализация стратегии их применения с использованием инноваций как новых знаний о путях преодоления последствий кризиса.

Ключевые слова: местное самоуправление, инновационный проект, мировой экономический кризис.

E. POZDNYAKOVA

APPLICANT AT THE CHAIR OF LEGAL THEORY,
STATE AND LAW-ENFORCEMENT BODIES STRUCTURING AT THE KURSK STATE
TECHNICAL UNIVERSITY

DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AMID THE WORLD ECONOMIC CRISIS: INNOVATIVE PROJECT

The author develops a crisis management project (model) of local self-government development on the basis of coordinated activity of public and local authority, representatives of science, banks, business and civil society. In the opinion of the author, on the modern stage of world economic crisis in Russia as in any other country which performs European self-government charter, not only adoption of crisis management laws but also elaboration, realization strategy of its appliance with use of innovations as source of new knowledge about the ways of overcoming the effects of the crisis shall be used as criteria of local crisis management reformation.

Key words: local self-government, innovative project, world economic crisis.

Мировое антикризисное развитие от органов местного самоуправления требует продуманных и решительных действий, в силу которых все планируемые мероприятия будут носить не только научно обоснованный и хорошо просчитанный социально-экономический характер, но и характер стратегически опережающий.

Страны, сделавшие ставку на антикризисное развитие с использованием перспективных IT-технологий, сегодня занимают наиболее выгодные позиции в осуществлении антикризисных мероприятий посредством оптимального разделения труда между центром, регионами и муниципалитетами. Они повышают качество и государственного, и муниципального управления, особенно процессом преодоления последствий кризиса. Доступность для граждан всего спектра информации об антикризисной деятельности центральной и местной властей

кардинально влияет на развитие в этих странах новых источников жизнеобеспечения населения, особенно на конкурентоспособность экономики муниципалитетов. Ведь свободный обмен идеями и антикризисной информацией - это важный фактор укрепления демократических институтов и процедур.

Многое зависит от четко скоординированной работы органов государственной и муниципальной власти, представителей науки, банков, бизнеса и гражданского общества по поддержке системы кредитования населения.

Кредиты - деньги, одалживаемые на время под проценты, практиковались еще в древнем мире. Европейцы и американцы давно не представляют себе жизни без кредитов. В нашей стране накануне XXI века оценили удобства, которые предоставляет хорошо развитая кредитная отрасль.

Экономисты, юристы, политики единодушны во мнении, что современный финансовый кризис - это прямое следствие кризиса ипотечного кредитования в США. Частные американские банки настолько вошли в раж в погоне за обогащением, раздавая направо и налево ипотечные кредиты, что в категорию «счастливых собственников» ипотечного жилья вошли и те американцы, которые были просто не в состоянии регулярно выплачивать проценты по кредитам. В итоге жилье чуть ли не в массовом порядке переходило в собственность банков, а достаточного количества людей, которые бы хотели покупать это жилье, не находилось. Исход подобного положения дел вполне предсказуем: банкротство банков.

В этой связи необходимо выделить ряд принципиальных моментов, связанных с возможным антикризисным программным проектом для муниципальных образований в Российской Федерации, например, Программой антикризисного развития местного самоуправления.

Такой программный документ послужит основой подготовки конкретных программ антикризисного развития местного самоуправления как в центре, так и в регионах, в частности, муниципальных образованиях.

Выстраивая антикризисную стратегию, следует прежде всего ориентироваться на крупные системные проекты, разработанные в масштабах страны, например, такие как Антикризисная программа России, информация о ходе антикризисного управления, государственная антикризисная поддержка местного самоуправления и др. Они могут служить источником эффективной работы федеральных министерств, ведомств, властей регионов и муниципалитетов. Для этого необходимо выработать объективные оценочные показатели поддержки и адресной помощи как всем, так и отдельно взятым муниципальным образованиям.

Причем надо учитывать такие чувствительные для местного сообщества факторы, как скорость и качество антикризисной поддержки местного самоуправления в интересах оказания гражданам публичных услуг, действенность административных регламентов исполнения муниципальных функций. Не менее важно принимать во внимание оперативность рассмотрения обращений граждан, документов антикризисного содержания, затраты времени на их исполнение, на подачу деклараций, регистрацию имущества и так далее.

