

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Н.В. Фадеева

*НОУ ВПО «Ростовский социально-экономический институт»,
г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация*

Сильная Россия – это сильный муниципалитет. Главный показатель демократизации общественно-экономической жизни – уровень развития местного самоуправления.

Наличие дееспособного института местной власти обеспечивает рациональное распределение функций, полномочий и ресурсов по уровням управления, формирование в обществе качественно новой, более справедливой системы отношений, позволяющей получить высокий экономический и социальный эффект. Поэтому рассмотренные проблемы и перспективы развития местного самоуправления имеют особое значение, вследствие чего относятся к числу первоочередных задач экономической науки.

Эффективность местного самоуправления зависит от множества факторов, которые условно можно разделить на базовые, экономические, политико-правовые, структурно-функциональные, организационные и ресурсные (рисунок 1).

Как видно из предложенной схемы, экономические факторы оказывают активное влияние на эффективность местного самоуправления. В связи с этим стоит вопрос пристального рассмотрения проблем и дальнейших перспектив развития социально-экономической политики муниципалитетов.

Основной и главной проблемой на сегодняшний момент остается недостаточность бюджетной обеспеченности местного самоуправления. Хотя за период с 2006 по 2012 год доходы местных бюджетов удвоились, рост – с 1,5 до почти 3 триллионов рублей. В 2012 году во исполнение 601-го Указа Президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» был принят целый ряд мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности муниципальных бюджетов. Местные бюджеты получили отчисления от применения патентной системы налогообложения, доходы от единого сельхозналога, штрафы за несоблюдение муниципальных актов.

Вместе с тем о кардинальных изменениях пока говорить не приходится, потому что те меры, которые были приняты, дают дополнительно бюджетам муниципальных образований в масштабах страны 67 миллиардов рублей.

Уровень покрытия расходов местных бюджетов за счет собственных источников по-прежнему остается невысоким и составляет примерно 40 %. Он существенно ниже, чем собственные доходы субъектов Российской Федерации, они покрываются собственными доходами примерно на 85,9 процента. В некоторых случаях для удовлетворения всех требований контрольно-надзорных органов необходимо изыскать суммы, превышающие доходы муниципально-го бюджета. Зачастую к органам местного самоуправления применяются чрезвычайные и чрезмерно жесткие штрафные санкции, которые из-за дефицита бюджетов только ухудшают ситуацию.



Рисунок 1 – Факторы эффективности местного самоуправления

Штрафные санкции достаточно редко обжалуются, потому что это процесс трудоемкий и затратный. Вообще претензионно-исковая работа – это сложная часть работы муниципальных образований.

В отдельных муниципальных образованиях ситуация близка к критической. Есть примеры, когда главы сельских поселений слагают с себя полномочия из-за того, что люди не хотят работать в таком режиме, бесконечно выплачивая штрафы за невыполнение заведомо невыполнимых требований.

Слабая экономическая база органов местного самоуправления – основное препятствие на пути преодоления кризисных настроений на селе. Чтобы укрепить ее, предлагаются разные методы. Практически все они сводятся к увеличению поступлений в местные бюджеты от тех или иных налогов, в связи с чем не способны реализовать в полной мере огромный потенциал системы местного самоуправления. Для эффективного решения данной проблемы необходима модель экономических отношений между уровнями управления, направленная на повышение заинтересованности муниципальных служащих в результатах своей деятельности. В наибольшей мере данное условие может быть соблюдено при построении указанных отношений на базе экономических методов управления, которые можно сформулировать как территориальный (муниципальный) хозрасчет.

Однако переход на территориальный (муниципальный) хозрасчет даст высокий эффект лишь при условии, если это позволит создать баланс обеспеченных полномочий (власти) по вертикали. Проведенное исследование показало, что для его достижения необходимо соблюсти 2 условия: доля доходов местных (поселенческих) бюджетов в консолидированном бюджете России должна составлять не менее 20 %, а доля доходов поселений, формируемых за счет собственных источников, в их общих доходах – не менее 75 %.

