

ВВЕДЕНИЕ

Учебная дисциплина «Муниципальное хозяйство» является одной из базовых в экономической составляющей образования будущих менеджеров государственной и муниципальной службы. Она охватывает круг процессов и проблем в управлении муниципальным хозяйством на базе системного подхода к предмету. Такой подход делает необходимым освоение студентами теоретических основ муниципального хозяйства и обретение ими навыков конкретно-экономического анализа для принятия управленческих решений на соответствующем уровне. Поэтому основной целью при изучении учебной дисциплины является овладение основами знаний в сфере управления городом (муниципальным образованием) и его хозяйством как единой системой и объектом управления.

Задачами курса «Муниципальное хозяйство» следует считать:

- формирование четкого понимания места муниципальной экономики и муниципального хозяйства в общей экономической системе страны;

- анализ сущности и структуры современного муниципального хозяйства на основе мирового опыта и с учетом отечественных проблем, связанных с ходом реформы;

- исследование социально-экономической роли муниципалитетов как наделенного исключительными функциями хозяйственного субъекта, призванного решать вопросы местного значения.

В результате освоения курса студент должен:

- приобрести навыки самостоятельного анализа потребностей муниципального образования в основных видах локальных общественных товаров;

- иметь представление об особенностях развития и управления механизмами муниципального хозяйства;

- знать основные принципы, формы и методы управления муниципальной собственностью;

- уметь применять экономические и управленческие методы в решении проблем финансирования муниципального хозяйства;

- знать систему управления социальным сектором муниципального хозяйства, оценивать ее эффективность.

Данный курс методологически опирается на основы общей экономической теории и органически связан с такими дисциплинами, как «Муниципальное право», «Муниципальный менеджмент», «Системы муниципального управления», «Государственные и муниципальные финансы». Изучение курса, выстроенное в форме лекций и семинарских занятий, продолжается в течение семестра и завершается зачетом.

Тема 1. ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

1.1. Предмет теории муниципального хозяйства

В основе развития местного сообщества, как правило, лежат экономические процессы. Поэтому экономическую деятельность местного сообщества чаще всего описывают с помощью понятий «муниципальная экономика» и «муниципальное хозяйство». При этом соотношение этих терминов, как и их содержание, имеет различное толкование.

Муниципальная экономика представляет собой относительно новый раздел отечественной экономической науки. Это во многом объясняет отсутствие четкого определения предмета исследования, неразработанность понятийного и научно-исследовательского аппарата и в свою очередь определяется проблемами и особенностями не только российской, но и зарубежной практики местного самоуправления.

Так, прежде всего, необходимо отметить, что в мировой экономической науке муниципальная экономика часто сводится к городской экономике. Среди причин такого подхода обычно называют индустриальный характер современной цивилизации, в которой большинство населения живет и производит национальное богатство в городах. (По данным ООН в 2000 г. городскими жителями было 66% населения земли). При этом экономика города определяется как наука, изучающая пространственный выбор фирм и домохозяйств. Однако такая позиция не учитывает роли муниципалитетов в социально-экономическом развитии территорий и, прежде всего, реализации функции производства общественных товаров.

Общественные товары – особые товары, которые характеризуются следующими свойствами:

- подлежат совместному коллективному потреблению (городское планирование, пожарная и полицейская службы, общее благоустройство и т.д.);
- потребление не подлежит запрету;
- производство финансируется из местных бюджетов, формируемых из налоговых и неналоговых поступлений, нормы которых устанавливаются на всех уровнях власти.

С этой точки зрения муниципальная (городская) экономика предстает как наука о территориальном регулировании производства общественных товаров и услуг, т.е. с учетом искусственного ограничения экономического пространства административными границами и местным масштабом деятельности, финансируемой из местного бюджета. Таким образом, данный подход основан на противопоставлении *«границ*

территории» (административный район) *«границам функции»* (распределение производства общественных товаров в рамках экономического федерализма). Несмотря на очевидные достоинства подобного взгляда на предмет муниципальной экономики, он также не лишен недостатков. Проблема заключается в том, что объектом управления со стороны муниципалитета на территории являются все хозяйствующие субъекты, независимо от формы собственности и отношения к производству общественных товаров, включая градообразующие предприятия. Поэтому ряд исследователей предлагает определять предмет муниципальной экономики не из перечня «курируемых» местной властью предприятий и объектов, а из перечня решаемых задач или выполняемых функций. К ним относят весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, социально-культурных и других услуг, а также обеспечение общественного порядка, обустройство и содержание территории, обеспечение экологического и санитарного благополучия в границах муниципального образования и т.д. Это обозначает, что муниципальную экономику можно трактовать как науку, изучающую мобилизацию и наиболее эффективное использование всех экономических ресурсов территории (независимо от формы собственности) для оказания муниципальных услуг. Иначе говоря, муниципальная экономика представляет собой совокупность локальных социально-экономических субъектов в их пространственном взаимодействии с позиций эффективности хозяйственной деятельности.

Муниципальную экономику можно также определить как науку о том, как производители и потребители муниципальных услуг принимают свои решения, каким образом решается задача реформирования муниципального сектора в соответствии с требованиями рынка. Этот подход дает возможность представить муниципальную экономику в виде простейшей модели единичного хозяйства, которое, подобно любой организации, имеет внутреннюю и внешнюю среду (рис. 1).

Как в любой организации, так и в муниципальной экономике изменения происходят под влиянием не только внешних, но и внутренних условий. Возможности воздействия местного сообщества на внешнюю среду ограничены, поэтому главные источники и импульсы развития следует искать во внутренней среде. В рыночной экономике местные хозяйства, как и фирмы, связаны друг с другом отношениями конкуренции. При этом можно выделить следующие специфические характеристики муниципальной экономики:

1. Связь внутренней и внешней среды посредством движения товаров, услуг и ресурсов. Это позволяет наиболее полно удовлетворять потребности производителей в ресурсах, а потребителей в товарах и услугах.

2. Зависимость местного производства товаров и услуг от качества и количества местных и приобретаемых ресурсов, а также от способа их использования.

3. Зависимость экономической активности субъектов муниципальной экономики от разницы между притоком доходов извне и объемом местных доходов, реализуемых за пределами сообщества.

4. Существование положительного (отрицательного) эффекта действий местных лидеров.



Рис. 1. Простейшая модель местной экономики

Инструментом, с помощью которого органы местного самоуправления осуществляют экономическую и хозяйственную деятельность, является **муниципальное хозяйство**.

Местное самоуправление (МСУ) имеет двойственную природу. С одной стороны, органы МСУ – это органы власти, решения которых обязательны для всех физических и юридических лиц, расположенных на территории муниципального образования, с другой – это специфический хозяйствующий субъект (собственник), управляющий специфическим производственным процессом по удовлетворению потребностей жителей данной территории. Эта двойственность порождает различные точки зрения среди специалистов по поводу определения муниципального хозяйства (рис. 2).

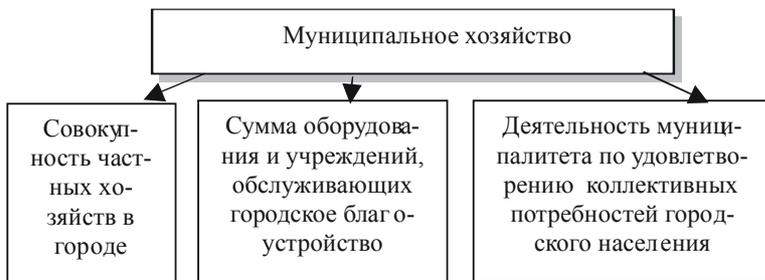


Рис. 2. Подходы к определению муниципального хозяйства

Наиболее верной считается третья позиция, которая позволяет выделить ряд особенностей муниципального хозяйства. Муниципальное хозяйство носит черты частного хозяйства, поскольку организации, предприятия и учреждения выступают на рынке как равноправный самостоятельный субъект. Однако, в отличие от обычного частного хозяйства, целью муниципального хозяйства является решение местных вопросов, связанных с удовлетворением общественных потребностей. Таким образом, результатами этого хозяйствования пользуются все жители муниципального образования, которые одновременно являются как бы заказчиками услуг, оказываемых с помощью муниципального хозяйства. Эта сторона муниципального хозяйства связана с осуществлением органами местного самоуправления своих собственных полномочий. В тех случаях, когда органы государственной власти в соответствии с действующим законодательством возлагают на органы местного самоуправления исполнение некоторых своих функций, предоставляя МСУ средства для исполнения, органы МСУ выступают в роли подрядчика.

Необходимо подчеркнуть, что данная позиция основывается на традиционном подходе к определению сущности муниципального хозяйства. Так, например, Л.А. Велихов еще в 1928 г. писал: «Происхождение упомянутого термина относится к классической древности. *Munis* по-латыни значит «тяжесть, тягота, бремя», а *capio, recipio* – «беру, принимаю». Соответственно городское управление, как бы берущее на себя по уполномочию города и с разрешения правительства бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом, а его деятельность – муниципальным хозяйством»¹. Такое толкование имеет исторический подтекст, поскольку позволяет анализировать развитие хозяйственной деятельности муниципального образования с учетом эволюции форм собственности, а именно выделения из гражданской (част-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.; Л., 1928. – С. 218.

ной) собственности публичной (коммунальной) собственности, на основе которой формировалось публичное (коммунальное) хозяйство.

Как считает С.В. Вобленко, **коммунальное хозяйство** организуется органами власти местного самоуправления. Оно подразделяется на муниципальное хозяйство (организуется в городах муниципалитетами), общинное хозяйство сельских населенных мест (волостное хозяйство), районно-коммунальное хозяйство сельских территорий и ассоциированное хозяйство нескольких местных сообществ¹. В России ассоциированное хозяйство практически неизвестно, хотя широко распространено в практике мирового самоуправления и связано, например, с организацией функционирования сложных технических объектов (ТЭЦ, заводы по переработке отходов), инженерной инфраструктуры (мосты, дороги), специальной деятельности (экологический мониторинг, работа с беженцами и др.).

Коммунальное хозяйство является частью **местного хозяйства**. Последнее представляет собой взаимодействие предприятий различных форм собственности, домохозяйств, институтов местного управления на основе общности социальных и экономических интересов, исторически сложившегося единого экономического, культурного и информационного пространства со специфической комбинацией факторов производства, достаточных для осуществления хозяйственной деятельности, обеспечивающей нормальные для данной общности занятость и доходы и соответствующий им уровень удовлетворения потребностей населения в индивидуальных и общественных жизненных благах. Таким образом, категориально определяющим признаком для местного хозяйства является не форма собственности, а масштабы, продуктовая направленность, локализация потребления и определение территориальных границ сбыта общественных благ и услуг, а также уровень подчиненности определенным органам управления.

Таким образом, границы муниципального хозяйства значительно уже коммунального и местного хозяйств. Вместе с тем, муниципальное хозяйство отличается от частного и государственного хозяйства. Так, с точки зрения ведения хозяйственной деятельности оно в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности. Другими словами, оно может самостоятельно распоряжаться находящейся в его ведении собственностью, финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны в целях выполнения общест-

¹ Основы местного самоуправления: Учеб. пособие для муниципальных служащих. В 3-х кн. / Под ред. С.В. Вобленко. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

венных функций, возложенных на них. В связи с этим формы распределения результатов хозяйственной деятельности являются общественными по своей природе. В этом смысле муниципальное хозяйство представляет собой акционерное общество, участниками которого являются все жители муниципального образования. Однако выплаты «дивидендов по акциям» производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства, поскольку жители являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективным собственником муниципального имущества.

С другой стороны, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами: учет движения населения и собственности, организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней.

Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства – общественным характером использования результатов деятельности.

Муниципальное хозяйство – это экономическая категория, выражающая экономические отношения между органом местного самоуправления, являющимся органом власти и субъектом хозяйственных отношений и вследствие этого имеющим двойственную природу, и субъектами хозяйственной и иной общественно значимой деятельности по поводу использования местных ресурсов в коллективных интересах территориальной общности

1.2. Факторы и условия развития муниципального хозяйства

На развитие муниципального хозяйства оказывает влияние множество факторов. Среди них:

- территориальная общность производства;
- единство системы населенных пунктов;
- единство системы социальной инфраструктуры;
- население и его режим воспроизводства, плотность, удельный вес трудоспособного производства, система расселения, миграция, по-

ловозрастной состав и другие параметры, определяющие потенциал трудовых ресурсов, демографическую нагрузку;

- комплексность экологического и экономико-социального развития;

- общность природопользования и охрана окружающей среды.

Действие этих факторов способствует развитию процесса урбанизации, который становится важнейшим и необходимым условием развития современного городского хозяйства.

Урбанизация – сосредоточение населения и экономической жизни в городах с одновременным распространением городского образа жизни на сельские местности при их преобразовании в поселки городского типа.

Воздействие урбанизации приводит к тому, что ведущей формой расселения населения и главными объектами городской социально-экономической политики становятся городские агломерации и мегаполисы.

Городская агломерация – скопление населенных пунктов, образующих единое целое, благодаря интенсивным хозяйственным, трудовым и культурно-бытовым связям. Чаще в агломерациях бывает одно «ядро», но известны и полицентрические агломерации (многоядерные), например, Рурская агломерация (в ФРГ), объединяющая несколько равнозначных городов от Дуйсбурга до Дортмунда.

Для развития городских агломераций характерно:

- наращивание гигантских городских скоплений;
- концентрация больших масс населения;
- территориальное совмещение, концентрация производства в одном месте;
- привлечение из близлежащих районов сельского населения для работы на городских предприятиях и в сфере городской инфраструктуры;
- маятниковые миграции – систематическое перемещение людей в пределах агломерации на работу, к месту учебы, к местам отдыха и досуга;
- быстрое развитие пригородов¹.

В число крупнейших агломераций мира в конце XX в. входили: Токио-Йокогама, Мехико, Сан-Паулу, Сеул, Нью-Йорк, Осака-Кобе-Киото, Бомбей, Калькутта, Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро. В Московской агломерации насчитывалось около 12 млн человек.

Развитие тесно связанных агломераций (в американской литературе они получили название СМА – *статистических метрополитенских*

¹ Таболин В., Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Экономика города: правовой аспект. – М., 2004. – С. 32.

ареалов) близко расположенных городов способствовало появлению конурбаций или мегаполисов.

Мегаполис (от греческого *megas* – большой и *polis* – город) – крупный город с численностью не менее одного миллиона жителей, с разветвленной государственно-муниципальной структурой власти и управления.