Посредством антикризисных программ, а также через механизмы муниципально-государственного и частно-муниципального партнерства, кооперации труда партнеров предстоит ускоренно решать вопросы взаимопомо-

щи в материальном и финансовом наполнении экономической основы местного самоуправления, созданию устойчивой базы муниципалитетов.

В Российском государстве, как и в любой стране, выполняющей Европейскую Хартию о местном самоуправлении, сегодня критерием муниципального антикризисного реформирования является не только принятие антикризисных законов, но и выработка, реализация стратегии их правоприменения с использованием инноваций (нововведений) как источника новых знаний о путях преодоления последствий мирового экономического кризиса.

В результате такого реформирования и развития появляется антикризисная муниципальная экономика, получает импульс новое качество муниципальной системы, управления в виде антикризисных действий, конкурентоспособности, других новых общественных отношений.

Итогом осуществления антикризисных мероприятий становится не только осуществление права населения на совершенствование местного самоуправления, как это предусмотрено Европейской Хартией о местном самоуправлении, но и антикризисное использование потенциала муниципального управления для становления новых демократических институтов.

Одновременно с этим антикризисные решения все более ориентируют на привлечение внимания общества к саморегулируемым организациям, порожденным становлением Российского правового демократического государства. Оно создало, как известно, местное самоуправление сверху, по своей инициативе и при поддержке граждан (на Западе, как правило, местная власть исходит от населения). Именно отсюда вытекает повышенное внимание государственной власти к местному самоуправлению. Поэтому промедление с государственной финансово-экономической поддержкой местных властей, ее недейственность, например, в сферах муниципальной собственности, социальной защиты населения, безопасности человека может привести к негативным кризисным явлениям в экономическом и правовом развитии территорий.

Достижение благополучия населения, к чему и направлен поиск антикризисных решений, адресованных сельским и городским поселениям, муниципальным районам и городским округам, видится в следующем: надо поддерживать, прежде всего, силами общества и государства, всей мощью национального капитала дотационные, финансово и экономически не обеспеченные муниципалитеты, бедные и средние слои населения в защите их права на устойчивое развитие основ местного самоуправления.

Это и есть достижение муниципальных целей социального государства в кризисной обстановке. Их реализации способствует сложившаяся область общественности, - муниципальная наука и ее составная часть, право местного самоуправления на противодействие кризису как ресурс антикризисного управления обществом и государством.

Антикризисные процессы в муниципальной экономике, праве и управлении способны создать достаточно стабильную, эффективную систему новых знаний о путях капитальных вложений в подъем экономики «бедных» муниципальных образований, находящихся на грани выживания. Не менее необходимо вести антикризисное муниципальное строительство на базе устойчивого организационно-правового экономического развития, обеспеченного не одними лишь интересами невыхода органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, но прежде всего интересами консолидации государственного управления и муниципального управления, объединении всех общественных сил для поддержки антикризисных мер. В том числе, обусловленных развитием экономической основы местного самоуправления, не исключая и частно-муниципальное партнерство, и межмуниципальное сотрудничество, и передовой зарубежный опыт.

Именно на этой платформе выявляются в антикризисной стратегии новые направления совершенствования местного самоуправления, обусловленные национальными программами выхода страны из кризиса.

Прежде всего - это формирование антикризисных целей муниципального сообщества той или иной страны. Так, в России предстоит разработать и реализовать антикризисную муниципально-правовую политику, обеспечивающую социальный и экономический подъем местного самоуправления. В основе этой политики - соединение социальных, информационных и управленческих ресурсов с помощью инновационной системы государственного и муниципального управления. В центре данной политики находится антикризисная интеграция: муниципалитеты - бизнес - исполнительная власть плюс конкуренция между звеньями муниципальной экономики (отрасли производства, услуг, правоохраны и др.).

Далее. Антикризисное развитие сообщества муниципальных образований в Российской Федерации и ее субъектах нельзя обеспечить без активизации государственных органов исполнительной власти, ответственных за обеспечение федеральной и региональной поддержки местного самоуправления.

Так, ответственным за рациональное развитие в России сообщества муниципалитетов на уровне государственной исполнительной власти является Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегионразвития). Такой исполнительный орган нужен и важен, поскольку Федерация, ее власти, прежде всего исполнительная власть, отвечают за реализацию общих начал местного самоуправления в соответствии с ФЗ-131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Минрегионразвития вправе разработать типовую модель управления антикризисным развитием системы местного самоуправления.

