Рудич С.Б.,
аспирант СГУ

Инновационные механизмы социально-экономической политики муниципального образования

В последнее время много внимания уделяется финансовым проблемам муниципальных образований: способам межбюджетного выравнивания, распределению расходных полномочий, а также структурному реформированию органов власти и связанному с ним росту расходов, и упускаются из виду актуальные вопросы повышения эффективности муниципального управления, вовлечения населения в процесс самоуправления.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление призвано решать вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и местных традиций. В перечне вопросов местного значения, решаемых на уровнях поселений, муниципальных районов, городских округов содержатся главным образом социальные задачи, а также содействие в развитии сельскохозяйственного производства (создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия), развитии малого предпринимательства. Вместе с тем ясно, что даже переданная на местный уровень система социальной защиты в настоящее время не может нормально функционировать из-за недостатка средств в муниципальных бюджетах.

При определении круга задач местных органов власти и гражданского общества на территории муниципального образования следует учитывать, что интересы населения не ограничиваются решением жилищных, коммунальных проблем, проблемы социального обеспечения. Как показывают результаты всероссийского исследования «Демократия и местное самоуправление», большая часть опрошенных (77,7% в 2005 г.) считает, что самой актуальной проблемой муниципального уровня является развитие экономики[1]. Только экономическое развитие обеспечивает благополучие и качество жизни людей.

Закон признает компетенцию муниципальных органов власти при формировании и реализации местной социально-экономической политики, которая должна сводиться к разработке, утверждению и использованию местного бюджета, формированию внебюджетных источников финансирования, управлению муниципальной собственностью, созданию условий для функционирования предприятий, регулированию цен и тарифов, трудоустройству и занятости, снижению бедности. Органы местного самоуправления могут выступать, с одной стороны, как хозяйствующие субъекты, управляющие совокупностью муниципальных предприятий и организаций, с другой стороны – как субъекты, координирующие хозяйственную деятельность предприятий

[1] Цветкова Г. Вопросы эффективности местного самоуправления. // Экономист, 2006. - № 9. – С. 53.

с различной формой собственности в интересах местного сообщества. Они не могут ограничивать хозяйственную деятельность этих предприятий, организаций, учреждений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ), но могут координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории.

До сих пор эффективность воздействия местных органов власти на поведение субъектов рыночных отношений рассматривались главным образом через призму формирования доходов бюджетов и обеспечение занятости населения. Поэтому на первый план выступали задачи своевременного взыскания задолженности перед бюджетами всех уровней несостоятельных предприятий, трансфертного ценообразования, предотвращения случаев преднамеренного банкротства, сокращения масштабов теневой экономики. Актуальность этих проблем не убавилась и сейчас, однако становится ясно, что основой саморазвития территории должно стать самоуправление, рассматриваемое, с одной стороны, как активное участие населения в решении местных вопросов, с другой стороны – как участие работников в управлении производством на предприятиях.

В настоящее время муниципальные органы слабо заинтересованы в развитии предприятий: в местные бюджеты перечисляются только часть налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога, единого налога на вмененный налог, платы за негативное воздействие на окружающую среду, земельный налог, налог на имущество физических лиц, госпошлина. При этом размер платежей не связан с эффективностью предприятий (за исключением сельскохозяйственных, имеющих низкую доходность).

Органы местного самоуправления не заинтересованы также в увеличении поступлений налога на доходы физических лиц вследствие роста числа рабочих мест, прежде всего потому, что уровень заработной платы работников низкий, особенно в сельской местности. Тем не менее, этот налог составляет значительную долю доходов бюджетов в большинстве городов и крупных сел, в связи с этим муниципалитеты стали создавать административные комиссии для воздействия на предпринимателей, заподозренных в выплате «серых» заработных плат.

В результате местные власти главным образом заняты обеспечением собираемости налогов и сборов с населения. Поэтому многие авторы предлагают сформировать территориальные налоговые органы. Например, В.Г. Ермилов считает, что в субъектах Федерации следует создать собственные налоговые органы, ведущие налоговый учет по муниципальным образованиям и выполняющие другие функции налогового администрирования, при этом сбор налогов оставить за органами местного самоуправления[2]. По нашему мнению, такое решение нерационально из-за существующей проблемы кадрового обеспечения муниципальных органов управления, а также – недостаточной бюджетной обеспеченности большинства муниципальных образований.