Характерными признаками города-мегаполиса считаются:

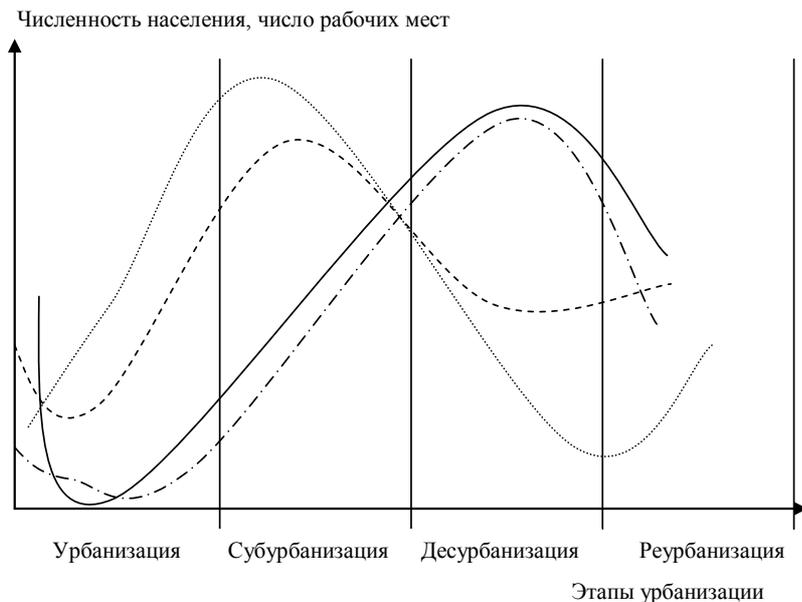
- значительная численность и концентрация населения;
- большая площадь территории;
- наличие естественных тенденций к росту (развитию) города;
- широко развитая инфраструктура городского хозяйства;
- имеющиеся правовые предпосылки (законодательство страны и города), обеспечивающие формирование собственного законодательства;
- развитые экономические условия (центр бизнеса, транспортный узел и др.);
- активная социально-культурная среда¹.

Развитие мегаполисов в XX в. шло ускоренными темпами. Так, если в начале XX века их было десять (Лондон, Нью-Йорк, Париж, Кантон, Берлин, Вена, Токио, Чикаго, Филадельфия и Санкт-Петербург), к 1980 году – уже около 200, то к 2000 году – около 400 городов-миллионеров. Только в России сейчас тринадцать таких городов: Москва, Санкт-Петербург, Волгоград, Казань, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Челябинск, Самара, Ростов-на-Дону, Екатеринбург.

Мегаполис представляет урбанизированную зону наднагломерационного уровня. Крупнейшие из таких зон получили название **мегалополисов** (от названия древнегреческого города Мегалополь, возникшего в результате слияния более 35 поселений). Термин «мегалополис» был введен в употребление географом Жаном Готтманом в 1950-х годах применительно к почти непрерывной полосе застройки, протянувшейся на северо-востоке США от Бостона до Вашингтона (мегалополис «Босваш», включающий в настоящее время 25 агломераций, где проживает 40 млн человек). В настоящее время наиболее известны следующие мегалополисы: 1) на Тихоокеанском побережье Японии – от Токио до Осаки (60 млн чел.) – «Токайдо»; 2) Рейнский мегалополис (30 млн чел.), где только на территории Нидерландов среднее расстояние между соседними агломерациями менее 30 км, а «ядра» агломераций – крупные города; 3) Приозерный мегалополис «Чипитс», протянувшийся от Милуоки до Питтсбурга в США (35 млн чел.); 4) Английский мегалополис, с важнейшими ядрами – Лондонской и Ливерпульской агломерациями, которые являются крупными портовыми комплексами (30 млн чел.) и др.

¹ Таболин В., Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Указ соч. – С. 11.

В целом, как показывает мировая практика, процесс развития городских агломераций охватывает четыре этапа (рис. 3).



- Условные обозначения
- Численность населения в пригороде
 - - - Численность рабочих мест в пригороде
 - · - Численность населения в центре
 - · · · Численность рабочих мест в центре

Рис. 3. Этапы развития городских агломераций

Как видно из графика, для этапа *урбанизации* характерна концентрация населения в центральных городах. Начало этому этапу положила промышленная революция, в результате которой стали создаваться предприятия массового производства, требующие большого количества низкоквалифицированного труда. Строительство предприятий в городах привело к разрастанию последних за счет притока населения из сельских районов, при этом в связи с растущей безработицей на селе люди не предъявляли высоких требований ни к уровню зарплат, ни к условиям жизни. В то же время в отсутствие развитой системы общественного транспорта строительство жилых кварталов осуществлялось в непо-

средственной близости от места работы, т.е. максимально приближено к центральному району города. При этом качество жилья было достаточно низким, сектор услуг был совершенно не развит. Постепенное разрастание города за его исторические границы порождало спрос на общественный транспорт, который начал активно развиваться в этот период. В то время как исторические центры городов переживали период активного роста, небольшие близлежащие городки постепенно теряли часть своего населения, а их экономика приходила в упадок. Основными проблемами, с которыми сталкивались города в тот период, были нехватка жилья, резко возросшая плотность населения, неудовлетворительные условия труда на предприятиях, недостаток инфраструктуры, ухудшение экологической обстановки, неразвитость системы общественного транспорта.

Второй этап в развитии городов – *субурбанизация* – начался с ростом сектора услуг, повышением благосостояния населения, которое, в частности, проявилось в возросшем спросе на личные автомобили и качественное жилье, и с развитием системы общественного транспорта. На этом этапе центры городов с их крупными промышленными предприятиями продолжали оставаться центрами сосредоточения рабочих мест, но стали менее привлекательными в качестве мест проживания. Строительство более качественного и просторного жилья на окраинах городов одновременно с возросшей доступностью центральных районов для представителей среднего класса, владеющих личными автомобилями, привело к оттоку населения из центра в пригороды. При этом мигранты из центральных районов по многим социоэкономическим видам деятельности (работа, развлечения, и т.п.) остались ориентированными на центры городов, которые они оставили. Социально не защищенные слои населения продолжали заселять трущобы в центральных районах. Для этого периода характерно становление пригородных районов и городов-спутников. Период субурбанизации, начавшийся примерно в середине 1940-х годов, исследователи считают началом развития городских агломераций. Среди проблем, возникших на этом этапе развития, следует упомянуть угрозу для города потерять одну из своих функций – функцию города как места проживания; финансовые проблемы городских властей, связанные с сузившейся налоговой базой и наличием эффектов перелива; плохую транспортную доступность центра из-за загруженности транспортных магистралей, дальнейшее ухудшение экологической обстановки.

На этапе *десурбанизации (контрурбанизации)* вся городская агломерация (в данном случае имеется в виду центральный город с пригородами) переживает процесс миграции населения в небольшие города-спутники, этот процесс сопровождается также уходом из центральных городов экономической активности. Ограниченные земельные ресурсы,

высокие цены на землю вместе с плохой транспортной доступностью центров из-за загруженности транспортных магистралей привели к тому, что крупные предприятия стали выводить свои производства за пределы городской черты. Кроме того, развитие сектора услуг также в основном происходило в пригородных районах, в непосредственной близости от платежеспособного спроса.

В период десурбанизации продолжился процесс роста пригородных районов, при этом в ряде городов-спутников были созданы центры, способные конкурировать с городским ядром как с точки зрения их привлекательности в качестве офисного центра, так и места для культурного время препровождения. В результате моноцентричная модель организации городской агломерации, при которой городское ядро является главной транспортной развязкой, а также местом притяжения для жителей мегаполиса, сменилась полицентричной моделью, в которой выделяется несколько практически равнозначных центров.

В результате процессов субурбанизации и десурбанизации центральные города в большинстве стран потеряли значительную часть своего населения. Например, в Америке в период с 1950 по 1990 год доля населения метрополии, проживающего в центральных городах, снизилась с 57 до 37%. При этом доля населения, занятого на предприятиях в центральных районах агломерации, также снизилась с 70 до 45% от общей численности населения агломерации.

В конце XX века крупнейшие города мира вступили в свой четвертый этап развития – *реурбанизацию*. Начало этому этапу положило развитие четвертичного сектора экономики или сектора бизнес-услуг, к которым относятся аудит, управленческий консалтинг, финансовые, юридические услуги и т.п. Особенностью этого сектора является то, что процесс производства услуг предполагает постоянное взаимодействие потребителей (компаний производственного сектора и сектора услуг) и производителей. Таким образом, эффективность работы фирм, предлагающих бизнес-услуги, повышается, если они располагаются в непосредственной близости друг от друга, что легче всего осуществить в центральных районах городов. В результате рост сектора производственных услуг привел к возрождению исторических центров крупнейших городских агломераций, заполнив их офисными зданиями и тысячами высококвалифицированных рабочих, приезжающих туда ежедневно. Примером может служить лондонский Сити, численность постоянного населения которого около 7 тыс. человек, при этом в рабочие часы в его офисах находится до 320 тыс. человек. Политика городских властей по перестройке исторических центров также способствовала процессу их возрождения. Крупномасштабные проекты были осуществлены в Роттердаме, Барселоне, Лондоне (ревитализация района бывшего порта), Лионе (реконструкция железнодорожной станции для обслужи-

вания высокоскоростных поездов) и других европейских городах. Как правило, такие проекты предполагают комплексное развитие района и включают в себя строительство бизнес-центров, жилых кварталов повышенной комфортности, транспортных узлов и объектов инфраструктуры (школы, кинотеатры, культурные центры и т.п.). Нельзя сказать, что все проекты по перестройке центральных районов были успешны, некоторые так и не удалось реализовать из-за плохой организационной структуры и задержек финансирования, влияние других на жизнедеятельность городов не оправдало ожиданий их разработчиков. Тем не менее, реализация подобных проектов позволила в части крупных городов изменить еще одну устойчивую тенденцию в городском развитии – бегство населения из центра в пригороды. Наличие качественного жилья в центральных районах породило спрос на центр как место проживания со стороны одиноких молодых людей, занятых в секторе бизнес-услуг, или обеспеченных супружеских пар, не имеющих детей. Таким образом, центр стал многофункциональным, соединив в себе функции туристического центра, места проживания, места расположения офисов, культурного центра и т.п. Возвращение высокодоходных слоев населения в центральные районы агломераций значительно расширило доходную базу местных властей и тем самым улучшило их финансовые позиции. При этом остается открытым вопрос о том, сможет ли реурбанизация крупных городов повернуть вспять процесс деконцентрации населения, или этот процесс будет продолжаться и в дальнейшем.

Анализ процесса формирования городских агломераций в целом показывает, что, хотя потоки миграции фирм и населения имели разные направления в каждый конкретный период времени, общей тенденцией было постоянное перетекание города за его границы. Неконтролируемое разрастание городских агломераций, по мнению специалистов, имеет серьезные негативные последствия, которые сказываются как на жизнедеятельности отдельных городских районов, так и мегаполиса в целом.

Среди таких последствий выделяют:

- уменьшение площади пахотных земель, часть которых расположена в границах городских агломераций;
- ухудшение экологической обстановки в связи с увеличением интенсивности транспортных потоков и удлинением пути маятниковой миграции;
- ограничение естественного обновления водных резервуаров, расположенных под городскими кварталами или в непосредственной близости от них;
- увеличение издержек на строительство новых дорожных сетей и инфраструктуры, а также затрат на содержание уже существующей инфраструктуры;
- миграция высокодоходных слоев населения в пригородные районы;

- заселение старых центров городов и непосредственно прилегающих к ним районов бездомными, безработными, гражданами, живущими на пособие, матерями-одиночками, представителями национальных меньшинств и т.п.;

- усиление неравномерности распределения налоговой базы по территории метрополии;

- значительное увеличение разрыва в доходах между муниципалитетами, расположенными на периферии и в центре, при одновременном росте расходов последних.

Рассмотренный выше процесс эволюции городских агломераций, как правило, наблюдается в странах с рыночной экономикой. В посткоммунистических странах урбанизация имеет особенности, связанные, в первую очередь, с отсутствием рынков земли и централизованным планированием при социалистических режимах. Так, уровень урбанизации в этих странах значительно превышает аналогичный показатель в странах со сравнимым уровнем дохода, но развивавшимся по рыночным законам, что было следствием политики ускоренной индустриализации, проводимой правительствами этих стран. Кроме того, вышеперечисленные факторы сказались и на пространственном развитии городов.

Во-первых, отсутствие цен на землю приводило к тому, что с развитием города и расширением его границ не происходила реконструкция старых районов, где качество зданий и сооружений не соответствовало изменившимся требованиям. В результате на территории городов образовывались анклавные так называемой «мертвой земли» с низким уровнем экономической активности и высокой концентрацией экологических проблем. В то же время на периферии строились новые районы с высокой плотностью населения. Такая модель расселения приводит к существенному повышению расходов на транспорт и загрязнению окружающей среды в связи с удлинением пути маятниковой миграции.

Во-вторых, для социалистических городов характерно размещение крупных промышленных предприятий в центральных районах, значительные земельные площади, занятые под склады, столь необходимые в эпоху социализма. На территории города также располагается разветвленная сеть железных дорог, большая часть которых используется для транспортировки грузов. Следствием является дефицит площадей под строительство офисных зданий в центре и значительное удорожание земли на современном этапе развития городов.

В-третьих, бывшие социалистические города имеют *моноцентричный* характер, при котором основная часть экономической активности располагается в центре и прилегающих к нему районах. В большинстве мегаполисов западных стран, напротив, наблюдается *полицентричность* – развитие центров экономической активности в городах-

спутниках. Моноцентричный характер городского развития приводит к крайне неравномерному распределению налоговой базы по территории городской агломерации с явным доминированием центра.

Начало перехода к рыночным отношениям в экономике бывших социалистических стран в конце 1980 – начале 1990-х годов вызвало серьезные изменения в развитии городов. Прежде всего, спад промышленного производства привел к резкому повышению уровня безработицы, неполной занятости населения и бедности в крупных городах. Кроме того, конец эпохи индустриализации и быстрое развитие сектора услуг положили начало этапу субурбанизации в развитии городов, который в рассматриваемых странах происходит более быстрыми темпами, чем в странах, где процесс городского развития происходил эволюционно.

На современном этапе развития посткоммунистических городов местные органы власти прилагают значительные усилия для предотвращения дальнейшего неконтролируемого разрастания агломераций и изменения ландшафта городских территорий. Для успешного проведения реформ в сфере пространственного развития городов, по мнению исследователей, местные власти должны придерживаться нескольких принципов:

- проведение согласованной последовательной земельной политики не только на территории города, но и на территории мегаполиса в целом;
- осуществление процесса застройки на максимально возможной территории города в соответствии с требованиями рынка;
- использование инвестиций в инфраструктуру для развития территорий в центральных районах города;
- защита исторических и природоохранных зон от застройки, диктуемой рынком¹.

Проведение эффективной политики управления представляет серьезную проблему всех городских агломераций. По данным А. Лола, из 2300 крупных и крупнейших городов мира лишь 22 имеют отлаженную практику управления².

В настоящее время анализ мирового опыта позволяет выделить три основных типа управления городскими агломерациями (рис. 4).

¹ Стародубровская И., Славгородская М., Жворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. – М., 2004. – С. 7–15.

² Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Вопросы теории и практики управления. – 1997. – № 2. – С. 73.



Рис. 4. Типы управления городскими агломерациями

Самый распространенный тип – *ассоциативное (координационное) управление*, для которого характерно совместное решение проблем развития территорий городской агломерации с помощью созданной ассоциации органов местной власти. Необходимость согласования действий различных властных структур приводит к низкой эффективности управленческих действий.

Промежуточное управление основывается на законодательно закреплённом приоритете в городской агломерации главного города. При этом типе управления неизбежным является игнорирование интересов других участников агломерации.

Независимое управление строится с учетом интересов всех субъектов власти. Однако такое управление не может сводиться ни к муниципальному, ни к региональному, ни к государственному уровню управления.

Таким образом, в рамках городских агломераций действует множество различных, независимых друг от друга органов управления. В таких условиях повышение эффективности развития городского хозяйства остается первоочередной задачей, требующей теоретического осмысления и поиска действенного инструментария.

