

© 2010 г. И.А. Ходорич, О.Г. Савельева

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ Г. РОСТОВА-НА-ДОНУ

Проведен анализ системы муниципальных экономических отношений г. Ростова-на-Дону, который показал, что право самостоятельного распоряжения муниципальным имуществом и местными финансами является экономической основой местного самоуправления. Составной частью местных финансов является городской бюджет. Действующим законодательством определяется дефицитный характер муниципального бюджета, в соответствии с которым осуществляется централизация финансовых средств в федеральном и субфедеральном бюджетах. В этих условиях перед муниципальными органами управления стоит задача разработки и реализации рациональной финансовой и экономической политики.

Ключевые слова: муниципалитет, экономические отношения, муниципальное имущество, бюджет.

Как известно, одной из основных задач муниципалитетов является контроль за производством так называемых общественных благ. Цель, которую при этом преследуют муниципалитеты – удовлетворение потребностей населения муниципального образования, в том числе повышение их благосостояния. Функция муниципалитета состоит в выявлении потребностей населения в товарах и услугах и разработке стратегических проектов их удовлетворения. В этом случае задачи органов местного самоуправления сводятся к установлению контактов с частными предпринимательскими структурами по вопросам контроля качества предоставляемых ими товаров, корпоративной политики, соблюдения санитарных и экологических норм, централизованных закупок для малообеспеченных районов и т. п. В г. Ростове-на-Дону для обеспечения населения личными благами, потребляемыми индивидуально, были выявлены основные производители и дистрибьюторы продукции по перечню, утвержденному постановлением Администрации Ростовской области «О мерах по стабилизации цен на социально значимые продукты пита-

ния» от 17.10.2007 № 405¹. Ежедневно осуществляется согласованный мониторинг оптовых и розничных цен на производимую ими продукцию. Организован «телефон доверия» для получения информации от населения о нарушениях в ценообразовании на предприятиях торговли города для принятия оперативных мер. Оказывается содействие в привлечении производителей сельскохозяйственных товаров для участия в еженедельных ярмарках, им предоставляются торговые места на рынках города по льготным расценкам. Графики проведения сельскохозяйственных ярмарок систематически доводятся до жителей города через средства массовой информации и интернет-портал Администрации города. Ведется работа по системе «Забота» с предприятиями торговли, общественного питания и бытового обслуживания в части предоставления бесплатных продовольственных наборов и услуг для социально-незащищенной категории граждан. Разрабатываются меры по оптимизации работы логистических служб предприятий-производителей продовольственной группы для обеспечения прямых поставок товаров в предприятия розничной торговли города.

Проводимые муниципальной властью мероприятия приводят к положительным результатам (табл. 1):

Таблица 1

*Динамика основных показателей рынка потребительских благ
г. Ростова-на-Дону*

Показатели	Единицы измерения	2007 г.	Темп роста к 2006 г. %	2008 г.	Темп роста к 2007 г. %	2009 г.	Темп роста к 2008 г. %
Объем розничного товарооборота	млрд. руб.	150	125	215	143,3	198	92,0
Оборот общественного питания	млрд. руб.	-	-	10,5	202	9,4	89,5
Объем платных бытовых услуг населению	млрд. руб.	-	-	7,4	-	6,2	83,7

¹В соответствии с Распоряжением Мэра города Ростова-на-Дону «О создании комиссии по мониторингу и стабилизации цен на продукты питания первой необходимости» от 15.10.2007 № 250.

Основные показатели устойчиво росли до 2008 г., при этом в 2008 г. оборот розничной торговли превысил 200 млрд. руб., что опережает показатели большинства городов-миллионников, как в абсолютных значениях, так и в пересчете на душу населения. Однако в 2009 г., в условиях начавшегося мирового экономического кризиса, объем розничного товарооборота снизился до 198 млрд. рублей. На территории города реализуются мероприятия по упорядочению мелкорозничной торговли. Количество объектов мелкорозничной сети составляло на 1 января 2009 г. более 4000 единиц, в течение 2009 г. оно сокращено на 14%. Сокращение осуществлялось преимущественно на территориях, имеющих развитую стационарную торговую сеть, что позволило сохранить необходимый объем предоставления услуг торговли населению города. Кроме стационарной розничной сети в городе постоянно функционирует 22 тысячи торговых мест мелкорозничной сети (с учетом 18 тысяч торговых мест на действующих 19 рынках города). Доля товаров, производимых в г. Ростове-на-Дону и Ростовской области, в ассортиментных перечнях реализуемой продукции составляет:

- в гипермаркетах – 20-25% (с учетом общего ассортимента до 25 тысяч наименований);
- супермаркетах и сетевых магазинах – 25-30%.