---

[2] В.Г. Ермилов. Проблемы доходной базы бюджетов субъектов Федерации // Финансы, 2005. - № 8. – С. 20.

Проблема недостаточности бюджетных средств муниципальных образований в настоящее время остается чрезвычайно актуальной. В экономической литературе предлагаются различные варианты ее решения. Так, В.Г. Ермилов предлагает перечислять полностью в федеральный бюджет налоги на доходы физических лиц и на прибыль предприятий[3]. В таком случае предприятиям со сложной производственной структурой будет нецелесообразно осуществлять серые схемы по минимизации налоговых платежей в региональные бюджеты, использовать внутрифирменные трансфертные цены. Кроме того, такое распределение налогов будет способствовать некоторому выравниванию бюджетной обеспеченности территорий. По нашему мнению, вместо этих налогов в региональные бюджеты можно направлять часть налога на добавленную стоимость.

Имея ограниченный потенциал по регулированию социально-экономических отношений на подведомственной территории вследствие недостаточности бюджетных средств, местные органы власти имеют возможности неформального воздействия на поведение хозяйствующих субъектов с применением механизмов финансовой поддержки и различных ограничений. Оно базируется на теоретическом положении о том, что самоуправление не сводится к деятельности муниципалитетов, в него должны быть включены все иные структуры и институты гражданского общества. Проблемы социально-экономического развития территории должны волновать собственников, руководителей предприятий и организаций, предпринимателей. Предприятия могут выделять материальные, трудовые, финансовые ресурсы на общественные нужды, участвовать на долевой основе в создании и содержании объектов инфраструктуры.

Важной задачей местного самоуправления является предотвращение банкротств и преднамеренных банкротств социально значимых и градообразующих (селообразующих) предприятий. В отношении малого бизнеса следует применять разнообразные механизмы его поддержки, в отношении крупных и средних предприятий эффективными мерами выступают мониторинг их финансового состояния и собеседование с собственниками и руководителями при наличии признаков совершенного уклонения от уплаты налогов при помощи реструктуризации имущественного комплекса, участие в делах о банкротстве. Собственник должен реализовать свои отношения собственности для вывода предприятия из финансового затруднения. Необходимо также при наличии достаточных бюджетных ресурсов содействовать финансовому оздоровлению и реструктуризации социально значимых предприятий.

В перспективе предлагается развивать новые формы экономической организации муниципального образования. Это обусловлено необходимостью интеграции производственных и социальных процессов, концентрации ресурсов на основе создания корпораций, ассоциаций и других объединений

[3] В.Г. Ермилов. Проблемы доходной базы бюджетов субъектов Федерации // Финансы, 2005. - № 8. – С. 20.

товаропроизводителей и потребителей с участием муниципалитетов[4]. Муниципалитет, являясь собственником бюджета, земли, других природных ресурсов, социальной и производственной инфраструктуры, может иметь контрольный пакет акций объединения, и может выступать в качестве его организатора. Это позволит оперативнее и полнее решать многие вопросы предприятий и общие территориальные проблемы. По мнению ряда авторов, дальнейшее развитие муниципального образования может быть достигнуто путем превращения его в хозяйственную единицу корпоративного типа[5]. Корпорация может взять на себя многие регулирующие и распорядительные хозяйственные функции, которые сегодня не могут выполнять органы местного самоуправления. Представляется, что, поскольку участие в корпорации не может навязываться для различных предпринимательских структур, ее образование возможно только в рамках отдельных небольших муниципальных образований.

Местные органы власти должны способствовать широкому привлечению работников к управлению производством на предприятиях с применением различных систем их участия в прибыли, собственности, результатах. Результаты исследований указывают на необходимость модернизации форм и методов работы местного самоуправления не только с руководителями предприятий, но и с работниками, стремящимися к самовыражению и самореализации.

---

[4] Глазырин М., Королев В. Механизмы использования потенциала саморазвития муниципальных образований // Экономист, 2000. - № 7. – С. 53-60

[5] Глазырин М., Дряницин А. Муниципальные социально-производственные комплексы инновационного типа // Экономист, 2007. - № 1, С. 80-87.