1.3. Проблемы развития и исходные понятия теории муниципального хозяйства

Как подчеркивал Л.А. Велихов, особенности муниципального хозяйства как научной дисциплины всецело вытекают из внутренних признаков этого хозяйства. В «Основах городского хозяйства» он писал: «Наука о муниципальном, т.е. единичном, хозяйстве, руководимом единой волей, интересуется не столько причинами, сколько планомерно поставленными и осуществляемыми целями. Она носит, следовательно, не каузально-теоретический и абстрактный характер, а характер прикладной, описательный (идиографический) и телеологический. Муниципальная наука как практически прикладная дисциплина в первую очередь свою кладет знание города и общие законы урбанизма, с одной сто-

роны, и общую экономическую теорию – с другой. Однако не только в развитии и углублении отдельных частей этих наук, в их применении к практике состоит задача муниципальной науки»¹.

Теория муниципального хозяйства – наука достаточно молодая. Она зародилась в конце XIX в., но до сих пор не имеет четко оформленного и устоявшегося научного аппарата. Во многом это связано с тем, что муниципальное хозяйство развивалось не в виде самостоятельной научной дисциплины, а в рамках различных наук. Так, история города рассматривалась теоретиками общей истории и истории хозяйства, теория современного города – экономистами и социологами, городское самоуправление – специалистами по государственному и административному праву, городские планировка и строительство разрабатывались архитекторами и инженерами, городская санитария – гигиенистами, социальная политика муниципалитетов – школой катедер-социализма и т.д.² По мнению Л.А. Велихова, наиболее богатый источник коммунального и, в частности, муниципального знания находится, без сомнения, в Германии – этой классической стране самого полного и строгого городского благоустройства. Группой немецких ученых составлена почти исчерпывающая (для страны) «Энциклопедия коммунального знания» в четырех солидных томах. В Германии также созданы первые высшие учебные заведения, специально посвященные муниципальному знанию, а именно основанная в Дюссельдорфе в 1911 г. «Академия коммунального управления» с юридическим уклоном и в Кельне в 1914 г. «Высшая муниципальная школа». В начале XX в. муниципальная наука начинает активно развиваться в США, где в 1914 г. в Чикаго открывается «Муниципальная академия» (с техническим уклоном). В России наука о муниципальном хозяйстве активно разрабатывается в первой трети XX в. Так, в Петербурге в 1909 г. возник и просуществовал 9 лет специально созданный муниципальный журнал «Городское Дело», вокруг которого сгруппировались теоретики и практики муниципального хозяйства. В Москве вопросы городского хозяйства рассматривали «Известия Московской городской думы». В 1922–1927 гг. были организованы съезды завкомхозов, появились специальные коммунальные журналы, два коммунальных музея, был опубликован целый ряд трудов, посвященных систематизации отдельных вопросов коммунального, в частности муниципального знания, и, наконец, был основан коммунальный вуз. Однако изменение политической ситуации в стране привело к ослаблению интереса и фактически полному свертыванию исследований по вопросам муниципального хозяйства вплоть до 1980–1990 гг.

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.;Л., 1928. – С. 230.

² Там же. – С. 231.

В настоящее время в теории муниципального хозяйства можно выделить пять основных подходов (табл. 1).

Таблица 1

Основные подходы в теории муниципального хозяйства

№ п/п	Подход	Содержание
1	Качественный	<ul style="list-style-type: none"> • среда обитания • качество жизни • социальный микроклимат
2	Экологический	<ul style="list-style-type: none"> • природно-географическое пространство • воздействие природных факторов на деятельность людей • антропогенное воздействие • характер взаимоотношений внутри сообщества и с другими сообществами
3	Этнографический	<ul style="list-style-type: none"> • образ жизни • общие культурные характеристики
4	Социологический	<ul style="list-style-type: none"> • социальные отношения, типичные для определенных групп внутри общества и за его пределами
5	Экономический	<ul style="list-style-type: none"> • взаимосвязи секторов экономики • ресурсы • рабочие места • доходы • предпринимательская деятельность

Важно подчеркнуть, что, хотя изучение теории муниципального хозяйства предполагает комплексный анализ, т.е. использование всех вышеназванных подходов, в рамках данного учебного курса доминирующим будет экономический подход. Его содержание во многом определяется сложившимся в западной экономической науке в 60–70-х гг. XX в. самостоятельным научным направлением – **экономикой города (urban economics)**. Она основывается на методологическом аппарате современной микроэкономики и использует при обработке эмпирических данных методы «пространственной эконометрики», а также существенную роль в теоретическом фундаменте этой науки играет направление «экономики общественных благ». В результате исходными понятиями теории муниципального хозяйства стали понятия, описывающие развитие города как процесс концентрации производства и населения.

Концентрация производства и населения в городах объясняется рядом преимуществ, получаемых как производителями, так и потребителями. Подобные преимущества могут носить различный характер. Абсолютное преимущество – преимущество, которым обладает город, способный, используя данный объем ресурсов, производить больше, чем другие города, располагающие тем же количеством ресурсов. На первый взгляд, торговля этого города с другими будет лишена смысла. Однако целесообразность торговли определяется не абсолютными, а сравнительными преимуществами, поскольку, даже если один город в состоянии обеспечить себя всем набором благ в большом объеме, он может извлечь дополнительную выгоду из специализации на выпуске продукции, где он обладает большим преимуществом. Сравнительное преимущество – преимущество, которым обладает город, если может произвести данный товар с меньшими альтернативными затратами, чем другие города.

Преимущества города могут быть связаны с **внутренним эффектом масштаба производства** – снижением средних затрат в длительном периоде, которое происходит по мере увеличения объема выпуска продукции. Экономия от масштаба как на уровне фирмы, так и на уровне города возникает по следующим причинам:

- специализация факторов производства;
- неделимые производственные факторы;
- улучшение технологий на крупных производствах;
- экономия от оптовых закупок сырья и материалов;
- финансовой экономии на крупных производствах и др.

Преимущества города могут определяться **экономией, связанной с местоположением**, – снижением издержек производства в результате размещения предприятий вблизи ресурсов или рынков сбыта. Значительный технический прогресс в сфере грузовых перевозок оказал огромное влияние на изменение принципов размещения производства, позволив вывести промышленность из крупнейших городов с высоким уровнем арендной платы за землю и более высокой ценой рабочей силы. В результате сложилась современная система многополюсной агломерации.

Концентрация предприятий может создавать дополнительные преимущества города, связанные за счет эффектов масштаба внешних по отношению к производственному процессу фирм – **внешней экономии**. К их числу принято относить эффект локализации и эффект урбанизации.

Эффект локализации – снижение себестоимости производства предприятий конкретной отрасли по мере роста совокупного объема производства предприятий данной отрасли. В основе эффекта локализации лежат три главные причины:

- эффект масштаба промежуточных производственных факторов;
- формирование единого рынка труда;
- перелив знаний.

Эффект урбанизации – снижение себестоимости производства одной фирмы по мере роста совокупного объема производства на территории города. Эффект урбанизации отличается от эффекта локализации в двух отношениях. Во-первых, эффект урбанизации появляется в результате роста масштаба производства экономики всего города, а не отдельной отрасли. Во-вторых, эффект урбанизации несет выгоды фирмам всего города, а не конкретной отрасли.

Концентрация населения и производства в городах создает преимущества не только для предприятий, но и для потребителей. Эффект масштаба обеспечивает достаточно высокий уровень разнообразия предложения товаров и услуг. Конкуренция производителей однотипных товаров может привести к заметному снижению цен. В условиях мегаполиса возникает возможность существования узкоспециализированных видов производства, что, расширяя выбор для покупателя, в целом повышает уровень его реального благосостояния. Кроме того, в городах возникают коллективные формы обслуживания – система общественного транспорта, общественного здравоохранения, образования, коммунальных услуг, охраны порядка и др. Таким образом, город предлагает среду обитания, которая обеспечивает приемлемые бытовые условия существования, определенный уровень безопасности, образование и возможности насыщенного досуга.

Вместе с тем, концентрация населения и производства в городе создает отрицательные внешние эффекты, которые часто называют **внешней дезэкономией**. Переполненность улиц, транспортные пробки, шум, различные виды загрязнений городской среды, психическое напряжение и нервная усталость – типичные примеры подобных эффектов. Все они носят локальный характер, связаны, прежде всего, с территорией города, особенно с центром или местами функционально ему равными. Соответственно развитие муниципального хозяйства должно учитывать не только положительные эффекты экономии масштабов производства, но и действие дезэкономии.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся понятия «муниципальное хозяйство» и «муниципальная экономика»?
2. Какие подходы к определению предмета теории муниципального хозяйства существуют в современной науке?
3. Охарактеризуйте основные этапы процесса урбанизации.
4. Выделите особенности процесса урбанизации в России.
5. Назовите положительные и отрицательные эффекты экономики от масштаба производства, действующие в современных городах.

Рекомендуемая литература

Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. – М.: Магистр, 1998.

Джанбурчин К. Прогнозирование развития мегаполиса // Экономист. – 2003. – № 5. – С. 57–60.

Мищенко В. Государственное регулирование развития городской экономики // Муниципальная экономика. – 2003. – № 1. – С. 2–6.

Нахутин И.Б. Мегаполис как объект исследования // Социально-политический журнал. – 1998. – № 5. – С. 233–250.

О’Саливанн А. Экономика города. – М.: ИНФРА-М, 2002.

Чкалова О. Пути размещения торговли в мегаполисах // Экономист. – 2003. – № 6. – С. 37–42.

Тема 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

2.1. Субъекты и объекты муниципального хозяйства

Муниципальное хозяйство можно представить как совокупность субъектов и объектов, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей населения. В теории муниципального хозяйства принято выделять две основные субъект-объектные группы (рис. 5).

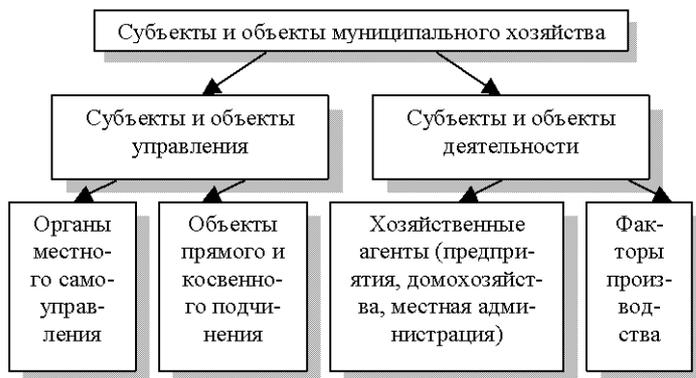


Рис. 5. Субъекты и объекты муниципального хозяйства

Органы местного самоуправления играют особую роль в муниципальном хозяйстве. Они должны учитывать и пытаться сбалансировать интересы различных субъектов: населения и отдельных социальных групп, предприятий, организаций, учреждений различных форм собственности, а также направлять их деятельность в единое русло для осуществления комплексного социально-экономического развития территории и удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества (населения)¹. Роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством представлена на рис. 6.

Таким образом, содержание деятельности органов местного самоуправления закономерно распадается на два направления: властное и экономическое. Как субъект, наделенный законным правом регулировать экономическую деятельность на своей территории, каждый орган местного самоуправления с необходимостью реализует властные пол-

¹ Юшина Е.А. Муниципальное управление. – М., 2003. – С. 193–194.

номочия в отношении любого хозяйствующего субъекта, функционирующего в пределах муниципального образования. Совокупность полномочий позволяет муниципалитетам в различной мере подчинять деятельность всех предприятий и учреждений, расположенных на территории местного сообщества, общественным интересам граждан.

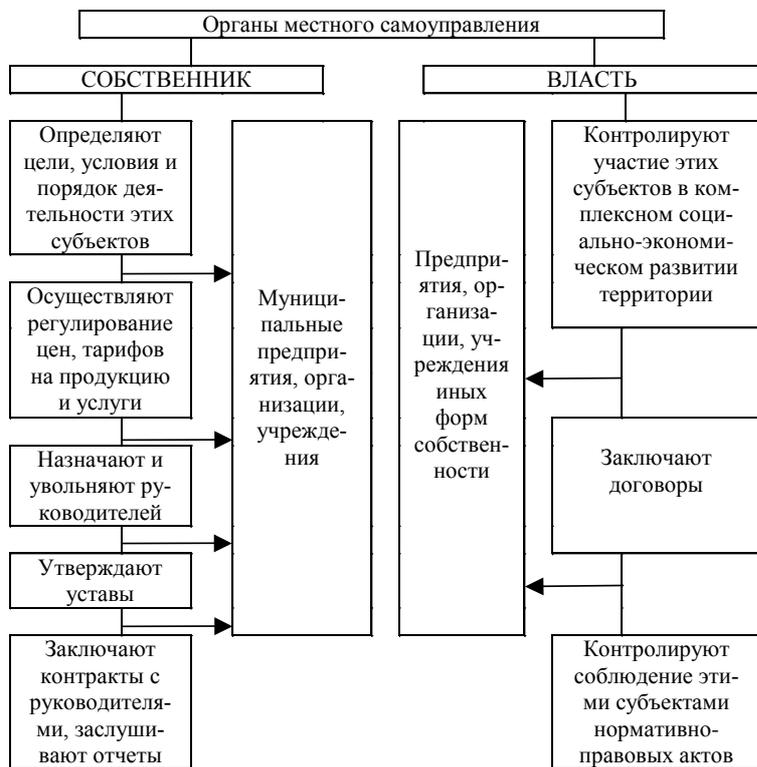


Рис. 6. Роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством

С другой стороны, как субъект хозяйственной деятельности, обладающий определенной собственностью, любой орган местного самоуправления изначально наделен всеми базовыми признаками предпринимательской структуры и потому имеет полное право вступать в экономические взаимоотношения с любыми другими хозяйствующими субъектами – предприятиями, учреждениями, организациями как находящимися, так и не находящимися в муниципальной собственности.

Однако, как показывает практика, при построении отношений между населением муниципального образования и хозяйствующими субъек-

ектами по вопросам местного значения муниципалитетам наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, особенно если последние действуют в рентабельных отраслях муниципальной экономики. В пользу такого выбора говорят два основных факта:

- в отличие от предприятий других форм собственности, пополняющих муниципальную казну, как правило, только налоговыми отчислениями, практически вся прибыль, полученная муниципальными предприятиями, становится собственностью местного сообщества;
- являясь фактическими собственниками принадлежащего муниципальным предприятиям имущества, местные органы власти могут более мобильно реагировать на изменение рыночной конъюнктуры и предоставлять жителям муниципального образования именно тот набор услуг, который способен наилучшим образом удовлетворить их общественные интересы¹.

Однако это лишь теоретическая модель, поскольку подобное состояние муниципальных предприятий является плодом достаточно длительной и сложной работы. Так, для муниципалитетов дореволюционной России потребовалось почти пятьдесят лет реформ, для того чтобы хозяйственная деятельность муниципалитетов начала приносить до пятидесяти процентов доходной части бюджетов. Поэтому с точки зрения того, какую роль в решении вопросов местного значения играют те или иные элементы муниципального хозяйства, можно выделить несколько видов муниципального хозяйства, прежде всего, по признаку возрастания роли собственной хозяйственной деятельности (табл. 2).

Таблица 2

Виды муниципального хозяйства

Виды	Основные признаки муниципального хозяйства
1	2
1. Коммунальная модель муниципального хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> • главный элемент системы – орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование • основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) • основным ресурсом являются налоги на население • недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством

¹ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. – Ростов н/Д. – С. 121–122.