Более того, это Министерство способно создать общедоказательные предпосылки антикризисного укрепления фундамента государственного и муниципального управления в регионах, которым и являются нормативно обоснованные и обновленные экономические основы местного самоуправления и регионов в целом.

В этой связи будет оправданным расширение антикризисных стратегических масштабов деятельности данного министерства, иных правительственных органов (например, комиссии) по взаимодействию федеральных и региональных органов исполнительной власти, при условии расширения их полномочий, обогащения задачами антикризисного взаимодействия с исполнительными структурами муниципальных образований. Представляется, что любой отрыв федерального и регионального управления от экономической основы местного самоуправления является серьезным недостатком процесса совершенствования механизма государственного и муниципального управления.

Цели и принципы стратегии антикризисного развития местного самоуправления должны стать в значительной мере инновационными. Очевидно, в перспективе можно перейти на принципы консолидированного управления муниципальными территориями с охватом государственного, частно-государственного партнерства, частно-муниципального партнерства, частно-публичного партнерства. Надо прежде всего стимулировать этот процесс, используя новые, нетрадиционные механизмы.

Так, к средствам устранения последствий кризиса целесообразно отнести улучшение качества информации о процессе интеграции государственных, муниципальных и общественных интересов. Ведь информационная неосведомленность является не только сдерживающим фактором в борьбе с кризисом, но и находится в основе конфликта интересов властей, служб и служащих, в том числе губернаторов, мэров городов и глав муниципальных районов.

В свою очередь, авторитет руководителей, доверие населения к ним зависят от ответственности региональных и муниципальных властей перед гражданами. Антикризисная поддержка населением властей, устремленных к подъему муниципальной экономики - прямое следствие упорядочения авторитета органов государственного управления центра и регионов.

Например, в сельском хозяйстве без опоры на авторитет и поддержку государства трудно включать муниципальные образования в решение вопросов поиска новых рабочих мест на предприятиях переработки сельхозпродукции, занятости селян, миграции сельского населения. В результате недостаточной господдержки обостряется проблема замещения импорта в части компонентов продовольственной базы. Конечно, импортозамещение - это не самоцель в экономике. Но в сельскохозяйственном производстве, имеющем прямой выход на многие аспекты, связанные с качеством продуктов питания, это оправдано самой стратегией продовольственной безопасности в условиях кризиса.

Разумеется, каждый субъект Федерации вправе создавать и развивать муниципально-управленческую модель, основанную на европейских стандартах жизнеобеспечения населения, т.е. на стандартах высокого качества продуктов питания, оказания услуг населению, дорог, транспорта, коммунального обслуживания и т.д.

Подобная антикризисная модель охватывает: внедрение и функционирование системы государственного и муниципального планирования роста уровня жизни населения; обеспечение эффективности региональной и муниципальной социально-экономической политики выхода из кризиса; создание эффективного управления финансами и условий для увеличения доходов бюджетов муниципальных образований; совершенствование системы управления, ориентированной на высокие общественно-значимые результаты; обновление механизмов исполнения полномочий органами муниципального управления в сторону повышения их ответственности.

В кризисной ситуации не только экономические нормативы и меры, но и значительная часть правовых актов начинает осуществляться в форме нововведений. Так, с 1 июля 2009 года вступает в силу Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»².

Именно новые законы и подзаконные акты служат началом инновационных направлений,

моделей, принципиально улучшающих технологии контроля и антикризисного управления в целом.

В этой связи возможно, на мой взгляд, создание института (центра) внедрения инноваций и европейских стандартов жизнеобеспечения населения муниципалитетов в регионе, что позволит дифференцировать прогрессивные нововведения, улучшающие внедренческий процесс в антикризисном управлении. Например, освоение новых технологий исполнения муниципальных решений, повышение инновационной активности органов власти субъектов Федерации по передаче отдельных полномочий местному самоуправлению, его антикризисное развитие в ходе правовой, административной, муниципальной и других реформ, поиск внебюджетных материальных и финансовых ресурсов и др.

Или взять новое законодательство о муниципальной службе, которое развивается неравномерно и не обеспечивает потребности в формировании современного кадрового корпуса муниципальных образований. Антикризисные муниципально-экономические отношения порой сопровождаются неупорядоченностью и хаотичностью служебных отношений в муниципалитетах, малой эффективностью применяемых информационных технологий на местах и отставанием в инновационном развитии профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Все это обусловлено тем, что устаревшие системы управления исчерпали свой потенциал и частичное их улучшение не может дать антикризисного эффекта в управлении. Почему? Потому что осуществление фундаментальных инноваций связано не только с крупными вложениями в развитие структур муниципального управления, не сразу дающими эффект, но также и со значительным инновационным риском в антикризисном развитии местного самоуправления.