Главная цель перехода на территориальный (муниципальный) хозрасчет – не механическое увеличение доходов сельских поселений, а формирование экономических отношений между уровнями управления на более справедливой и эффективной основе. Важно отметить также, что переход на территориальный (муниципальный) хозрасчет будет способствовать решению других актуальных проблем: повышению прозрачности экономики, пополнению бюджетов всех уровней и т. д.

Вторая общая проблема – это разрозненность действий контрольно-надзорных органов, их дублирование, вызванное неполнотой правового регулирования. Принципы надзорной деятельности должны существенно меняться. В полной мере это относится и к контролю в отношении органов местного самоуправления. Эти новые подходы нужно законодательно закреплять, в том числе установить реальные сроки устранения выявленных нарушений, сроки, которые должны учитывать бюджетную и кадровую обеспеченность муниципалитетов.

Существует проблема в привлечении на муниципальную службу квалифицированных специалистов. Основная причина – это невысокая заработная плата, а также скромные перспективы, связанные с дальнейшим кадровым ростом. Поэтому региональным органам власти чрезвычайно важно создать условия, принять меры, направленные на повышение интереса к муниципальной службе, а также меры, направленные на повышение квалификации муниципальных служащих.

Также одной из основных проблем являются проверки состояния объектов социальной и коммунальной инфраструктуры. В большинстве случаев местная власть просто не может одновременно, одномоментно привести объекты социальной и инженерной инфраструктуры в соответствие со всеми установленными нормативами. Необходимо системная работа. Этот фактор обязательно должен учитываться при проверках. Формальный подход, который нередко ориентирован на количественные показатели и применение штрафных санкций, здесь неэффективен и, главное, не приводит к повышению качества муниципальных услуг.

Существует ряд проблем, связанных с поддержанием малого и среднего бизнеса на местах. В первую очередь поддерживаются крупные торговые сети в связи с тем, что с представителями данного сегмента рынка работать проще. Но это не дает возможности развитию малого и среднего бизнеса, рост которого на сегодняшний момент составляет 23 % по России.

В рамках создавшегося социально-экономического состояния муниципалитетов требуются значительные инвестиции для развития транспортной и инженерной инфраструктуры территорий, связанной с размещением предприятий.

В большинстве случаев предполагается, что потенциальные инвесторы вложат требуемые средства в инфраструктуру и оформление прав землепользования. Это может обеспечить приток предприятий, которые в дальнейшем смогут окупить затраты инвестора с привлекательной прибылью. Однако практика на сегодняшний день показывает, что данный механизм работает не часто. Так, выясняется, что количество потенциальных инвесторов не столь велико и инвестиционная нагрузка на предприятия представляется им чрезмерной. И предприятия, освоившись на этой территории, будут платить налоги, которые даже за короткий период превысят сами затраты на инфраструктуру.

На наш взгляд, наиболее реальный путь решения этой проблемы – частно-государственное партнерство. При этом для создания мотивации частных инвестиций в инфраструктуру территорий от предприятий, которые заинтересованы в размещении на этих территориях, необходимо внести изменения в законодательство, чтобы предусмотреть возврат таких инвестиций в пределах сумм, уплаченных в соответствующие бюджеты определенных налогов, например, на прибыль, имущество.

Необходимо также обеспечить мотивацию для частных инвестиций в инфраструктуру поселений, в частности освободить такие инвестиции от налога на прибыль, распространить на них возможность возврата в пределах сумм уплаченных налогов.

Существует ряд проблем, связанных с развитием социально-экономической инфраструктуры местных самоуправлений. Примером того служит подключение предприятий к системам электроснабжения, это связано с значительными затратами на оплату присоединения и выполнение технических условий. Такие затраты сопоставимы с суммарными затратами на создание всей остальной инфраструктуры, в т. ч. обеспечивающей транспортную доступность, водоснабжение, хозяйственную и дождевую канализацию.

