

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И РОЛИ МАЛОГО БИЗНЕСА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА

Органы местного самоуправления в сложившейся на сегодняшний момент политической и экономической ситуации мыслятся в процессе развития региона уже не как пассивный наблюдатель. Они создают благоприятные условия для поддержки существующих предприятий, для привлечения и удержания инвестиций и т.д. Все это невозможно без прочной финансово-экономической основы, важнейшими составными частями которой являются муниципальная собственность, местные финансы, имущество и другие компоненты. Анализ оптимизации возможных путей функционирования муниципальной собственности в соотношении с другими видами собственности рассматривается как способ улучшения качества жизни и удовлетворения материальных и духовных потребностей его населения, а также как вклад в развитие всей страны. Немалый вклад делают и негосударственные структуры. Малый бизнес в результате правильной налоговой и льготной политики оживляет и обновляет экономику региона. В настоящий момент, по мнению автора, многое свидетельствует о неразумной политике на местах. Предлагается принятие определенных мер, направленных на оживление самого малого бизнеса.

Эффективность функционирования механизма местного самоуправления в первую очередь определяется его финансово-экономическими возможностями. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам – один из главных принципов местного самоуправления. Более чем столетний опыт деятельности органов местного самоуправления в западноевропейских странах и в дореволюционной России показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в систему, обладающую реальными полномочиями и возможностями для решения по существу вопросов местного значения, когда обретает прочную материально-финансовую базу для своей деятельности.

Исходя из нового понимания роли местного самоуправления в социально-экономических процессах, местные органы власти стремятся строить и проводить собственную экономическую политику в пределах муниципальных образований. Экономическая политика – это сознательное регулирующее воздействие на экономику, проводимое в рамках определенной концепции в интересах достижения сформулированных целей. Сегодня органы государственной власти не несут прямой ответственности за управление всеми экономическими и коммерческими предприятиями и учреждениями, находящимися на территории муниципального образования. Как способность производить продукцию, так и ответственность за экономическую деятельность, лежат, в конечном счете, на самих предприятиях и поэтому находятся в зоне деятельности органов местного самоуправления. Они больше не могут приказывать (как раньше), что и сколько производить и куда сбывать. Вместе с тем органы местного самоуправления не могут быть пассивными, бездействующими лицами в процессе экономического развития соответствующих территорий.

В.А. Ясюанс выделил два основных подхода органов местного самоуправления к решению проблемы местного экономического роста. Во-первых, они активно способствуют созданию благоприятного делового климата, подходящих условий для поддержки уже существующих предприятий, для привлечения и удержания инвестиций, содействуют развитию предпринимательской деятельности, становлению собственников, обеспечивают эф-

фективную работу местного хозяйства, гарантируют работу необходимых для бизнеса отраслей и служб. Во-вторых, важнейшая задача органов местного самоуправления – расширение экономического потенциала территории, в первую очередь путем развития элементов хозяйственной инфраструктуры: транспорта, связи, земельных участков, производственных помещений, энерго- и водоснабжения и т.п. Эти два направления стратегического развития, в том числе и на местном уровне, более уместны в условиях устоявшейся, хорошо отлаженной экономической системы, функционирующей на основе частной собственности.

Б.Р. Пайкин в работе, посвященной развитию экономической базы местного самоуправления в крупном городе делает вывод, что успешное решение многообразных вопросов местного значения невозможно без прочной, надежной финансово-экономической основы, важнейшими составными частями которой в городах России являются муниципальная собственность, местные финансы, имущество, служащее для удовлетворения потребностей населения муниципального образования, и другие компоненты. Следовательно, необходимо сформировать систему конкретных мероприятий по повышению эффективности использования муниципальной собственности и созданию механизмов управления системой муниципальных образований в целом. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта и другое движимое и недвижимое имущество [1].