Ведь институциональные антикризисные инновации в муниципальном праве направлены на формирование новых институтов и способов регулирования, распределения, обмена продуктами рыночной инфраструктуры, использования различных форм собственности на территории муниципалитетов. Именно с помощью муниципально-правовых инноваций всегда реализуются новые формы и механизмы социально-экономической организации муниципальных образований, их деятельности. На основе муниципально-правовых инноваций развиваются многие новые права и свободы, формы и методы реализации правовых актов

органов местного самоуправления (уставов, решений, постановлений и др.).

Конечно, к различным видам муниципально-правовых инноваций требуются разные подходы в антикризисном процессе их регулирования, правоприменения и правореализации.

В одних случаях возможен такой подход, как усиление борьбы с кризисными явлениями, например, с несоблюдением процедур продажи (сдачи в аренду) земли и помещений, находящихся в муниципальной собственности, с действиями органов муниципальной власти, направленными на введение ограничений на перемещение товаров и дополнительных обременений для предпринимателей. В других - закрепление ответственности муниципальных должностных лиц за неисполнение антикризисных мер в виде дисквалификации в отношении чиновников; урегулирование порядка контроля, предоставления услуг, сопутствующих выполнению муниципально-экономических функций органами местного самоуправления, подведомственными им организациями.

В связи со вступлением в силу с 1 июля 2009 года Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закрепляется принцип уведомительного начала предпринимательской деятельности для 13 видов бизнеса, подавляющее число предприятий в которых - это субъекты среднего и малого предпринимательства. Проверки малых компаний будут осуществляться не чаще, чем один раз в три года, а внеплановая проверка - только с санкции прокурора.

Содержание основных направлений антикризисной программы на уровне местного самоуправления зависит от социально-экономических и управленческих характеристик прежде всего городов и районов. Поэтому можно предложить лишь примерную структуру антикризисной программы городского округа (муниципального района) в сфере экономики.

Раздел первый. Совершенствование организации комплексного предотвращения и пресечения правонарушений в сфере экономики:

а) координация деятельности государственных, правоохранительных органов и общественных органов и общественных формирований по профилактике антиобщественных проявлений в сфере экономики;

б) совершенствование организации профилактической работы;

в) улучшение материально-технического и кадрового обеспечения профилактической работы;

г) организация научно-методического, информационного обеспечения социальной профилактики правонарушений.

Раздел второй. Общесоциальные меры предупреждения антиобщественных проявлений в сфере экономики:

а) социально-экономические меры;

б) правовая пропаганда и правовое воспитание.

Раздел третий. Усиление охраны объектов собственности, имущества.

Раздел четвертый. Профилактика должностных, хозяйственных преступлений, лоббирования, злоупотреблений в сфере распределения общественного продукта.

Раздел пятый. Профилактика преступления против имущественных прав граждан и недвижимого имущества в целом.

Раздел шестой. Профилактика антиобщественных проявлений несовершеннолетних и молодежи в сфере экономики.

Раздел седьмой. Усиление противодействия коррупции и рецидивной преступности в сфере экономики.

Раздел восьмой. Профилактика пьянства, алкоголизма и наркомании.

Раздел девятый. Предупреждение антиобщественного образа поведения на объектах хозяйствования.

Органы государственного и муниципального управления, служащие, особенно высшие должностные лица, призваны создавать благоприятные условия для развития инноваций не только посредством «противодействия», «борьбы», «административных ресурсов», но и посредством консенсуса, согласия, взаимопонимания между различными общественными силами, действующими в городах, районах, поселках и селах. В этом случае они оказывают прямую поддержку антикризисным проектам.

Нужна реальная государственная политика муниципальных антикризисных нововведений (инноваций), которая определяет конечный результат инновационной деятельности местного самоуправления в виде повышения производительности труда в муниципальной сфере, нового или усовершенствованного продукта, произведенного законным путем и реализуемого на рынке труда нового объема рабочих мест и др.