При этом администрацией ведется работа по поддержке предприятий города и Ростовской области по увеличению доли производимых ими продуктов питания в крупноформатных и сетевых торговых предприятиях. В городе проводятся следующие мероприятия, способствующие обеспечению населения личными благами:

1. Оказывается приоритетная поддержка развития стационарной инфраструктуры торговли и общественного питания, сетевых форм организации торгового обслуживания и крупноформатных магазинов (гипер-, супермаркетов), сети общедоступных предприятий общественного питания, в том числе объектов «быстрого» питания с учетом оптимизации размещения стационарной и передвижной мелкорозничной торговли.
2. Формируется социально-ориентированная система торгового обслуживания, обеспечивающая ценовую доступность товаров и услуг для

всех социальных групп населения, в т.ч. магазинов сниженных цен (дискаунтеров).

3. Реализуется программа переоснащения школьных столовых и пищеблоков на 2008-2010 гг., предназначенная укрепить их материально-техническую базу. Увеличен норматив стоимости бесплатного питания школьников из малообеспеченных семей с 24,50 руб. до 37,00 руб.¹
4. Реализуется система мер по реформированию рыночной торговли, направленная на преобразование капитальных рынков в современные торговые комплексы с преобладанием магазинных форм торговли.
5. Заключены соглашения с крупными оптовыми поставщиками о создании неснижаемых запасов продуктов первой необходимости, в том числе не производимых в Ростовской области (соль, сахар, моющие средства и т.п.) в целях бесперебойного снабжения населения города этими благами.
6. Обеспечивается контроль качества ввозимых и реализуемых в городе продуктов питания, соблюдением санитарных норм и повышением культуры обслуживания на предприятиях торговли, общественного питания и рынках города.

Продукты питания в Ростовской области производят три группы хозяйствующих субъектов аграрно-промышленного комплекса: сельскохозяйственные предприятия (СП) – более 2 тыс.; личные подсобные хозяйства (ЛПХ) – 525 тыс.; и крестьянские (фермерские) хозяйства (КФХ) – 14,1 тыс. Из всех посевных площадей 70% земель обрабатывается СП, 26,8% – КФХ и 3,2% – хозяйствами населения или ЛПХ.²

В структуре производства продукции растениеводства по категориям хозяйств основная доля собранного зерна и подсолнечника приходится на сектор крупного предпринимательства. Картофель и плодоовощная продукция выращивается в основном в личных подсобных и фермерских хозяйствах населения, и их производство устойчиво растет. Для стимулирования развития и экономической активности субъектов малого и среднего предпринимательства решени-

¹В соответствии с постановлением Мэра города от 01.09.2008 № 870.

²Ростовская область себя прокормит. 21 июня в Ростове-на-Дону состоялось заседание круглого стола на тему «Рост цен и мировой продовольственный кризис», организованное Центром социально-консервативной политики в ЮФО // Новости и анонсы сайта. www.donland.ru

ем Ростовской-на-Дону городской Думы от 31 октября 2008 г. №456 принята «Муниципальная целевая программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства в городе Ростове-на-Дону на 2009-2011 гг.». В программе предусмотрены прямые формы финансовой поддержки:

- субсидии начинающим предпринимателям для организации собственного дела;
- субсидии организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на компенсацию части стоимости приобретенного имущества и программного обеспечения;
- субсидии на компенсацию части арендных платежей организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- содействие в организации участия субъектов малого и среднего предпринимательства в выставочно-ярмарочных мероприятиях, в том числе в составе коллективных стендов.