Под управлением муниципальной собственностью понимается осуществление от имени и в интересах населения деятельности органов местного самоуправления по реализации в рамках их компетенции владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также разработка механизмов всестороннего социально-экономического регулирования сферы муниципальной экономики [2]. Таким образом, характеризуя муниципальную экономику, необходимо отметить, что она включает два сегмента:

- 1) хозяйственно-имущественный комплекс, производящий на территории муниципального образования общественные, совместно потребляемые блага;
- 2) экономический, «рыночный» комплекс, способный к расширенному воспроизводству и тем самым готовый приносить муниципальному образованию доход».

Разграничение этих сегментов муниципальной экономики обусловлено спецификой продукта, производимого в рамках муниципального сектора и нацеленного на производство общественно значимых и социально приоритетных продуктов, а также нестоимостным характером присвоения объектов муниципальной собственности. Принципиальная особенность муниципальной собственности состоит как раз в том, что абсолютно преобладающей своей частью она является бюджетопотребляющей, а не доходопроизводящей. Значительная часть (около 60-70%) бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии.

Однако муниципальная собственность должна быть одним из главных рычагов реализации местной социально-экономической политики. Умело используя и распоряжаясь имеющейся муниципальной собственностью органы местного самоуправления могут активно влиять на развитие муниципального образования, структуру его экономики (хозяйства), деловой и инвестиционный климат, а в конечном счете на решение многообразных задач, связанных с улучшением качества жизни населения, образующего местное сообщество [3].

К первостепенным вопросам развития муниципальной собственности в недавнем прошлом относили принципы и порядок ее формирования; организацию эффективного использования; управление муниципальной собственностью [4]. В настоящее время первая составляющая перестала быть актуальной в части формирования муниципального имущества, вследствие практически закончившихся перераспределительных процессов. Наоборот, актуализировались проблемы формирования местных бюджетов и внебюджетных фондов. При их решении основными ориентирами являются: правильное определение вопросов, находящихся в ведении местного самоуправления каждого муниципального образования; рациональное распределение полномочий (компетенции) между органами власти на национальном (федеральном), региональном и местном уровнях. В настоящее время необходимо искать оптимальное соотношение всех существующих форм собственности (государственной, муниципальной, частной и иных форм), а не стремиться к муниципализации собственности любой ценой. Это соотношение может быть различным применительно к отдельным муниципальным образованиям и периодам их развития. По мнению специалистов есть общий критерий, который можно использовать при решении этой задачи. Он формулируется так: соотношение форм собственности является оптимальным, если при его соблюдении обеспечивается максимальное приближение к генеральной цели. Применительно к муниципальным образованиям – это улучшение качества жизни и удовлетворение материальных и духовных потребностей его населения, а также увеличение (или сохранение) вклада в развитие всей страны [5].

При решении второй группы вопросов могут быть использованы различные подходы. Прежде всего следует обратить внимание на необходимость повышения эффективности работы уже действующих муниципальных предприятий на основе коммерциализации их деятельности, развития инновационных процессов, применения высоких технологий, эффективной организации производства и труда. Одновременно необходимо создавать новые предприятия с целью обеспечения занятости населения муниципального образования и прироста доходов местного бюджета за счет части прибыли муниципальных предприятий. Решение проблемы увеличения собственных доходов муниципального хозяйства возможно за счет повышения его эффективности путем использования муниципальной собственности и развития сети муниципальных предприятий. Таким образом, развивая коммерческую деятельность системы унитарных предприятий, муниципальная экономика ставит две цели – получение дополнительных доходов в местный бюджет и производство товаров и услуг, в которых нуждается население. Применительно к каждому предприятию эти цели могут ставиться одновременно или независимо друг от друга. В производстве товаров и оказании услуг на уровне местного хозяйства возможны две ситуации. В одной ситуации в рамках муниципального образования отсутствуют предприятия данного профиля или объем их производства недостаточен, следовательно, одной из главных задач является заполнение этой экономической ниши рынка на местном уровне унитарными предприятиями. В другой ситуации предприятия данного профиля существуют и в достаточном объеме наполняют рынок, а унитарное предприятие создается для регулирования уровня цен за счет конкуренции с предприятиями иных форм собственности.