1	2
2. Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> • участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории • развитие территории через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты • налоги с населения дополняются возможностью обложения производителя продукции и услуг на территории муниципального образования
3. Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> • основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления • органы местного самоуправления – полноценный хозяйствующий субъект на своей территории

Безусловно, та или иная модель не существует в чистом виде, однако роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга. Существование той или иной модели зависит от огромного количества факторов, главными из которых, по мнению А.Г. Воронина, В.А. Лапина и А.Н. Широкова, являются:

1. Объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством.
2. Наличие и характер основных ресурсов территории.
3. Наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и муниципальных предприятиях.
4. Налогоспособность населения¹.

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

2.2. Структура и инфраструктура муниципального хозяйства

Структура муниципального хозяйства может быть определена как совокупность локализованных на территории компонентов (частей, элементов) и связей всех видов деятельности, определяемых системой общественного разделения труда и делением на сферы трудовой деятельности (отрасли, подотрасли, виды производства).

¹ Воронин А.Г., Лапин В.А., Основы управления муниципальным хозяйством. – М., 1998. – С. 18.

Одним из исходных критериев типологии структуры муниципального хозяйства является функциональный подход, впервые предложенный для экономического анализа А. Фишером (1934) и впоследствии уточненный К. Кларком (1940) в рамках его исследований по экономике города. В соответствии с ним в структуре муниципального хозяйства можно выделить:

- *первичный сектор* – деятельность, связанная с получением первичных ресурсов, ассоциируемых с фактором производства «земля» (сельское и лесное хозяйство, рыболовство, горнодобывающая промышленность);
- *вторичный сектор* – отрасли обрабатывающей промышленности;
- *третичный сектор* – сфера услуг, строительство, ремесленная деятельность (ремонт обуви, швейные ателье и др.).

В современных условиях происходит усложнение общественной жизни и производственных процессов, это сопровождается дальнейшей специализацией деятельности. В 1960-х гг. произошла так называемая **третичная революция** (тертиаризация) – революция услуг. Это привело к значительному усложнению сектора услуг, поэтому некоторые исследователи стали дополнять исходную функциональную типологию включением *четвертичного сектора* – финансовое и юридическое обслуживание, информационные и консалтинговые услуги. И, наконец, развитие социальной сферы муниципального хозяйства в процессе деиндустриализации способствовало появлению так называемого *пятичного сектора* – сектора таких услуг для населения, которые требуют особенно высокого уровня квалификации персонала (образование, медицина, административное обслуживание). Особую роль в развитии сектора услуг играет процесс сервизации.

Сервизация – это процесс, в ходе которого все большее число потребностей и способностей людей удовлетворяется путем обращения к той или иной системе обслуживания. Поскольку диверсификации предоставляемых услуг при этом сопутствует увеличение разнообразия потребностей и способностей людей, процесс сервизации образа жизни рассматривается с антропологической точки зрения как процесс «производства субъективности», производства «машин желаний».

Наряду с функциональным критерием типологии структуры в теории муниципального хозяйства активно используется отраслевой подход. В соответствии с ним в структуре муниципального хозяйства выделяют следующие наиболее агрегированные функциональные «блоки»:

- отрасли, формирующие специализацию города;
- отрасли, технологически обеспечивающие эффективное функционирование других отраслей;
- отрасли, обслуживающие население города.

В современном хозяйстве подавляющего большинства российских крупных городов долгое время системообразующим (градообразующим) звеном оставалось материальное производство, а в нем промышленность. Это было обусловлено действием множества факторов – экономических, социальных, исторических, экологических, технических. Результатом стало развитие неравновесных структур городского хозяйства, отражающих существенное отставание вспомогательных отраслей, и еще больше – сферы обслуживания. Особенно критическим оказалось развитие **моногородов**, представляющих собой сложную структуру, в которой город и предприятие неразрывны. По мнению экспертов, город можно называть монопрофильным, если присутствуют следующие признаки:

- наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, притом что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;
- наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;
- значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупного предприятия;
- низкая диверсификация сфер занятости населения города (однородный профессиональный состав);
- значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов (что снижает возможности мобильности жителей), при наличии в городе первых двух признаков или отсутствии развитой инфраструктуры, обеспечивающей связь города с внешним миром (дороги автомобильные и железные, телефонная сеть и т.д.)¹

В моногороде предприятие несет на себе не только экономическую, но и социальную нагрузку, в преобладающей мере обеспечивая условия жизнедеятельности в населенном пункте. Большинство предприятий моногородов производят отрицательную сравнительную стоимость и нуждаются в скорейшей реструктуризации, поскольку их экономические проблемы повлекут за собой проблемы в городе и социальное напряжение.

Современное состояние российских городов не позволяет реализовать основную цель муниципальной экономики – удовлетворение нужд членов местного сообщества. Поэтому важнейшей задачей хозяйственной деятельности муниципалитетов является структурная пере-

¹ К проблеме моногородов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nns.ru/>.

стройка городского хозяйства, призванная обеспечить высвобождение имеющихся на территории собственных ресурсов и способствовать их эффективному использованию для производства необходимых обществу товаров и услуг.

Успешному развитию структуры муниципального хозяйства содействует становление его инфраструктуры

Инфраструктура муниципального хозяйства – комплекс сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования, а также объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, обеспечивающий устойчивое развитие и функционирование поселений и межселенных территорий.

В составе современного муниципального хозяйства выделяются:

- *социальная инфраструктура*, включающая жилой фонд, торговлю, общественное питание, просвещение, здравоохранение, культуру, детские учреждения, физкультуру и спорт, зрелищные организации и систему социальной защиты и социального обеспечения;

- *коммунальная инфраструктура* (обеспечение водными, энергетическими и другими ресурсами, услугами благоустройства, транспорта, связи). Ее специфика состоит в том, что она обслуживает не только население, но и предприятия, учреждения, расположенные на территории города;

- *производственная инфраструктура*, удовлетворяющая потребности производства, но не входящая в его технологический процесс. К ней относятся заготовительно-складские, снабженческо-бытовые, консалтинговые, маркетинговые, научные, инновационные и другие подразделения;

- *деловая инфраструктура*, которая включает в себя банки, страховые компании, инвестиционные фонды, информационную систему, связь, выставочные комплексы и т.д.

В научной литературе выделяют несколько групп функций инфраструктуры¹. Социально-экономические функции инфраструктуры состоят в создании условий для обеспечения жизнедеятельности людей и жизнеспособности экономики, поддержания экологического равновесия, сохранения, воспроизводства и развития культуры, т.е. условий комплексного социально-экономического и эколого-культурного развития. Деятельность инфраструктуры, не обеспечивающая комфортных условий для развития общества, т.е. *дисфункция инфраструктуры*, вызывает проблемы развития в социальной и экономических сферах жизни, или социальные и экономические дисфункции.

¹ Яковлева С.И. Территориальные функции, роль и дисфункции инфраструктуры // Вестник ТГУ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://homepages.tversu.ru/>.

Пространственные функции инфраструктуры в пространственном развитии территории определяют роль «организатора» социально-экономического пространства. Она проявляется в изменениях отдельных аспектов территориальной организации и ее компонентов: населения, хозяйства, природопользования и культуры. Среди пространственных функций выделяют:

- «Размещенческая» функция как фактор размещения новых объектов и/или трансформации старых (реконструкция, демонтаж и др.).
- Дифференцирующая функция как причина возникновения, усиления, сглаживания и одновременно как способ регулирования дифференциации территорий по различным характеристикам.
- Коммуникационная функция проявляется в создании условий для развития объектов во взаимодействии друг с другом. Инфраструктура – предпосылка («каналы») установления пространственных связей.
- Интегрирующая функция обеспечивает внутренние и внешние связи территориальных систем и комплексов и вызывает изменения территориальных структур населения (расселения), хозяйства, природопользования и др.
- Процессуальная функция связана с обеспечением территориально-структурных процессов в развитии территории (территориальное перераспределение, «свертывание» опорного каркаса и др.).
- Морфологическая функция как фактор формообразования, вызывающий изменение конфигурации территории и её объектов.
- Управленческая функция рассматривается как важнейший инструмент управленческих воздействий на все аспекты территориальной организации регионов.

Система функций инфраструктуры показана на рис. 7.

Развитие структуры и инфраструктуры городского хозяйства тесно связано с фазами эволюции города.

Первая фаза **развития города** предполагает такое его положение, при котором количество единиц жилья и его общая площадь, а также объем общественных благ в расчете на душу населения увеличиваются быстрее, чем количество жителей и общее количество рабочих мест. При этом значение последнего параметра примерно соответствует количеству городских жителей в трудоспособном возрасте; «вынужденная» безработица (в кейнсианском смысле) отсутствует. Комфортность проживания в таком городе возрастает, и он становится все более привлекательным для переезда в него все новых и новых жителей. Нарастание объемов жилищного строительства привлекает все новых переселенцев, заполняющих временное жилье — общежития, бараки. Город быстро переходит в фазу роста.



Рис. 7. Система функций инфраструктуры

В фазе **роста города** количество жителей и рабочих мест растет быстрее, чем количество единиц жилья и объем предоставляемых общественных благ. Город становится все менее удобен для жизни, но все еще притягателен для переезда в него (в частности, наличием высокооплачиваемых рабочих мест на новых предприятиях). Возникает разрыв (так называемые «ножницы») между производственной (количеством рабочих мест в градообразующих предприятиях) и социальной сферами города. Постепенно строительство жилья замедляется. Это происходит в силу целого ряда причин: отсутствия свободной земли под застройку,

роста удельного веса ветхого жилья в общем объеме жилого фонда, старения основных фондов предприятий, что, в свою очередь, вызывает снижение возможностей финансирования жилья.

В ситуации **стагнации** разрыв между количеством рабочих мест и количеством единиц жилья и объемом общественных благ достигает такой величины, что прирост населения за счет миграции приближается к нулю. В этой фазе город часто становится «ловушкой для безработных»: отсутствие работы или занятость на убыточных предприятиях вызывают желание уехать в другой город, но наличие собственного жилья, которое либо невозможно продать, либо можно продать только по очень низкой цене приводит к тому, что люди не могут решиться на переезд. Наконец, дальнейшее старение фондов ставит вопрос о закрытии предприятий.

Под **упадком города** понимается положение, при котором дискомфортность жизни в нем, вызываемая плохими жилищными условиями и низким уровнем качества предоставляемых общественных благ, дополняется сокращением рабочих мест¹.

Темпы роста структуры и инфраструктуры на разных фазах эволюции города различны и во многом зависят от состояния механизмов муниципального хозяйства.

2.3. Механизмы муниципального хозяйства

Под **механизмами муниципального хозяйства** понимается особая системы экономических отношений между субъектами муниципальной экономики по поводу хозяйствования.

Существующие механизмы муниципального хозяйства являются составной частью двух основных групп общественных отношений, формирующих содержание системы **экономического федерализма**:

- экономически опосредованной системы федеративных отношений, связанной с развитием механизмов государственного регулирования экономики, эволюции организационно-хозяйственных форм и системы стимулирования. Особое место среди этих механизмов занимают механизмы мобилизации рыночных ресурсов².

- федеративно опосредованной системы экономических отношений, определяющих механизмы разделения полномочий органов власти и управления в условиях федерализма.

¹ Борисов А., Ореховский П. Города: системный анализ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

² Глазырин М. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. – 1999. – № 11. – С. 66–67.

С точки зрения развития муниципального хозяйства экономический федерализм может быть рассмотрен как механизм выявления и удовлетворения локального спроса на общественные блага.

Экономический федерализм способен быть эффективным, если:

- децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории;
- локализация выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек;
- предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, большей частью различаются между регионами, чем внутри регионов.

Эффективность децентрализации работы механизмов муниципального хозяйства можно доказать на основе теоремы о децентрализации¹.

Представим себе регион, имеющий два города. Пусть функция спроса на некоторое локальное общественное благо, свойственная жителям первого города, характеризуется прямой D_1 , а функция, свойственная населению второго города,— прямой D_2 (рис. 8). Для простоты предположим, что предельные издержки поставки данного блага постоянны и равны P^* . Если решения принимаются децентрализованно, то первому региону благо будет поставляться в количестве Q_1 , а второму — в количестве Q_2 . Допустим теперь, что решение принимается централизованно, иными словами, на основе некоторой агрегированной шкалы предпочтений. При одинаковом уровне издержек наличие одной и той же шкалы предпочтений влечет за собой одинаковый уровень поставки блага, например Q^* .

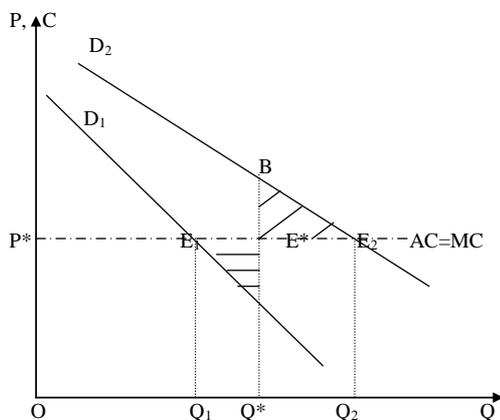


Рис. 8. Теорема о децентрализации

¹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. — М., 1995. — С. 249–254; Bailey S.J. Local Government Economics. Principles and Practice. — London, 1999. — PP. 18–24.

В описанной ситуации переход от децентрализованного к централизованному принятию решения влечет за собой потерю полезности для потребителей, характеризуемую площадью заштрихованных треугольников E_1E^*A и E^*BE_2 . В самом деле, если D_1 и D_2 – линии предельных готовностей платить за рассматриваемое благо, то для жителя первого региона увеличение его потребления с Q до Q^* эквивалентно сумме, отображаемой площадью фигуры $Q_1E_1AQ^*$, а фактически платить приходится сумму $P^*(Q^*-Q_1)$, которой соответствует площадь прямоугольника $Q_1E_1E^*Q^*$. Аналогично для жителя второго региона уменьшение потребления с Q_2 до Q^* означает потери, характеризуемые площадью фигуры $Q^*BE_2Q_2$, а расходы снижаются только на $P^*(Q_2-Q^*)$, что соответствует площади прямоугольника $Q^*E^*E_2Q_2$.

Таким образом, при указанных условиях децентрализация имеет количественно измеримое преимущество. Отметим, что если бы линии D_1 и D_2 совпадали, то при уровне издержек P^* было бы безразлично: принимается решение централизованно или децентрализованно.

Приведенные выше рассуждения представляют собой доказательство **теоремы о децентрализации**. Она формулируется следующим образом: если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности.

Теорема о децентрализации даст основания перевести, казалось бы, сугубо политический вопрос о мере реальной самостоятельности территорий в плоскость сопоставления общественных издержек и выгод. Децентрализация обычно требует затрат, по крайней мере административных. Они могут сделать децентрализованную поставку общественного блага более дорогой, чем централизованная. Децентрализация эффективна, если эти конкретные, количественно определенные затраты перекрываются столь же конкретным, количественно определенным выигрышем, который в нашем упрощенном примере изображен площадью заштрихованных треугольников.