Безусловно, процесс внедрения антикризисных муниципальных инноваций и европейских стандартов жизнеобеспечения завершится повсеместным созданием инновационно-внедренческих центров, технологических инкубаторов, технопарков, учебно-деловых центров и других специализированных организаций, возникающих на послекризисном этапе. На эти центры следует возложить разра-

ботку процессов исполнения инновационных программ развития местного самоуправления, создание комплекса инновационных проектов и мероприятий, согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам проведения антикризисных мер. Среди последних следует назвать активизацию инновационно-внедренческих организаций в конкурсах; выделение прямых государственных инвестиций для реализации инновационных программ и муниципальных проектов в регионах и в общенациональном масштабе.

Естественно, деятельность по внедрению муниципальных инноваций на основе европейских стандартов посткризисного жизнеобеспечения потребует принятия неординарных мер, включающих в себя совершенствование системы федеральных и региональных инвестиций, кредитной и налоговой политики, внебюджетного финансирования. В антикризисной программе будет уместным осуществить меры по совершенствованию механизма образования и использования внебюджетных источников для реализации инновационных проектов. Прежде всего, это касается внебюджетных фондов поддержки антикризисных дел, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в муниципальных образованиях и в субъектах Российской Федерации.

На региональном и муниципальном уровнях реализуется единая система антикризисных мер, включающая в себя как мероприятия, софинансируемые из федерального бюджета, так и меры, реализуемые субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно.

Основными вполне достигаемыми целями осуществления системы таких антикризисных мер, принимаемых на уровне городских округов и муниципальных районов, являются:

- обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, оплаты первоочередных расходов;

- содействие занятости местного населения, сохранение и создание рабочих мест.

Поддержание сбалансированности бюджетной системы обеспечивается как предоставлением поддержки бюджетам муниципальных образований путем выделения средств из регионального бюджета, так и проведением ответственной политики на муниципальном уровне, включающей в себя:

- оптимизацию бюджетных расходов и реструктуризацию муниципальной бюджетной сети;

- пересмотр параметров местного бюджета, в том числе путем отказа от «необязательных» капитальных вложений;

- недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;

- отказ от пополнения доходной базы бюджета субъекта Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов.

В соответствии с предлагаемой антикризисной программой предоставление поддержки бюджетам муниципальных образований из регионального бюджета будет осуществляться с учетом:

- реализации принятых Правительством Российской Федерации решений о снижении уровня финансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, на которые предоставляются субсидии из федерального бюджета;

- совершенствования существующего механизма предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, а также предоставления бюджетных кредитов.

Важнейшими направлениями антикризисной политики муниципальных властей должны стать реализация программ содействия занятости местного населения, мер социальной поддержки безработных граждан, а также поддержка реального сектора экономики (создание благоприятных условий для привлечения инвестиций; организация системы взаимодействия с инвесторами по реализации приоритетных проектов, поддержка агропромышленного, строительного комплексов; содействие развитию малого и среднего предпринимательства, расширение сети предприятий местного значения и т.д.).

Субсидии на реализацию программ содействия занятости населения и по социальной поддержке безработных граждан целесообразно направлять на проведение следующих мероприятий:

- опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);

- организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;

- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том

числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;

- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Муниципальная антикризисная программа может стать эффективной в том случае, если будет гармонизирована с мероприятиями, осуществляемыми субъектами Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета в рамках реализации делегированных полномочий.

Следует также учитывать необходимость оказания дополнительной поддержки населенным пунктам, у которых наиболее остро выражены кризисные явления на муниципальных и региональных рынках труда, в том числе через формирование резерва в рамках общего объема субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, для его распределения между регионами, муниципальными образованиями с учетом состояния местных рынков труда, включая софинансирование программ повышения занятости населения.

Такой резерв уже предусмотрен, например, в рамках субсидии на развитие социальной и

инженерной инфраструктуры муниципальных образований. С учетом состояния регионального рынка труда будет успешно осуществлено распределение субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства и субсидий на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования.

В рамках государственной поддержки реального сектора экономики на региональном и муниципальном уровнях, в целях сохранения рабочих мест, предлагается реализовать следующие меры: субсидирование процентной ставки по кредитам предприятий реального сектора экономики; предоставление государственных гарантий предприятиям реального сектора экономики.

Одновременно с этим, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны предусмотреть мероприятия, направленные на минимизацию административных процедур, сопровождающих предоставление указанных мер поддержки инновационного проекта развития местного самоуправления в условиях мирового экономического кризиса.

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.