Анализируя возможные источники существования муниципальных предприятий и учреждений, необходимо указать, что в качестве финансирования могут выступать средства местного бюджета; внебюджетных фондов, органов местного самоуправления; немunicipальных фондов, образованных с участием органов муниципального управления; независимых фондов, образованных без участия органов муниципального образования; финансово-кредитных организаций; средства муниципальных предприятий при использова-

нии самофинансирования, а также привлеченные средства от юридических и физических лиц. Субъектами финансовых отношений являются:

- местный бюджет – представительный орган муниципального управления;
- муниципальные внебюджетные фонды – муниципальные органы управления фондами, в некоторых случаях в лице представительного органа муниципального управления или главы муниципального образования;
- немunicipальные фонды, образованные с участием органов муниципального управления – органы управления фондов (правления) с участием представителей органов местного самоуправления;
- независимые фонды – органы управления (правления) фондов;
- финансово-кредитные организации – органы управления (правления и советы директоров) этих организаций;
- муниципальные предприятия – руководители муниципальных предприятий, органы местного самоуправления (в соответствии с уставами предприятий);
- другие юридические лица – их органы управления (советы акционеров, советы директоров, правления, директора, владельцы);
- физические лица (граждане).

Поведение тех или иных субъектов финансирования в отношении муниципальных предприятий и учреждений будет определяться условиями наличия экономических интересов или административной обязанности. Общие условия могут формулироваться таким образом: административная обязанность – финансировать муниципальные предприятия, а экономический интерес – это участие в их деятельности и получение части продукции или услуг муниципальных предприятий. Финансирование муниципальных предприятий и учреждений из средств различных фондов возможно в тех случаях, когда цели деятельности соответствующих организаций совпадают с целевой функцией муниципального хозяйства. Различие политики формирования фондов будет определяться составом муниципальных органов управления. Средства муниципальных внебюджетных фондов целиком находятся в распоряжении органов муниципального управления или созданных ими муниципальных фондов. Следовательно, на решения муниципальных фондов могут оказывать влияние органы муниципального управления, а независимые фонды будут проводить полностью самостоятельную финансовую политику. Финансово-кредитные организации будут руководствоваться условием получения процентов на предоставляемый кредит. Важно, чтобы органы муниципального управления, прибегая к услугам финансово-кредитных организаций для финансирования муниципальных предприятий и учреждений, руководствовались правилом использования заемных средств только в целях развития самого предприятия, т.е. на капитальные вложения. Все другие организации и физические лица рассматриваются как потенциальные инвесторы и принимают участие:

- в расчете долей на участие в прибыли для прибыльных муниципальных предприятий;
- в расчете на получение части товаров и услуг, т.е. при долевом участии в строительстве жилья, объектов энергоснабжения и т.п.;
- в благотворительной деятельности по финансированию школ, больниц и других подобных учреждений.

Таким образом, муниципальные органы в интересах удовлетворения потребностей территориального образования в производстве отдельных видов продукции вынуждены использовать муниципальную собственность для создания муниципальных предприятий, имущество которых передается им же в оперативное управление, т.е. экономической формой реализации муниципальной собственности является непосредственное удовлетворение общественной потребности в продукции или услугах. Другой путь – передача муниципальных предприятий в аренду. В соответствии с законом органы местного самоуправ-

ления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим или юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке. Кроме того, органы местного самоуправления могут в интересах населения ставить условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию местного населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения. Развитие рыночных отношений предполагает широкое развитие негосударственных структур в экономике муниципальных образований. Органы местного самоуправления могут использовать такие рычаги, как налоговые льготы для стимулирования развития малого предпринимательства.