Для обеспечения населения благами, потребляемыми совместно, органы местного самоуправления непосредственно организуют их производство. Как правило, оно является малорентабельным и требует существенных затрат на его поддержание. Как было отмечено выше, к традиционным отраслям муниципальной экономики относятся снабжение населения водой, газом, теплом, электроэнергией; канализация и переработка сточных вод, вывоз и переработка мусора, городской и пригородный пассажирский транспорт, общественное питание, социальные услуги. Производство данных благ муниципалитетом осуществляется за счет налогов. Доходная база городского бюджета включает в себя следующие основные источники (табл. 2):

Таблица 2

Структура доходов бюджета г. Ростова-на-Дону, 2009 год¹ (тыс. руб.)

Статья дохода	Сумма
Налоговые и неналоговые доходы	8984206,5
Безвозмездные поступления	5480037,3
Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	493550,9
Всего доходов	14957794,7

¹Рассчитано автором по данным Администрации г. Ростова-на-Дону.

Из общей суммы доходов г. Ростова-на-Дону за 2009 г., представленных в таблице, составившей 14957794,7 тыс. руб., налоговые платежи составляют 8984206,5 тыс. руб. или 60%, субсидии и субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – около 37%, а доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности – около 3%. Нормативы отчислений налоговых и неналоговых доходов в бюджет г. Ростова-на-Дону устанавливаются решением городской Думы. Доходы от использования муниципального имущества (земли и недвижимого фонда) имеют выраженную тенденцию к сокращению, т.к. по закону муниципалитеты могут сохранить за собой такого имущества не более, чем требуется для исполнения муниципальных полномочий. Поэтому для сохранения и увеличения доходной части бюджета – основы деятельности местных властей в городе разработана Программа увеличения доходной базы бюджета на 3 года, включающая в себя следующие мероприятия:

- по выводу заработной платы «из тени» – для увеличения поступлений в виде налога на доходы физических лиц;
- 100% кадастровый учет земельных участков – для увеличения поступлений в виде земельного налога;
- сплошная инвентаризация объектов недвижимости – для увеличения поступлений в виде налога на имущество физических лиц;
- развитие видов предпринимательской деятельности, облагаемой единым налогом на вмененный доход.

Таблица 3

*Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета
г. Ростова-на-Дону, 2009 год (тыс.руб.)*

Наименование	Сумма	%
Налоговые и неналоговые доходы, в том числе	8984206,5	100
Налог на доходы физических лиц	3 234314,34	36
Налоги на совокупный доход	1 437473,04	16
Налоги на имущество	1 617157,17	18
Государственная пошлина	89842,06	1
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	2 066367,50	23
Платежи при пользовании природными ресурсами	70076,81	0,78

Продолжение

Наименование	Сумма	%
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	1796,84	0,02
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	359368,26	4
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	89842,06	1
Прочие неналоговые доходы	17968,42	0,02

С 2008 г. к налоговым доходным источникам города также отнесены отчисления от налога на имущество организаций и транспортный налог. Важнейшим общественным благом, производимым местными властями, являются услуги жилищно-коммунального хозяйства, систем инженерно-энергетического обеспечения города. С принятием Президентом РФ решения о создании государственной системы софинансирования жилищных расходов – фонда реформирования ЖКХ повысилась степень участия населения в предоставлении этих благ: участие собственников в финансировании ремонта позволяет как повысить их ответственность за содержание жилья, так и осуществлять прямой контроль качества выполняемых работ, избежать различного рода злоупотреблений. Городская Дума приняла Программу социально-экономического развития города на 2008-2011 гг. Мероприятия программы включают:

- в сфере образовательных услуг: строительство детских садов в микрорайонах всего на 1430 мест; строительство общеобразовательных школ на 3250 мест, детской школы искусств, детской музыкальной школы, концертного зала в школе;
- в сфере услуг здравоохранения: строительство больницы, поликлиник в микрорайонах, реконструкцию трех больниц;
- в спортивной сфере: реконструкция стадиона «Труд», спорткомплексов «Локомотив», «Дон» (на Гребном канале), строительство спорткомплекса в Северном жилом районе, физкультурно-оздоровительных комплексов и плавательных бассейнов, строительство ледового катка и ряд других объектов;
- в сфере культуры и отдыха: обустройство парков, реконструкция здания детской художественной галереи по пр. Чехова, 60, являющегося

объектом культурного наследия; капитальный ремонт городских мемориальных комплексов и памятников, малых архитектурных форм и фонтаны, установка остановочных павильонов, стильных скамеек, цветочных ваз и урн, подсветка зданий и многое другое.