Рассмотрим факторы, влияющие, во-первых, на величину выигрыша от децентрализации и, во-вторых, на разницу в издержках между централизованным и децентрализованным вариантами. Рис. 8 позволяет понять, что при прочих равных условиях преимущества децентрализации тем больше, чем значительнее межгородские различия в готовности платить за благо и чем ниже эластичность готовности платить по цене. На рисунке эти различия обуславливают длину отрезков Q_1Q^* и Q^*Q_2 , а эластичность в точках E_1 и E_2 – высоту заштрихованных треугольников. Дополнительные издержки, связанные с децентрализацией, возникают прежде всего за счет экономии на масштабе. Централизация и связанная с нею стандартизация зачастую позволяют не только снижать затраты

административного характера, но и удешевлять непосредственно производство единицы общественного блага. Точно количественно соизмерить выгоды и издержки децентрализации на практике вряд ли возможно. Однако знание влияющих на них факторов, имеющих экономическую природу, позволяет более обоснованно решать вопросы, относящиеся, казалось бы, исключительно к сферам политики и права.

Коль скоро эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами по разным населенным пунктам, возникает вопрос: способна ли децентрализация сама порождать механизмы, благоприятствующие такому рассредоточению? В связи с рассматриваемой проблемой американский экономист Ч. Тибу привлек внимание к процессам миграции и значению такого явления, которое иногда называют **«голосованием ногами»**. Допустим, что население территории состоит из двух групп, одна из которых больше другой озабочена борьбой с уличной преступностью. Пусть для членов одной группы готовность платить за увеличение числа патрульных машин в расчете на совокупную длину улиц или площадь населенного пункта отражается линией D_1 (рис. 7), а для членов другой – линией D_2 . Предположим, что в быстро развивающемся регионе, испытывающем приток населения, имеется два города с практически одинаковыми условиями жизни, но в первом из них 55% жителей составляют «сторонники D_1 », а во втором такую же долю составляют «сторонники D_2 », ценящие безопасность относительно выше. Если города лишены реальной самостоятельности в определении числа обслуживающих их патрульных машин, различия в предпочтениях жителей фактически не имеют возможности проявиться. Мигранты, прибывающие в регион извне, при выборе конкретного места жительства также не обнаруживают своих предпочтений в отношении рассматриваемого общественного блага. Но если города приобретают бюджетную самостоятельность и решения принимаются большинством голосов горожан, то в одном из населенных пунктов установится уровень потребления Q_1 при средней оплате с одного жителя (представим ее как целевой налог) в размере $P \cdot Q_1$, а в другом – более высокий уровень Q_2 при более значительной средней оплате в размере $P \cdot Q_2$. Теперь уже прибывающие в регион новые жители в числе прочих факторов будут принимать в расчет различия, с одной стороны, в безопасности, а с другой – в размерах целевого налога, предназначенного для содержания патрульных машин. «Сторонники D_1 » станут при прочих равных условиях селиться в первом из двух городов, «сторонники D_2 » – во втором, реализуя, таким образом, свои предпочтения. Более того, если смена места жительства не связана со слишком существенными издержками, то появится тенденция к переезду части жителей первого города во второй из соображений безопасности, а части жителей второго города в первый – из соображе-

ний экономии. В итоге население каждого из городов становится все более однородным и все большее число людей получают общественное благо на оптимальных для себя условиях.

Гипотезу Тибу можно сформулировать следующим образом: при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, поскольку создает общественные блага, и наиболее полной реализации этих предпочтений.

В реальной практике существуют факторы, ограничивающие действие механизма, описанного Тибу. Среди них выделяют:

- индивидуальную готовность потребителей платить за общественные блага;
- наличие конкуренции в сфере производства общественных благ;
- ограниченность индивидуального выбора из-за высоких трансакционных издержек;
- существование экстерналий, включая проблему безбилетника;
- противоречие между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

Рассматривая механизмы муниципального хозяйства, следует обратить особое внимание на влияние численности населения на масштабы производства локальных общественных благ. При прочих равных условиях увеличение численности граждан позволяет добиться экономии на масштабе при производстве. Однако эти блага практически всегда относятся к числу смешанных, и для большинства из них актуальна *проблема переполнения*. Следовательно, рассматривая потребление таких благ, уместно обратиться к **теории клубов**.

Допустим, в городе создается общественный парк, и надо определить его оптимальный размер. Взглянем на ситуацию с точки зрения индивида. При этом для упрощения предположим, что в городе проживают граждане с одинаковыми вкусами. Для отдельного потребителя, сопоставляющего свои издержки и выгоды, существенны две зависимости: одна определяет оптимальную площадь парка при данной численности пользователей, а другая – оптимальное число пользователей при данной площади парка. В самом деле, для индивида значим не только вопрос: как лучше удовлетворить потребности тех, кто уже живет в городе (в том числе его собственные), но и насколько желателен приток новых жителей или, наоборот, стабилизация и даже некоторое уменьшение населения города при данном состоянии его инфраструктуры. Оба вопроса касаются, по существу, распределения издержек и выгод, связанных с локальными общественными благами между налогоплательщиками. Увеличение населения позволяет разделить издержки между большим числом людей, но, вызывая переполнение, заставляет делить также и выгоды. Оба вопроса должны быть решены совместно. В

нахождении совместимых оптимальных решений такого рода, собственно, и состоит смысл теории клубов (если отвлечься от характерного для нее акцента на добровольное взаимодействие).

Продемонстрируем принципиальный подход к подобным проблемам с помощью рис. 9. S – площадь парка, а Y – денежный масштаб. В данном случае в нем измеряются индивидуальные издержки C и индивидуальные выгоды B (это суммарные, а не предельные издержки и выгоды). N – численность жителей, которым предстоит пользоваться парком.

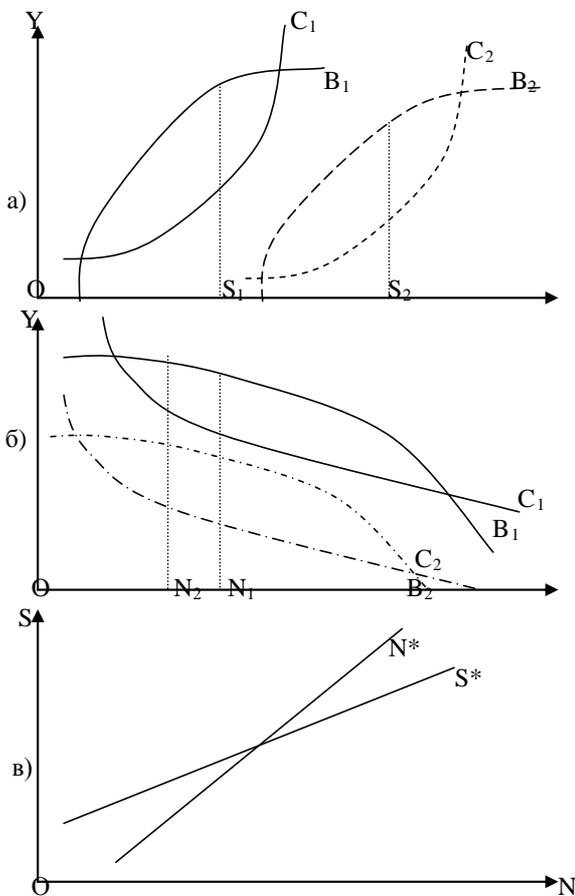


Рис. 9. Теорема клубов

На рис. 9 (а) линии C_1 и B_1 показывают, как зависят издержки и выгоды от площади парка при некотором фиксированном значении чис-

ленности жителей, которое обозначим N_1 . Линии C_2 и B_2 соответствуют зависимостям выгод и издержек от площади при некоторой иной численности населения, которую обозначим N_2 . Если на самом деле число жителей составляет N , то оптимальная площадь парка равна S_1 . Именно при таком значении предельные издержки и выгоды в данном случае равны друг другу и достигается максимум расстояния по вертикали между кривыми B_1 и C_1 , т.е. разность между выгодами и издержками.

Однако при численности населения N_2 оптимальной оказалась бы площадь S_2 , при которой достигается максимальное значение разности ($B_2 - C_2$). Таким образом, каждому значению N можно, вообще говоря, поставить в соответствие некоторое оптимальное значение площади парка S^* . Эту зависимость отражает линия S^* на рис. 9 (в). На рис. 9 (б) показано, как при фиксированном значении S определяется соответствующее ему оптимальное значение N . Линии выгод B_1 и издержек C_1 соответствуют здесь некоторой площади парка S_1 . И издержки, и выгоды индивида при данном количестве локального общественного блага уменьшаются с ростом числа пользователей. Наибольшее расстояние по вертикали между кривыми B_1 и C_1 достигается при численности населения N_1 , которая представляет собой оптимальное значение при заданной S_1 . Издержки C_2 , выгоды B_2 и оптимальное значение численности жителей N_2 соответствуют некоторой иной площади парка, а именно S_2 и т. д. На рис. 9 (в) проведена линия N^* , фиксирующая совокупность оптимальных значений N при различных S . Пересечение линий N^* и S^* отражает существование согласованного оптимального решения обеих рассматривавшихся проблем.

Эффективность функционирования механизмов муниципального хозяйства увеличивается при проведении рациональной муниципальной экономической политики.

2.4. Муниципальная экономическая политика

Особенности муниципальной экономики и муниципального хозяйства определяют особенности муниципальной экономической политики. Она осуществляется в рамках определенной концепции, направленной на расширение экономического потенциала территории и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий посредством создания лучших общих условий производства, динамичной и плодотворной среды для экономического развития на местном уровне. В принципе **муниципальная экономическая политика** представляет собой уменьшенную модель экономической политики государства, и в этом смысле ее можно рассматривать как комплекс мер регулирующего воздействия на экономику, осуществляемый органами местной власти или при ее участии. Подобно государ-

ственной экономической политике она позволяет осуществлять две основные функции власти – хозяйственную и регулирующую. При этом главной из них, в отличие от государственной политики, является хозяйственная, нацеленная на бесперебойное функционирование всей городской инфраструктуры.

Главной задачей муниципальной экономической политики является благоустройство. Наиболее подробно и систематизированно определение содержания данного понятия дано Л.А. Велиховым в его работе «Основы городского хозяйства»¹. В кратком изложении они могут быть сформулированы следующим образом:

1. Основное (базовое) благоустройство предусматривает деятельность, обеспечивающую общие условия развития территории (производство энергии для коммунальных нужд, территория и земельное хозяйство, планировка и перепланировка территории, строительство общественных и частных зданий, озеленение, создание и эксплуатация жилищного фонда).

2. Благоустройство в узком смысле слова представляет собой уличное благоустройство (внутригородские пути сообщения, городской транспорт и связь, уличное движение, уличное освещение, отопление муниципальных зданий).

3. Благоустройство в широком смысле слова связано с удовлетворением социальных нужд населения. В зависимости от направления деятельности муниципалитета оно может осуществляться в двух направлениях:

- материальное благоустройство (водоснабжение, очистка, санитарные мероприятия, медицинская помощь, эпидемиологическая безопасность, похоронные услуги, организация питания, социальная помощь, местная торгово-промышленная политика, ценовая политика);
- духовное благоустройство (общественное призрение, юридическая помощь, мировое судейство, пожарная и общественная безопасность, дошкольное воспитание и народное образование, развитие культуры, охрана нравственности).

Конечной целью муниципальной экономической политики служит рост качества жизни путем обеспечения эффективной занятости и создания надежной налоговой базы для местного бюджета, позволяющей реализовывать необходимые социальные программы. Основная задача такой политики – создание благоприятных условий для развития экономики путем совершенствования «мягких» (деловой климат, хозяйственное регулирование, доступность финансовых и консультационных услуг, наличие программ финансовой поддержки бизнеса, открытая пози-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.; Л., 1928. – С. 224.

ция местных властей, консенсус политических сил) и «жестких» (хозяйственная инфраструктура) факторов среды производства.

Достижение основной цели муниципальной экономической политики подразделяется на отдельные, более частные цели, каждая из которых обеспечивает какую-либо из составных качества жизни. Отсюда появился термин «частные муниципальные политики», которые являются составными частями целостной муниципальной политики. Каждая из частных политик реализуется органами местного самоуправления через какую-то конкретную муниципальную услугу¹. К числу частных муниципальных политик можно, например, отнести:

- обеспечение благоприятной окружающей среды – экологическая политика;
- обеспечение жильем – жилищная политика;
- обеспечение социальной поддержки отдельных слоев населения – социальная политика;
- обеспечение благоприятной среды обитания, развитие городской структуры и инфраструктуры – градостроительная политика;
- создание условий для привлечения инвестиций – инвестиционная политика и др.

В зависимости от объекта воздействия выделяют несколько типов экономической политики (табл. 3).

Таблица 3

Типы муниципальной экономической политики

Объект воздействия	Основное содержание политики
1	2
Капитал	Мобилизация местного капитала, привлечение внешних инвестиций
Рабочая сила	Поддержание местного квалификационного потенциала в результате обучения, образования и повышения квалификации
Нововведения	Улучшение локальных схем передачи знаний, создание учреждений, способствующих возникновению нововведений, поддержка вузов и исследовательских центров
Технология	Улучшение внутригородских механизмов передачи технологических знаний, создание учреждений, занимающихся разработкой технологий и облегчающих техническую кооперацию в городе

¹ Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учеб. пособие / Моск. обществ. науч. фонд. – М., 2001. – С. 3.

1	2
Коммуникации	Развитие, усиление и упрочение внутригородских коммуникационных сетей
Экономическая среда	Использование местных предпосылок для создания специфической местной экономической среды, благоприятного предпринимательского климата
Предприятия определенного типа	Создание условий для образования новых, содействие развитию имеющихся мелких и средних предприятий, помощь при изменении структуры предприятий с вредным производством
Локальные территории	Комплексная реконструкция отдельных территориальных зон (центра города, старых промышленных зон и т.п.)

Рассмотренные типы местной экономической политики, как правило, не реализуются в чистом виде. Для каждого города и для каждого периода подбирается наиболее рациональное сочетание тех или иных типов, что и представляет собой задачу формирования конкретной местной экономической политики. Ее инструменты отражены в табл. 4.

Таблица 4

Инструменты муниципальной экономической политики

Направления политики	Инструменты
1	2
Финансовая помощь	Пособия, гранты Предоставление ссуд и помощь в их получении Выдача гарантий по ссудам
Налоговая и тарифная политика	Уменьшение местных налогов и отсрочка их выплаты Освобождение от сборов и уменьшение взносов Специальные тарифы за пользование общественными инфраструктурными службами Варьирование ставок налогов Особые соглашения о налогах
Политика в области недвижимого имущества	Скупка земельных участков (политика создания запасов земли) Продажа предприятиям муниципальных земельных участков Предоставление участков в долгосрочную аренду Продажа земельных участков для строительства жилья работникам предприятий

1	2
Развитие инфраструктуры	Расширение производственной инфраструктуры (транспортные пути, местные системы тепло-, водо-, газо-, электроснабжения и удаления отходов и т.д.) подготовка территории для промышленных предприятий Очистка заброшенных территорий и восстановление участков для строительства предприятий Строительство технопарков и специальных производственных помещений для размещения предприятий расширение социально-бытовой инфраструктуры.
Привлечение предприятий и консультаций	Предоставление информации о местах для размещения Прямая реклама для отдельных предприятий Консультирование и курирование местных предприятий
Планирование землепользования и выдача разрешений на строительство	Выделение производственных зон в планах использования и застройки земельных участков Учет в планах использования территорий существующих или предполагаемых пожеланий производственных предприятий Рассмотрение предварительных запросов и заявок на строительство Ускорение официальной процедуры оформления и выдачи разрешений на строительство
Прочие мероприятия	Размещение муниципальных заказов на местных предприятиях

Для оценки эффективности муниципальной экономической политики целесообразно использовать показатели социальной и экономической эффективности.