Роль малого предпринимательства в экономике бесспорна и очевидна. По своей сути малое предпринимательство делается доступным для широких масс населения, так как по объему прибыли, платежеспособности, уплате налогов, уровню доходов занятого населения малые предприятия имеют более высокие потенциальные возможности по сравнению с крупным производством. Поскольку основную категорию налогоплательщиков в рыночной экономике составляют предпринимательские структуры, государству и муниципалитетам необходимо всеми возможными способами стимулировать развитие частного предпринимательства, и в первую очередь малого бизнеса. Способствуя оживлению предпринимательской деятельности на своих территориях, органы местного самоуправления могут добиться положительного эффекта одновременно в нескольких направлениях: улучшить общую экономическую инфраструктуру территорий, создать новые рабочие места, повысить уровень жизни населения муниципальных образований и, что самое главное, существенно расширить доходную базу местных бюджетов, являющихся важнейшим элементом экономических основ местного самоуправления [6].

Органам местного самоуправления имеет смысл стимулировать только жизнеспособные хозяйственные структуры, деятельность которых отвечает целям социально экономической политики территории. В связи с этим в современных условиях преимущественное право на муниципальную поддержку имеет смысл предоставлять прежде всего экономически устойчивым субъектам малого предпринимательства, производственный профиль которых отвечает определенным требованиям, в частности, основное направление деятельности предприятия должно соответствовать экономическим приоритетам муниципального образования, в пределах которого оно функционирует [7].

Роль малых предприятий в оздоровлении экономики на сегодняшний день недостаточна, если учесть, что основная роль в подъеме экономики отводится им. Это объясняется как общим спадом производства и разрывом хозяйственных отношений, так и отсутствием поддержки малых предприятий со стороны федеральных и республиканских органов власти. Субъектам малого предпринимательства часто приходится приостанавливать свою деятельность в результате высоких арендных платежей и отсутствия более гибкого механизма льготного налогообложения. Происходит стихийное перемещение промышленного капитала в торговлю, что приводит к снижению объема производимой продукции, занятости, не создаются производственные фонды. Государственная поддержка малого предпринимательства характеризуется нестабильностью источников финансирования и отсутствием эффективного механизма контроля над целевым использованием средств.

Такие факторы, как усложненная процедура регистрации малых предприятий; несогласованность действий различных ведомств, курирующих малые предприятия; злоупотребления чиновников местного уровня при распределении доступа к недвижимости, природным ресурсам, аренде земли; отсутствие действенного механизма финансирования яв-

ляются преградой на пути развития малого бизнеса. Одним из важных направлений успешного функционирования малого предпринимательства является создание благоприятного инвестиционного климата. Для дальнейшего укрепления и развития малого предпринимательства необходимо принятие следующих мер:

- упрощение порядка регистрации малого предпринимательства;
- изменение системы налогообложения малого и среднего бизнеса;
- оказание финансовой поддержки при реализации проектов малого бизнеса;
- представление в аренду основных средств на льготных условиях.

Система предлагаемых мер приведет в перспективе к расширению налогооблагаемой базы, повышению собираемости налогов с малых предприятий, снижению уровня теневого оборота в сфере малого предпринимательства, а также к увеличению доли малого предпринимательства в валовом региональном продукте республики.

Литература

1. *Легорнев С.* Муниципальная собственность как основа реального самоуправления // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1993. №1.
2. *Бондарь Н.С., Чернышев М.А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении (на примере Ростова-на-Дону). Ростов н/Д, 1996.
3. *Анимица Е.Г., Тertyшный А.Т.* Основы местного самоуправления. Учебник. М., 2000.
4. *Зинченко С.А., Бондарь Н.С.* Собственность. Свобода. Право. Ростов н/Д, 1995.
5. *Пайкин Б.Р.* Развитие экономической базы местного самоуправления в крупном городе. СПб., 1996.
6. *Шугрина Е.С.* Политико-правовая природа территориального общественного самоуправления населения // Городское управление. 1998. № 4.
7. *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление в современной России. Учебное пособие. Ростов н/Д, 2001.

Северо-Кавказская академия государственной службы

8 октября 2007 г.