В городе реализуется Городская целевая программа развития спасательных сил города на базе Поисково-спасательной службы муниципального учреждения «Управление по делам ГО и ЧС города Ростова-на-Дону». Расходы на эти мероприятия заложены в городском бюджете, структура которого представлена в Приложении 4. Бюджет формируется на три года, что позволит обеспечить преемственность и предсказуемость финансовой политики, повысит обоснованность планирования бюджетных расходов и эффективность использования бюджетных средств. При этом появится возможность заключения трехлетних муниципальных контрактов, а также заблаговременной подготовки процедур торгов. Основой для устойчивого функционирования муниципальной экономики был достигнутый как в России в целом, так и в Ростове экономический рост, основные показатели которого сведены в таблице 4.

Таблица 4

Итоги социально-экономического развития г. Ростова-на-Дону¹

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами по крупным и средним предприятиям, млн. руб.	94058,4	119653,1	161256,8	128444,6
<i>Темп роста к соответствующему периоду прошлого года, %</i>	<i>125</i>	<i>127</i>	<i>135</i>	<i>80</i>
Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования в действующих ценах, млн. руб.	35018,2	51187,7	69215,4	54076,4
<i>Темп роста к соответствующему периоду прошлого года, %</i>	<i>97,1</i>	<i>146</i>	<i>135</i>	<i>78</i>

В 2006-2008 гг. отмечался промышленный рост, отраженный ростом объемов отгрузки товаров собственного производства в действующих це-

¹Данные Администрации города.

нах за три года более чем на 10%, и объема инвестиций, выросший в 2007 г. на 48%. В конце 2008 г. разразился мировой экономический кризис, который отразился и на показателях социально-экономического развития г. Ростова-на-Дону, что привело к снижению показателей в 2009 г. более чем на 50%. В целом динамика экономической деятельности предприятий города отражается индексами производства, представленными в таблице 5.

Таблица 5

Индекс производства основных сфер экономики г. Ростова-на-Дону

	2007 г. к 2006 г., %	2008 г. к 2007 г., %	2009 г. к 2008 г., %
Индекс промышленного производства по городу	105,9	113,5	90,1
Добыча полезных ископаемых	111,5	105,6	82,1
Обрабатывающие производства	107,1	113,7	89,4

В период с 2006 по 2008 гг. индекс физического объема производства на крупных и средних предприятиях города демонстрировал устойчивый рост. По данным Ростовстата, с прибылью работали 630 крупных и средних предприятий города (или 82% от их общего количества). По полному кругу предприятий прибыль по состоянию на 1 января 2008 г. в целом по городу оценивалась в размере 31,9 млрд. руб. Однако в 2009 г. все показатели снизились в среднем на 24%. При этом убыток в размере 3,5 млрд. рублей получили 135 крупных и средних предприятий города (или 18 % от их общего количества). Тем не менее, по сравнению с 2006 г. сумма убытка уменьшилась на 158,5 млн. руб., и несмотря на то, что финансово-хозяйственная деятельность и ее результаты сегодня являются прерогативой предпринимателей, местные власти должны анализировать их деятельность с целью обеспечения дальнейшего роста прибыли – одного из источников финансово-экономического потенциала городского сообщества, его социальной стабильности. Анализ системы муниципальных экономических отношений показал, что местные органы власти выполняют двоякую функцию. С одной стороны, они, подобно государственным властным структурам, регулируют хозяйственные отношения на локальной территории, с другой – выступают как субъект предпринима-

тельства, участник этих отношений, самостоятельно распоряжающийся принадлежащими ему объектами собственности и полученным доходом. Функционируя как субъекты рынка, муниципалитеты имеют конкурентное преимущество перед предпринимателями в том, что рискуют бюджетными средствами и объектами собственности, основное предназначение которых – обеспечение нормальной жизнедеятельности населения муниципального образования. Но в отличие от предпринимателей, которые распоряжаются прибылью в собственных интересах, муниципалитет не может направлять прибыль, получаемую от использования объектов собственности, в сферы, не связанные с удовлетворением интересов местного населения.