Социальная эффективность муниципального образования может быть определена через отношение среднедушевого дохода жителя муниципального образования к прожиточному минимуму:

$$K_{сэ} = СДД / ПМ,$$

где СДД – среднедушевой доход жителя муниципального образования;

ПМ – прожиточный минимум в среднем на душу населения.

Поскольку показатель социальной эффективности является обобщающим и характеризует уровень жизни населения, в среднедушевые

доходы помимо денежных доходов необходимо включить объем социальных услуг, оказываемых населению за счет средств местного бюджета:

$$\text{СДД} = (\text{ФЗП} + V_{\text{су}} + V_{\text{ст}} + \text{Дип}) / N_{\text{ж}},$$

где ФЗП – фонд заработной платы наемного персонала всех предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;

$V_{\text{су}}$ – объем социальных услуг населению, оказываемых за счет средств местного бюджета за вычетом фонда заработной платы работников бюджетной сферы;

$V_{\text{ст}}$ – объем социальных трансфертов (пенсии, пособия, субсидии), выплачиваемых жителям из федерального, регионального, местного бюджетов и государственных внебюджетных фондов;

Дип – доходы жителей от самозанятости и собственности, включая доходы индивидуальных предпринимателей;

$N_{\text{ж}}$ – количество жителей, проживающих на территории.

Экономическую эффективность муниципального образования целесообразно определять через отношение добавленной стоимости, созданной всеми предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими производственно-хозяйственную деятельность на данной территории, к затратам на создание этой добавленной стоимости:

$$K_{\text{ээ}} = \text{ДС} / Z,$$

где Z – затраты на создание добавленной стоимости (промежуточное потребление).

ДС – добавленная стоимость, которая определяется как

$$\text{ДС} = V_{\text{ту}} - Z,$$

где $V_{\text{ту}}$ – объем реализованной продукции, товаров и услуг¹.

Анализ траекторий социально-экономического развития городов позволил выделить четыре основных варианта развития муниципальных образований, в соответствии с которыми должна осуществляться муниципальная экономическая политика (рис. 11).

Первый вариант – социальное развитие на базе повышения эффективности экономической деятельности. Источником дохода жителей муниципального образования становится преимущественно его экономическая деятельность.

Второй вариант – воспроизводство экономики муниципального образования за счет эксплуатации «запаса терпения» социума. Для достижения целей развития или решения текущих задач мобилизуются на-

¹ Макаров А., Савенков Б. Оценка жизнеспособности муниципальных образований. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

копленные запасы. Появляется реальная угроза потери социальной стабильности.

Третий вариант характеризуется тем, что существование и развитие жителей муниципального образования осуществляется за счет «проедания» ресурсов территории, накопленных запасов, заемных средств, дотаций и субсидий.

Четвертый вариант – стагнация. Он характеризуется отсутствием видения перспектив развития и управления, слабой зависимостью доходов жителей от результатов их экономической деятельности, «проеданием» ресурсов и запасов территории, социальной нестабильностью.

Варианты	Ксэ	Кээ	Ксэ	Кээ	Варианты
Первый	↑	↑	↓	↑	Второй
Третий	↑	↓	↓	↓	Четвертый

Рис. 11. Варианты социально-экономического развития территорий:

↑ – повышение показателей; ↓ – снижение показателей

Выбранные критерии и показатели отображают состояние и изменение базовых свойств муниципального образования как социально-экономической системы: устойчивость функционирования и развитие объектов управления. Эти свойства характеризуют жизнеспособность муниципальных образований как способность хозяйствующих субъектов муниципального образования обеспечивать свое устойчивое функционирование и развитие. Применение разработанных критериев и показателей в практике управленческой работы позволяет органам местного самоуправления принимать более обоснованные управленческие решения по созданию условий для формирования доходов населения на основе повышения результативности его экономической деятельности. Проектировать траекторию социального и экономического развития территории при разработке программ и контролировать достижение целей в процессе их реализации.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте субъект-объектную структуру современного муниципального хозяйства.
2. Назовите основные критерии типологии структуры муниципального хозяйства.

3. Какие функции призвана выполнять инфраструктура муниципального хозяйства?
4. Почему гипотеза Тибу обычно ассоциируется с «эффектом невидимой ноги»?
5. Объясните, почему децентрализация является основой функционирования механизмов муниципального хозяйства?
6. Охарактеризуйте дерево целей муниципальной экономической политики.

Рекомендуемая литература

Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. – М., 2002.

Глазырин М. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. – 1999. – № 11. – С. 66–74.

Горный М.Б., Иванова В.Н., Ошурков А.Т., Скрыбина И.И. Основы муниципальной экономики. – СПб., 2000.

Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. – СПб., 1995.

О'Салливан А. Экономика города. – М., 2002.

Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. – М., 2000.

Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М., 1995.

Тема 3. РЕСУРСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

3.1. Общая характеристика ресурсов муниципального хозяйства

Муниципальное хозяйство должно формироваться как экономическая и социальная целостность, решающая многообразные задачи развития оптимальной по управляемости территории, нацеленная на удовлетворение потребностей проживающего на ней населения. Успешное функционирование муниципального хозяйства определяется прежде всего материально-финансовыми ресурсами.

Традиционно под ресурсами понимают некую совокупность возможностей той или иной территории. Применительно к хозяйственным отношениям под ресурсами, как правило, понимаются материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Соответственно **ресурсы муниципального хозяйства** можно определить как совокупность всех возможностей территории, необходимых для осуществления местного самоуправления в целом и муниципального управления в частности. Рассмотрим состав ресурсов муниципального хозяйства.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием *материальных ресурсов*, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. К материальным ресурсам относятся:

- природно-климатические ресурсы (муниципальные земли, недра земли, водные объекты, леса, климат и др.);
- финансовые ресурсы (бюджет, внебюджетные источники, пакеты акций и доли участия муниципального образования в хозяйственных обществах и др.);
- предприятия и иные производственные мощности (муниципальные предприятия, организации, учреждения, муниципальный жилищный фонд и др.);
- кадровый потенциал (профессионально подготовленные специалисты различной квалификации, достаточная и постоянно совершенствующаяся инфраструктура для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров и др.);
- организационные ресурсы (информационное обеспечение, структура, оргтехника и др.);
- иные ресурсы.

Несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия материальных ресурсов, сама деятельность невозможна без организационно-правовых (нематериальных) ресурсов, определяющих условия функционирования муниципального хозяйства.

В целом к *нематериальным ресурсам* можно отнести:

- нормативные ресурсы (правовые нормы; нормы общественной морали и нравственности; нормы, сложившиеся под влиянием традиций, обычаев, культурных, исторических, религиозных особенностей и др.);
- интеллектуальные ресурсы (знания, опыт, навыки);
- институциональные ресурсы (организация типов и форм деятельности, соответствующих условиям муниципального хозяйства);
- другие нематериальные ресурсы.

Особое значение для организации муниципального хозяйства имеет объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону. В соответствии с российским законодательством ресурсы муниципального хозяйства должны быть:

- соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления данного муниципального образования;
- обеспечивать комплексное решение задач.

Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, финансовые ресурсы, источники тепла и т.д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа, должен решаться и вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальной собственностью. Не менее важным принципом, который также должен учитываться при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти и управления, должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффективность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативное регулирование процессов распоряжения землей на местном уровне.

3.2. Экономическое содержание муниципальной собственности

Анализ сущности понятия собственности в его различных модификациях показывает, что оно очень многогранно, объемлет собой массу разных по характеру, степени значимости и возможности решения проблем. Термин «собственность» употребляется в двух различных смыслах:

1) в *юридическом* – как обозначение вещного права, права лица на определенную вещь (совокупность вещей), включающего в себя правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться этой вещью (вещами);

2) в *экономическом* – как обозначение совокупности производственных отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом хозяйственной деятельности.

Конституция РФ признает равенство муниципальной, государственной и частной собственности. Однако они различаются по своей природе: государственная и муниципальная собственность составляет разновидности публичной (общественной) собственности, частная относится к индивидуальной, личной собственности конкретного лица или объединения лиц. Отличия публичной и частной собственности заключаются не в способах ведения хозяйства, достаточно близких, а в способах присвоения дохода от эксплуатации собственности: при частнохозяйственной деятельности доход имеет частноправовую форму присвоения, т.е. поступает, как правило, к тому, кто эту деятельность осуществляет, в публичных хозяйствах происходит публичноправовое присвоение дохода: лица, причастные к его образованию, передают доход собственнику – соответствующим местным сообществам.

Муниципальная собственность включена в систему местного хозяйства, то есть представляет собой его основу и является необходимым элементом территориально локализованной экономики. Включение муниципальной собственности в систему местного хозяйства обуславливается:

- территориальной обособленностью муниципальной собственности в границах, совпадающих с границами первичного административно-территориального образования и составляющих естественный территориальный предел развития местного хозяйства;
- направленностью функционирования объектов муниципальной собственности на удовлетворение потребностей в общественных благах и услугах местного населения, на что также ориентированы все предприятия производственной и непроизводственной сфер местного хозяйства.

Институт муниципальной собственности – относительно новое явление в российской экономике. Признание муниципальной собственности означает восстановление исторической преемственности системы местного самоуправления и присущих ей базовых отношений собственности. Отметим, что такая система берёт начало еще в Древнем Риме, где власть опиралась на местное самоуправление, а городские общины (муниципии) располагали хозяйственной самостоятельностью и выступали в качестве самостоятельного субъекта права. Муниципальная форма организации субъекта на уровне города обнаружила высокую жизнеспособность и во многих странах вполне успешно действует и по сию пору. В России до 1917 года законодательство также признавало существование муниципалитетов и муниципальной собственности. Они не были полностью ликвидированы и после революции. Так, в ст. 52 Граж-

данского кодекса РСФСР (1922 г.) перечисление различных видов собственности включало и «государственную (национализированную и муниципализированную) собственность»; при этом национализированным считалось имущество, поступающее в ведение центральных органов власти, а муниципализированным – имущество, поступающее в ведение местных советов. Однако в Конституции СССР (1936 г.) понятие муниципальной собственности бесследно исчезло¹.

Принципиальная особенность муниципальной собственности состоит в том, что в преобладающей своей части она является *бюджетопотребляющей*, а не *доходопроизводящей*. Значительная часть направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности, находится в минимально работоспособном состоянии. При этом доходы от использования муниципальной собственности во многих муниципальных образованиях в настоящей экономической ситуации редко превышают 2,7–4,3% общей суммы бюджетных доходов муниципалитетов. Эта ситуация требует немедленного разрешения и поиска механизмов увеличения собственных доходов муниципальных образований.

Решение проблемы увеличения собственных доходов муниципального хозяйства возможно за счет повышения его эффективности, за счет использования муниципальной собственности и за счет развития сети муниципальных предприятий. Таким образом, развивая коммерческую деятельность системы муниципальных предприятий, муниципальная экономика ставит две цели: получение дополнительных доходов в местный бюджет и производство товаров и услуг, в которых нуждается население².

Законодательство России под муниципальной собственностью понимает объекты, находящиеся на территории муниципального образования и за его пределами, самостоятельно созданные органами власти муниципального образования для обслуживания нужд местного сообщества, переданные муниципальному образованию в результате разграничения государственной собственности, полученные или приобретенные муниципальным образованием иными законными путями.

Состав *объектов муниципальной собственности* показан на рис. 12.

Существуют два основных подхода к классификации объектов муниципальной собственности. В соответствии с первым из них все объекты муниципальной собственности могут быть разделены на движимое и недвижимое имущество.

¹ Илюхина Е. Законодательное регулирование муниципальной собственности // Российский экономический журнал. – 1996. – № 3. – С. 32.

² Маркварт Э., Юркова С., Соколов А., Андреева Г. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности: Сб. материалов / Под ред. Э. Маркварта. – СПб., 2000. – С. 21.



Рис. 12. Состав объектов муниципальной собственности

В числе *недвижимого имущества* выделяются в частности:

- муниципальные земли (земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности на основании законов РФ и субъекта РФ либо договоров, заключенных в соответствии с законодательством),
- недра и другие природные ресурсы, отнесенные к муниципальной собственности,
- здания и сооружения, в т.ч. находящиеся в строительстве или законсервированные, а также нежилые помещения,
- муниципальные предприятия,
- муниципальные учреждения,
- муниципальный жилищный фонд.

Среди *движимого имущества* могут быть выделены в частности:

- пакеты акций (акции) и доли участия муниципального образования в хозяйственных обществах,
- ценное движимое имущество,
- малоценное движимое имущество,
- средства муниципального бюджета и внебюджетных фондов.

Второй подход предполагает разделение объектов муниципальной собственности по трем группам, имеющим сходные режимы функционирования собственности без учета функционального назначения предприятий и организаций (табл. 5).

Муниципальная казна – муниципальное имущество, закрепленное во владение, пользование и распоряжение за органами местного самоуправления.

Классификация объектов муниципальной собственности

Группы объектов	Назначение и правовой режим	Объекты муниципальной собственности
Первая	Реализации качественных функций собственника и непосредственно управляемые им самим	Средства местных бюджетов и внебюджетных фондов, а также муниципальная казна
Вторая	Обслуживание социально-экономических потребностей населения	Унитарные муниципальные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения
Третья	Выполнение социальных целей обслуживания населения	Казенные предприятия и учреждения (образования, здравоохранения, культуры), основанные на праве оперативного управления

Муниципальные унитарные предприятия – это создаваемые органами местного самоуправления коммерческие организации, которые не наделяются правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество. Иными словами, это имущество не может быть распределено по вкладам, долям, паям, в том числе между работниками предприятия. Они могут действовать на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (рис. 13).



Рис. 13. Виды муниципальных унитарных предприятий

Многие исследователи полагают, что унитарные предприятия, в значительной мере являющиеся наследием социалистических экономи-

ки и права, не имеют больших перспектив. Об этом свидетельствует как анализ существующей проблематики создания и деятельности таких предприятий, так и мировой опыт¹. В этой связи большое значение для развития муниципального хозяйства получают муниципальные предприятия, действующие на иных принципах и организационно-правовых формах, которые учреждаются или в которых участвует муниципалитет (табл. 6).

Таблица 6

Классификации муниципальных предприятий

Критерий	Виды	Признаки предприятий
1. Влияние на структуру экономики	– структурообразующие	Формируют доходную часть местного бюджета; дают основную часть валютных поступлений; обеспечивают занятость населения и функционирование социальной сферы;
	– структурообслуживающие	Играют вспомогательную, обслуживающую роль
2. Эффективность деятельности	– эффективные	Конкурентоспособные; прибыльные;
	– неэффективные	Бесприбыльные; депрессивные
3. Возможность самофинансирования и самоокупаемости	– убыточные	Предоставляют бесплатные обязательные услуги населению;
	– действующие в условиях хозяйственного расчета	Предоставляют обязательные услуги населению; имеют возможность получить самостоятельные доходы;
	– полностью самофинансируемые	Предоставление платных услуг на уровне себестоимости;
	– высокодоходные	Оказание дополнительных услуг; привлечение дополнительных средств в местный бюджет

Характеризуя объекты муниципальной собственности, следует отметить и то, что ими обычно становятся предприятия, легко принимающие монополистический характер. Так, Р. Лифманн выделял следующие мотивы учреждения общественных предприятий или причины, побуж-

¹ Маркварт Э., Юркова С., Соколов А., Андреева Г. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности: Сб. материалов / Под ред. Э. Маркварта. – СПб., 2000. – С. 26.