Большие проблемы создают сложившаяся система формирования тарифов и их непомерный рост, который наблюдается в последние годы. В связи с этим предлагается внести изменения в законодательство, чтобы распространить действие Федерального закона № 210-ФЗ на электроснабжение или в иной форме обеспечить муниципальный контроль в этой сфере.

Кроме того, действующее законодательство тормозит или делает невозможным создание локальных систем электроснабжения, которые могли бы быть вполне конкурентоспособны по сравнению с действующими структурами.

Указанные проблемы усугубляются отсутствием понятных правил взаимодействия между проверяющими органами и организациями местного самоуправления, а также между самими контрольно-надзорными органами. Проверки в отношении муниципалитетов регулируются отраслевыми законами и ведомственными актами и никак не координируются между собой.

Сейчас у органов местного самоуправления практически нет полномочий, позволяющих оперативно устранять нарушения, например в сфере земельных и имущественных отношений. Зачастую это снижает доходы муниципальных бюджетов. И выстраивание сбалансированной системы контрольно-надзорных полномочий могло бы частично решить проблему пополнения доходов местных бюджетов.

К настоящему времени назрела необходимость законодательного урегулирования взаимодействия контроля надзорных органов с органами местного самоуправления. Нужно не просто упорядочить надзорную деятельность, но и переориентировать проверяющие органы на осуществление комплексных мероприятий по улучшению ситуации на местах. Вместе с тем Минрегион России совместно с другими федеральными органами власти и экспертным сообществом разработал изменения в действующее законодательство.

При этом есть ряд мнений о необходимости принципиально по-новому формировать местные бюджеты муниципалитетов: не по функциональному принципу, не по отраслевому, не на образование, не на медицину, не на ЖКХ, а на территорию, где само население участвует в распределении этих денежных средств и само контролирует.

Существует мнение о переходе к плановой работе по организации проверок и запросов по деятельности органов местного самоуправления, и план таких проверок и запросов мог бы действительно согласовываться, утверждаться на годовой период совместно высшим должностным лицом региона – губернатором или главой, полномочным представителем Президента в федеральном округе или главным федеральным инспектором и региональным прокурором.

Также Правительству поручено внести изменения в законодательство, обеспечивающее право субъекта Федерации с 2014 года вводить местный налог на недвижимое имущество. Этот налог должен стать важным источником доходов местных бюджетов. Но для этого, для того, чтобы этот налог был введен, нужно как следует поработать с точки зрения привнесения в порядок самой документации по недвижимости.

Полностью (100 %) в бюджеты муниципальных районов и городских округов будут зачисляться доходы от новой патентной системы налогообложения.

Разумеется, это далеко не полный перечень того, что необходимо сделать все вместе для того, чтобы муниципальная власть была более самодостаточной и эффективной и отвечала бы сегодняшним требованиям, отвечала бы сегодняшним требованиям наших граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бочко, В.С. Теоретико-методологические основы интегративного стратегического развития территорий: Дисс. д-ра экон. наук. – Екатеринбург, 2010.
2. Ковалева, Т.Ю. Проблема институциональной неэффективности в развитии интеллектуального предпринимательства // Вестник УГТУ-УПИ. – 2009. – № 4.
3. Дубровская, Ю.В. Особенности институциональных преобразований в России: реформа местного самоуправления // Вестник ПГТУ «Социально-экономические науки». – Пермь: ПГТУ, 2010. – № 8 (27).
4. Фомичев, О.В. Импорт институтов и оценка его эффективности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.institution.boom.ru/>. – Дата доступа: 02.02.2010.
5. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
6. Лесных, В.В. Развитие теории трансакционных издержек при исследовании трансформации ОПК: Дисс. д-ра экон. наук. – Волгоград, 2010.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
8. Факторы развития местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dissers.ru/avtoreferati>.