Распределяя полученную в результате предпринимательской деятельности прибыль, муниципалитеты выступают в роли гаранта обеспечения населению определенного уровня потребления общественных благ, предоставления социальных услуг на уровне не ниже общепринятых стандартов, проявляя свою сущность нижнего уровня властных структур управления государством. О принадлежности органов местного самоуправления в России к государственным структурам свидетельствуют и закреплённые за муниципалитетами налоговые доходы, неприменение в отношении местных органов власти процедуры банкротства, выделение им значительных средств (37% в доходах бюджета г. Ростова-на-Дону, см. табл. 1.5) из вышестоящих бюджетов и т. п. экономические привилегии. Так, органы местного самоуправления г. Ростова-на-Дону реализуют две группы функций: властные и хозяйственные. Принадлежащие муниципалитету предприятия результаты своей деятельности в денежной или натуральной форме направляют на удовлетворение потребностей населения города. Предприятия и учреждения иных форм собственности участвуют в удовлетворении этих потребностей в обязательном порядке либо добровольно (по сути – принудительно). Поэтому органы местного самоуправления при управлении такими предприятиями используют как административные, так и экономические инструменты воздействия. Применяя эти инструменты воздействия, органы местного самоуправления имеют возможность создавать льготные условия для деятельности муниципальных предприятий, расширяя их конкурентные преимущества и ущемляя права других хозяйствующих субъектов. В системе муниципальных экономических отношений важное место занимают отношения органов местного самоуправления

с государственными структурами федерального и регионального уровней. Они возникают по поводу передачи государственного имущества в муниципальную собственность, зачисления доходных источников и средств финансовой помощи в местные бюджеты, а также финансирования государственных программ, осуществляемых на муниципальном уровне, если муниципальное образование не владеет достаточными финансовыми и иными ресурсами. Основными элементами системы экономических отношений муниципальной экономики являются:

1. административно-властные отношения между органами местного самоуправления и субъектами муниципальной экономики по поводу социально-экономического развития территорий;
2. экономические отношения между органами местного самоуправления, с одной стороны, и субъектами хозяйствования, представленными органами государственной власти, предпринимательскими структурами всех форм собственности и другими муниципальными образованиями, с другой стороны.

Таким образом, детальный анализ социально-экономических отношений современной муниципальной экономики позволил ее представить как особый способ воспроизводства материальных и духовных благ. Производственная деятельность в системе местного самоуправления осуществляется на основе муниципального хозяйства, представляющего собой совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения. Управление муниципальной экономикой представляет собой регулирование финансовых и социально-экономических показателей ее функционирования посредством предусмотренных законодательством правовых норм и форм экономических взаимоотношений между собственниками и пользователями муниципального имущества. Анализ показал, что право самостоятельного распоряжения муниципальным имуществом и местными финансами является экономической основой местного самоуправления. Составной частью местных финансов является городской бюджет. Дефицитный характер муниципального бюджета определяется действующим законодательством, в соответствии с которым

осуществляется централизация финансовых средств в федеральном и субфедеральном бюджетах. В этих условиях перед муниципальными органами управления стоит задача разработки и реализации рациональной финансовой и экономической политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч.1. М., 1994
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 1998.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч.1. М., 1999.
5. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. 1995. 1 сентября.
6. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Российская газета. 1997. 30 сентября.
7. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. М 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.
8. Закон РФ "Об образовании" от 10.07.1992 N 3266-1 <http://www.consultant.ru/popular/edu/>
9. *Андреева Е.М.* Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3.
10. *Анимица Е.Г., Тертышный А.Т.* Основы местного самоуправления. М., 2000.
11. *Ахмедуев А.* Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. 1996. № 10.
12. *Бабун Р.* Современные проблемы местного самоуправления // Муниципальная власть 2008. № 4.
13. *Багудина Е.Г.* и др. Экономический словарь. М., 2005.

14. *Белокрылова О.С.* Институционализация конкурентной среды пост-кризисной экономики. Ростов-н/Д., 2007.
15. *Бондарь Н.С., Зинченко С.А.* Городской Совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993 г. №3.
16. *Бондарь Н.С., Чернышев М.А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. Ростов-н/Д, 1996.
17. *Боровская М. А.* Управление муниципальной собственностью в системе региональной экономики: теоретико-прикладной аспект. Автореферат. Ростов-н/Д, 2002.

*Северо-Кавказский научный центр
Высшей школы ЮФУ*

17 июня 2010 г.