дающие общественные установления устраивать и содержать собственные хозяйственные заведения и предприятия:

- предприятия, общественное владение которых обусловливается причинами исторического свойства;
- недостаток частной предприимчивости;
- потребность в единообразном функционировании известных отраслей по всей стране или в пределах одного города;
- опасность монополизации этого рода деятельности частными предприятиями.

Но сверх этого, наиболее общей причиной возникновения общественных предприятий во многих случаях является, в конце концов, «просто факт, что та или иная деятельность представляет особенно крупный общественный интерес, наилучшее обеспечение которого видят в общественной эксплуатации данной отрасли»¹.

Вообще создание заведомо прибыльных (полностью коммерческих) муниципальных предприятий, если их деятельность не является социально значимой, не должно быть задачей органов местного самоуправления. Для этого существует негосударственный и немunicipальный сектор. Кроме того, не следует создавать предприятия в сферах, где уже функционируют частные предприятия. Таким образом, в отношении всех муниципальных предприятий должна проводиться самостоятельная финансовая политика муниципалитета. Вопрос состоит в том, каким образом органы местного самоуправления и органы управления муниципальных предприятий должны строить свою финансовую политику с тем, чтобы субъекты финансирования были заинтересованы в направлении средств в эти предприятия и учреждения. Поведение тех или иных субъектов финансирования в отношении муниципальных предприятий будет определяться условиями наличия интересов или обязанности. Эти условия могут быть сформулированы следующим образом:

- обязанность финансировать;
- участие в прибыли;
- получение процентов на кредит;
- совпадение целей;
- получение части продукции;
- получение услуг.

Настоящей проблемой в реальной жизни является наличие на территории муниципального образования или в достижимых пределах каких-либо источников финансирования. Тем не менее, на каждой территории есть какие-то ресурсы, кроме собственно муниципальных, и в

¹ Цит. по: Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. – 1997. – № 5. – С. 47.

существующих финансовых и экономических условиях необходимо привлекать эти ресурсы за счет продуманной и эффективной муниципальной финансово-экономической политики.

Субъектами муниципальной собственности являются муниципальные образования. В отношениях собственности, регулируемых гражданским законодательством, они могут выступать на равных началах с иными участниками-гражданами и юридическими лицами-субъектами.

Субъекты муниципальной собственности используют различные способы управления (рис. 14).



Рис. 14. Способы управления муниципальной собственностью

В качестве *субъекта права муниципальной собственности*, осуществляющего от имени муниципального образования его полномочия, выступают органы местного самоуправления, а также их органы (юридические лица, граждане).

Основные права органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью могут быть определены следующим образом:

- передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам;
- сдавать в аренду;
- отчуждать в установленном порядке;
- совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки;
- определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Как у любого хозяйствующего субъекта, у местного самоуправления в условиях рыночной экономики возникает необходимость в приобретении и приумножении объектов муниципальной собственности. Для этого могут использоваться различные способы от обычной производ-

ственной деятельности муниципальных предприятий до различного рода гражданско-правовых сделок с имуществом, получения доходов от налоговых источников, ценных бумаг и т.п. При этом в деятельности муниципалитетов существует целый ряд отличий от подобной деятельности других хозяйственных субъектов (табл. 7).

Таблица 7

Отличия хозяйственной деятельности муниципалитетов

Признаки	Муниципалитеты	Частные хозяйственные субъекты
Использование прибыли	Только в сферах, связанных с интересами всего населения территории	В собственных интересах
Степень материальной защиты	Высокая, т.к. существуют закрепленные налоговые источники дохода	Низкая
Предпринимательская деятельность	Выступают лишь учредителями муниципальных предприятий	Являются субъектами предпринимательской деятельности с их правами и ответственностью

Муниципальные органы власти не могут выступать в роли субъектов предпринимательской деятельности по следующим причинам:

- муниципальные служащие несут должностную, а не экономическую ответственность за последствия своих управленческих действий и за деятельность предприятий;
- допуск к хозяйственной деятельности любых органов власти деформирует рыночный механизм, нарушает равноправие субъектов рынка.

Дополнительная возможность обеспечить муниципалитетам свои права собственника выражается в их правомочиях контролировать по соответствующим вопросам деятельность других хозяйствующих субъектов и самостоятельно применять к ним в случае необходимости меры административной ответственности, включая штрафы, доходы от которых идут в местный бюджет.

3.3. Методы управления муниципальной собственностью

Целью реализации права муниципальной собственности (как и иных ее форм) является удовлетворение интересов собственника, т.е. муниципального образования и действующего от его имени органа ме-

стного самоуправления. Последний представляет собой прежде всего хозяйственную власть, т.к. не менее половины вопросов, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, является его обязанностью осуществлять или организовывать хозяйственную деятельность, а еще одна часть вопросов связана с регулированием хозяйственной деятельности на территории муниципального образования¹. Либерализация экономических отношений при рациональной централизации государственной власти требует перехода к эффективным методам управления и формам его правового обеспечения.

Правовое обеспечение управления муниципальной собственностью представляет собой совокупность правовых средств и методов регулирования.

В рамках правового регулирования в современной практике развития муниципального хозяйства можно выделить два основных вида управления муниципальной собственностью (рис. 15).



Рис. 15. Правовое регулирование управления муниципальной собственностью

Режим управления муниципальной собственностью зависит от характера самих объектов собственности. Так, средства местного бюджета в виде финансовых ресурсов, хранящихся на счетах муниципального образования в учреждениях банка, имеют строго целевое назначение и распределяются в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления. Особым режимом управления и использования обладают принадлежащие муниципальным образованиям акции и другие ценные бумаги, удостоверяющие право требования доли в уставных капиталах немunicipальных предприятий. Указанные ценные бумаги позволяют муниципальным органам управлять не принадлежа-

¹ Широков А., Юркова С. Возможности и условия финансирования муниципальных организаций // Экономист. – 1997. – № 7. – С. 46.

щим им на праве собственности имуществом немunicipальных предприятий и получать за владение ими дивиденды и другие отчисления от прибыли этих предприятий.

Учет муниципальной собственности осуществляется согласно положению о порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Данное положение разработано в соответствии с действующим законодательством России. Оно определяет порядок учета муниципальной собственности, приобретения и прекращения права собственности в отношении объектов муниципальной собственности, а также передачи их в аренду, безвозмездное пользование и доверительное управление и признание муниципальных жилых помещений непригодными для постоянного проживания и перехода их в нежилые. Учет муниципальной собственности осуществляется комитетом по управлению муниципальным имуществом путем ведения реестра объектов муниципальной собственности.

Объекты недвижимости (здания, строения, сооружения, жилые и нежилые помещения), находящиеся в муниципальной собственности, могут подвергаться купле-продаже, обмену, дарению, аренде. Жилые помещения могут предоставляться во временное пользование, сдаваться в безвозмездное пользование на определенный срок, подвергаться доверительному управлению. Общая схема принятия решений по управлению муниципальной собственностью представлена на рис. 16.

Рассмотрим особенности основных методов управления муниципальной собственностью.

Купля-продажа объектов муниципальной собственности осуществляется юридическим и физическим лицам, подающим в Комитет по управлению муниципальным имуществом письменную заявку, которая регистрируется Комитетом по управлению муниципальным имуществом при наличии всех требуемых документов.

Мена. Находящиеся в муниципальной собственности здания, сооружения, строения, жилые и нежилые помещения и другое недвижимое имущество может быть передано в любую другую собственность в обмен на другое имущество. Каждая из сторон в данном случае обязуется передать в собственность другой стороны имущество в обмен на другое. К договору мены применяются соответственно правила о купле-продаже, если это не противоречит правилу и существу мены.

Дарение. По договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать в муниципальную собственность другой стороне (одаряемому) здания, строения, сооружения, жилые и нежилые помещения и другое недвижимое или движимое имущество. Дарителем может быть любое юридическое или физическое лицо. Дарителем (одаряемым) со стороны муниципалитета или мэрии выступает комитет по управлению муниципальным имуществом.

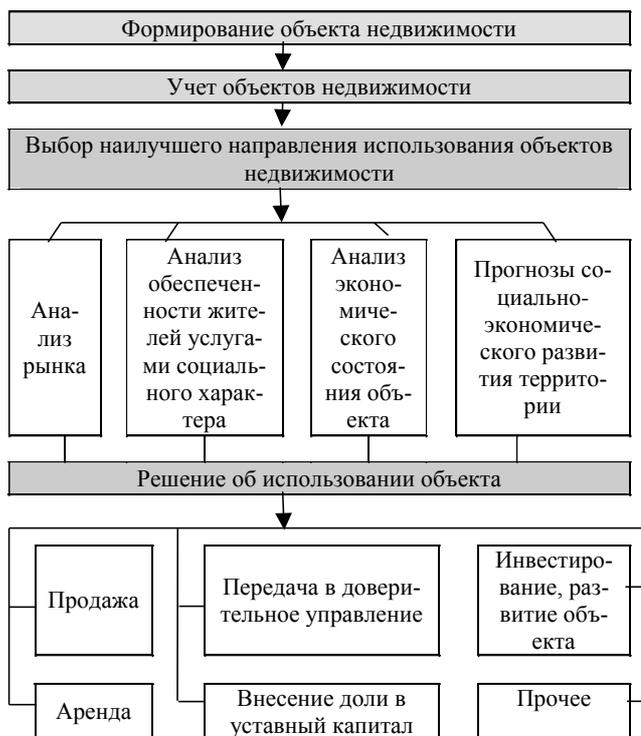


Рис. 16. Схема принятия решения по управлению муниципальной недвижимостью

Аренда. Арендодателем имущества, находящегося в муниципальной собственности, является Комитет по управлению муниципальным имуществом. Арендатором могут быть юридические и физические лица иностранных государств, совместные предприятия. Передача имущества в аренду арендодателем и принятие его арендатором осуществляется по передаточному акту, который готовится арендодателем, подписывается сторонами и является неотъемлемой частью договора аренды. Арендная плата за арендуемое имущество устанавливается в денежной форме и является средством местного бюджета. Установленная в договоре аренды плата за пользование зданием (нежилым помещением) включает плату за пользование земельным участком, на котором оно расположено. Размер арендной платы за один кв. метр общей площади нежилого помещения устанавливается на основе базовой ставки годовой арендной платы, утверждаемой постановлением мэра города.

Траст. Тростовые отношения собственности (доверительная собственность), как и при хозяйственном ведении, основываются на разграничении прав владения, пользования и распоряжения, распространяемых на несколько субъектов – физических или юридических лиц. Траст учреждается на определенный срок на основе договора между собственником – учредителем траста и доверительным собственником.

Основными критериями выбора того или иного метода управления муниципальной собственностью является социально-экономическая значимость объектов для решения вопросов местного значения и экономическая эффективность различных методов с точки зрения собственника (табл. 8).

Таблица 8

Преимущества и недостатки методов управления муниципальной собственностью

Метод управления	Преимущества	Недостатки
1	2	3
Продажа	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сравнительно быстрое получение относительно крупной суммы денежных средств одновременно. 2. Получение в будущем дополнительного дохода в виде налога на имущество 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Потеря возможных доходов от использования объекта собственности в будущем. 2. Трудности в поиске покупателей, обладающих крупными средствами для полного выкупа
Аренда	<ol style="list-style-type: none"> 1. Появление стабильного источника дохода. 2. Возможность использования объектов собственности в будущем для целей территории 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Потеря возможных доходов в виде налога на имущество. 2. Распределение денежных поступлений в долгосрочном периоде может привести к потерям от инфляции
Внесение доли в уставный капитал АО	<ol style="list-style-type: none"> 1. Получение дохода в долгосрочном периоде в виде дивидендов. 2. Возможность продажи акции или доли дочернего предприятия в будущем. 3. Сохранение контроля над предприятиями, значимыми для территории 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде. 2. Появляется солидарная ответственность по обязательствам АО

1	2	3
Создание унитарного предприятия	<ol style="list-style-type: none"> 1. Получение дохода в долгосрочном периоде в виде отчислений от прибыли и платы за использование имуществом. 2. Решение задач социально-экономического развития территории 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие денежных поступлений в краткосрочном периоде. 2. В некоторых случаях искусственная поддержка нерентабельных предприятий
Инвестирование, развитие объекта собственности	<ol style="list-style-type: none"> 1. Решение задач социально-экономического развития территории. 2. Увеличение налогооблагаемой базы. 3. Возможность получения дохода в будущем от использования объекта собственности (продажа или аренда) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Необходимость больших по объему единовременных вложений

Многочисленные проблемы финансирования вынуждают муниципалитеты перейти к гибкой финансовой политике по мобилизации не только собственных средств, но и средств частного капитала. Широко распространенной формой участия частного капитала в реализации программ управления муниципальной собственностью является система *контрактно-договорных отношений*. Во многих странах подобные договоры применяются для организации сбора и утилизации мусора, уборки и озеленения улиц, ремонта дорог и обслуживания световых дорожных знаков. Имеется немало примеров контрактного обеспечения городов пожарной охраной со стороны частных фирм. Есть даже примеры частных тюрем, функционирующих на основе контрактов с государством, которое определяет условия содержания и охраны заключенных и устанавливает соответствующую плату¹.

Контрактная система – это особая совокупность различных форм регулирования, при которой муниципалитет финансирует выполнение работ частными предпринимателями. В общем виде контракт представляет собой подробный документ, регламентирующий систему программно-целевого управления, отражающий важные аспекты формулировки задач, организации программы и их финансирования, а также ре-

¹ Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. – М., 1995. – С. 170.

гулирования частных аспектов производственной деятельности той или иной хозяйствующей группировки. Этот законодательный документ на всех этапах исполнения программы неукоснительно соблюдается с помощью мер административного и судебного контроля. При этом, как показывает практика, особое значение имеет способность муниципалитета как заказчика четко зафиксировать требования, относящиеся не только к объему работ и услуг, но и к качеству предполагаемых результатов, а также к правам конечных потребителей. Особого внимания заслуживают и проблемы, связанные с обоснованием общих затрат, а также поправок на инфляцию.

Наиболее развитыми формами контрактной системы являются концессия и франчайзинг. **Концессия** – это договор о передаче принадлежащих местным органам власти источников природных богатств, предприятий, других хозяйственных объектов в эксплуатацию на временный срок частным лицам или иностранным фирмам на условиях значительных инвестиций или оплаты продукцией. Данная форма организации производства, предполагающая выбор концессионера, который готов производить товары и услуги на основе муниципальной собственности на наиболее выгодных для местных органов власти условиях, стимулирует создание конкурентной среды в условиях, когда конкуренция на самом рынке невозможна или нецелесообразна. В условиях концессии частной фирме передается ответственность не только за управление бизнесом, но и за финансирование. Муниципальные власти передают частной фирме право на строительство, эксплуатацию и управление объектов инфраструктуры на строго установленный в соответствии с договором срок, по истечении которого основные фонды передаются в общественный сектор.

Франчайзинг представляет собой соглашение, при котором муниципалитет передает на определенный срок свои права частной фирме на осуществление определенной деятельности на данной территории (например разработку месторождения природных ресурсов) в обмен на получение от нее платежей *роялти* (платы за разработку) и гарантий соблюдения необходимых производственных технологий. Во многих случаях предоставление концессии или заключение франчайзинга затрагивает сферу естественных монополий.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют цели, задачи и методы управления объектами муниципальной собственности. Особенности деятельности органов местного самоуправления можно рассмотреть на примере города Владивостока.

Порядок сдачи в аренду муниципального имущества г. Владивостока, оформление и переоформление договоров аренды, распределение средств, поступающих от арендной платы, взаимоотношений между арендодателем, арендатором и балансодержателем, размеры ставок

арендной платы – все это определяет «Положение о Комитете по управлению муниципальным имуществом г. Владивостока». Городской комитет по управлению муниципальным имуществом управляет и распоряжается недвижимым имуществом и несет ответственность за его надлежащее состояние. Деятельность Комитета основывается на реализации «Положения о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью Владивостока» и «Положения о порядке аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности Владивостока».

В соответствии с принятыми локальными нормативными актами недвижимое имущество города может быть передано в полное хозяйственное ведение, оперативное управление, предоставлено в аренду или безвозмездное пользование, а также продано, в том числе приватизировано. Главным источником пополнения городского бюджета средствами является аренда муниципального имущества, в первую очередь нежилых помещений. Порядок сдачи в аренду муниципального имущества города Владивостока определяется следующими принципами:

- правомочия собственника на объекты муниципального имущества города Владивостока принадлежат мэрии г. Владивостока;
- органом, уполномоченным сдавать в аренду муниципальное имущество города Владивостока, в том числе по договорам с выкупом, заключенным до вступления в силу Указа Президента РФ № 1230 от 14.10.92 г., является Комитет по управлению имуществом г. Владивостока, преобразованный в 2004 г. в Управление муниципальной собственностью.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть сдано в аренду любым физическим или юридическим лицам, в том числе иностранным (зарегистрированным в РФ в установленном законодательством порядке) в соответствии с настоящим Положением. Сдача объектов в аренду не влечет права собственности на него. По результатам рассмотрения документов, предоставленных комиссией, председателем Комитета по управлению муниципальным имуществом принимаются решения:

- о подготовке документов на аукцион или некоммерческий конкурс;
- о сдаче в аренду целевым назначением определенному арендатору;
- об отказе с указанием причин.

Сдача в аренду недвижимого имущества осуществляется в различных формах:

- на аукционной основе (на право заключения договора аренды или на наивысшую арендную плату);
- коммерческий конкурс;
- некоммерческий конкурс;
- целевое назначение.

Аукцион представляет собой способ определения арендатора нежилого помещения (здания), при котором победителем на публичных торгах (включая биржевые) становится соискатель, предложивший наивысшую цену за право заключения аренды либо наивысшую арендную плату.

Коммерческий конкурс – способ определения арендатора нежилого помещения (здания), при котором победителем становится соискатель, представивший наиболее выгодные предложения (денежные или материальные средства, услуги и пр.) сверх перечисленных в заранее подготовленном договоре аренды.

Некоммерческий конкурс – способ определения арендатора нежилого помещения (здания), при котором победителем становится соискатель, предложивший наилучшие условия использования нежилого помещения (здания) по назначению, указанному в условиях конкурса и заранее подготовленном договоре аренды.

Целевым назначением объекты нежилого фонда предоставляются конкретному арендатору под определенный вид деятельности в соответствии с функциональным назначением помещения.

По результатам аукциона, конкурса или в соответствии с решением о сдаче в аренду целевым назначением Комитет по управлению муниципальным имуществом заключает договор, который является единственным документом на право вселения (занятия) и использования (владения) муниципального имущества и определяет круг взаимоотношений арендодателя и арендатора на весь период аренды. По договору аренды арендатору передаются земельные участки, здания, помещения, сооружения, оборудования и другие входящие в состав предприятий основные средства. При этом ГК РФ предусматривает, что по форме договор аренды предприятия должен быть единым документом. Все споры по договорам аренды рассматриваются в соответствии с действующим законодательством.

Текущие изменения арендной платы, связанные с предоставлением льгот и изменением арендной платы в случае изменения цены, тарифов, коэффициентов инфляции в одностороннем порядке, производятся на основании постановления мэра города. Оплата за арендуемое муниципальное имущество производится арендатором на бюджетный счет Комитета по управлению муниципальным имуществом ежемесячно до 10 числа следующего за текущим месяца с последующим распределением денежных средств:

- 90% перечисляется в бюджет города;
- 10% Комитету по управлению муниципальным имуществом.

При этом часть средств от арендной платы должна перераспределяться и направляться на ремонт и реконструкцию нежилых помещений.

В Комитете было разработано и утверждено новое «Положение о предоставлении в аренду муниципального нежилого фонда в г. Владивостоке», в котором определен порядок сдачи в аренду, форма заявок и порядок их рассмотрения, методика расчета арендной платы с учетом предоставления льгот. При этом обращается внимание на место расположения помещения, здания, применяется коэффициент зонирования. Новая система привела к более тесному сотрудничеству с районами города. Проводится работа по взысканию задолженностей, постоянно подаются иски на взыскание и на выселение. Комитетом целенаправленно и постоянно проводится работа по формированию и уточнению реестра муниципальной собственности, а также по совершенствованию структуры городского хозяйства и поиску новых методов управления и контроля за их финансовым состоянием.

Вместе с тем, результаты управления муниципальной собственностью во Владивостоке нельзя признать удовлетворительными. Для иллюстрации можно привести следующие цифры: если в крупных городах Центрального округа РФ доля доходов от распоряжения городским имуществом в местном бюджете достигает 22–25%, то во Владивостоке в 2000 году она едва превышала 4%¹. Кроме того, имеется огромное число нарушений и злоупотреблений. Так, например, в 2001 г. от операций с муниципальным имуществом бюджет Владивостока получил 104 млн руб. По мнению депутатов Городской думы, это недопустимо: низкий показатель, доходы города от сделок с муниципальным имуществом занижены как минимум в 10–15 раз. В связи с этими фактами депутаты считали необходимым приостановить все заключенные договоры по аренде муниципальной собственности и произвести пересчет оплаты за арендуемую недвижимость. Кроме того, в 2001 г. в отношении чиновников Комитета по управлению муниципальной собственностью во Владивостоке краевой прокуратурой было возбуждено уголовное дело, завершившееся отменой ряда сделок². Вместе с тем, однозначное решение проблем управления муниципальной собственностью невозможно. Рассчитывая на повышение бюджетных доходов, новая администрация города в сентябре 2004 г. приняла решение об увеличении в 5 раз стоимости аренды нежилого фонда, находящегося в муниципальной собственности во Владивостоке³. Такое повышение сильно ударило по малому и среднему бизнесу города, в первую очередь – по предприятиям, работающим в сфере бытового обслуживания в удаленных рай-

¹ Разник Е. Доходы от аренды – ремонт городских крыш // Владивосток. 19 ноября 2001. – С. 5.

² Продвигаясь на восток, бюджеты слабеют. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.deita.ru/>.

³ Арендаторов выгонят на улицу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.fis.ru/>.

онах Владивостока. По мнению депутатов Городской думы, повышение собираемости налогов в городской бюджет должно происходить за счет увеличения налогооблагаемой базы (количества предприятий), а не за счет увеличения налогового бремени для предприятий.

3.4. Основные направления и проблемы приватизации муниципальной собственности

Центральная задача управления муниципальной собственностью – организовать взаимодействие органов местного самоуправления и предпринимательских структур, всех субъектов хозяйствования в достижении конечных целей. Такое взаимодействие является не только структурным, оно затрагивает финансовые, распределительные отношения, достаточно обособленные интересы и стимулы отдельных групп. Это с достаточной очевидностью показывает процесс приватизации.

Приватизация – это процесс привлечения частного сектора к владению или управлению государственными или муниципальными предприятиями. Данный термин может обозначать либо покупку существующего предприятия или его части, либо продажу активов предприятия после его ликвидации, а также управление предприятием путем заключения договоров. Причины приватизации муниципальной собственности в России показаны на рис. 17.

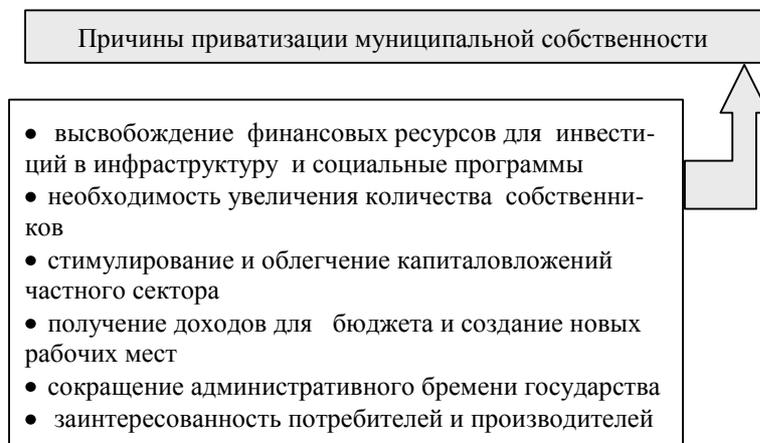


Рис. 17. Причины приватизации муниципальной собственности

Как управленческая деятельность, приватизация структурно состоит из двух элементов: объектов и субъектов приватизации. *Объектами*

приватизации являются муниципальные предприятия в целом, их структурные подразделения, выделяемые в самостоятельные коммерческие организации; здания, сооружения; оборудование, другие материальные и нематериальные активы ликвидированных предприятий и их подразделений; доли (акции) муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ; принадлежащие приватизируемым предприятиям доли (акции) в капитале иных хозяйственных обществ, а также ассоциации.

К *субъектам приватизации* относятся: государство, субъекты РФ, муниципальные образования, предприятия и организации независимо от формы собственности, а также граждане. Приватизация является способом распределения (перераспределения) материальных и нематериальных благ и рассматривается как самый эффективный способ продуктивного использования недостаточно задействованных и простаивающих мощностей.

В мировой практике существует несколько видов приватизации муниципальной собственности, выделяемых по разным критериям (табл. 9).

Таблица 9

Виды приватизации муниципальной собственности

Критерии	Виды приватизации	Общая характеристика
Степень контроля	Демunicipализация	Продажа собственности в частные руки
	Коммодификация	Продажа собственности работникам предприятий или жилья живущим в нем людям
	Дерегуляция (либерализация)	Делегирование части полномочий (аренда или траст)
	Маркетизация	Сокращение субсидий из местного бюджета и привлечение частных инвестиций
Размер предприятий	Малая приватизация	Продажа небольших предприятий сферы торговли и услуг
	Большая приватизация	Акционирование крупных и средних предприятий

В нашей стране не существует единого стандарта проведения приватизации, т.к. на каждой территории свои особенности, связанные с историческими, социально-экономическими условиями. Наиболее из-

вестными являются нижегородская и московская модели. Рассмотрим особенности каждой из них.

Нижний Новгород был избран в качестве первого объекта приватизации в России по двум причинам. Во-первых, существовало мнение, что это довольно типичный российский город по населению и экономическим ресурсам. Во-вторых, нижегородские власти были готовы начать приватизацию до принятия Государственной программы приватизации.

На начальном этапе задача приватизации в Нижнем Новгороде ограничивалась тремя группами малых муниципальных предприятий, включая предприятия розничной торговли; предприятия бытового обслуживания и предприятия общественного питания. Штат каждого такого предприятия составляет менее 200 человек, а их балансовая стоимость не превышает 1 млн руб. В городе насчитывалось около 3000 малых предприятий этой категории¹. При этом нижегородская модель приватизации основывалась на двух главных положениях:

- продажа прав на аренду;
- ликвидация предприятий перед их продажей.

В Нижнем Новгороде в качестве метода приватизации были избраны публичные аукционы. Приватизируемые предприятия продаются претендентам, предложившим самую высокую цену в ходе торгов на открытом аукционе. Лишь в редких случаях, когда, например, предприятие торгует некоторыми видами основных продуктов питания или занимает здание, имеющее историческую ценность, муниципалитет может прибегать к конкурсам, которые (в случае Нижнего Новгорода) представляют собой закрытые аукционы, участники которых дают письменное обязательство соблюдать определенные условия. В Нижнем Новгороде участие в первом раунде аукционов было ограничено российскими гражданами. В Нижнем Новгороде в аукционах могли участвовать как физические, так и юридические лица, хотя последние должны представлять частный сектор.

С 1994 г. нижегородская модель была изменена. Ее целью стало превращение приватизации из инструмента формального акционирования и чисто фискального средства в средство, способствующее инвестированию, согласованию интересов государства, региона и города, частного капитала и основной массы населения².

Волгоградская модель полностью опирается на нижегородскую, но с определенными коррективами. Так, волгоградская модель выбрала

¹ Малая приватизация в Российской Федерации: Нижегородская модель: Пособие для должностных лиц муниципального уровня. – ИФС, 1992. – С. 9.

² Проблемы управления собственностью: региональный аспект // РЖ: социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. – 2000. – № 4. – С. 10.

путь приватизации муниципальных предприятий посредством *продажи действующих предприятий* вместо продажи, в соответствии с нижегородской моделью, их *ликвидированных активов*. При оказании помощи городам Волгоградской области в разработке положений о приватизации и документации для проведения аукционных торгов МФК основывалась на подходе, который отражает попытку сбалансировать важность доступности информации о приватизационных предприятиях и необходимость ускорения процесса приватизации и избежания юридических сложностей, которые могли бы замедлить проведение приватизации в России¹.

Выбор модели приватизации в рамках существующего законодательства – дело каждого города или городской администрации. Это наглядно демонстрирует и опыт приватизации муниципальной собственности в Москве.

Основной целью программы приватизации муниципальной собственности в столице стало стремление придать приватизации муниципальной собственности экономическую целесообразность и органически привязать к интересам города. Это привело к формированию особого механизма московской модели приватизации. Его составными элементами стали:

- ориентация руководства акционированных московских предприятий на сокращение пакетов акций, выставляемых на чековые аукционы, до минимально возможного уровня – 29% (Госкомимущество РФ всеми силами добивалось максимума – 44% уставного капитала); в этом случае появлялась хоть какая-то возможность под освобожденные 15% привлечь реального инвестора;
- признание инвестиционных конкурсов как ключевого способа приватизации, а также задействование московской новинки – «инвестиционных договоров», предполагающих поэтапно-льготную продажу недвижимости под гарантии покупателя по инвестированию в производство и перепрофилированию приобретаемых помещений;
- разработка и реализация такого порядка определения цены продаваемых объектов нежилого фонда, который позволяет приблизить ее к реальной рыночной оценке;
- взвешенное (исключающее тотальную и сверхударную по темпам распродажу) отношение к остающимся в муниципальной собственности пакетам акций приватизированных предприятий, стремление прежде всего наладить эффективное управление этими пакетами;
- изменение реально выполняемых столичным Фондом имущества функций, обеспечение ему равноправного с Москомимуществом уча-

¹ Малая приватизация в Российской Федерации: Волгоградская модель. Дополнение к сборнику приложений. – ИФС, 1992. – С. 2–3.

ствия в организации приватизационного процесса (как известно, во многих регионах фонды имущества упразднены, а функции Российского фонда федерального имущества во многом символические)¹.

Московская модель приватизации убедительно показала, что с точки зрения стратегических интересов более значимы не деньги, вырученные от продажи пакетов акций, а привлечение инвестиций в модернизацию и реконструкцию производства. Для этого был найден особый способ приватизации муниципальной собственности – *инвестиционный контракт*. Он основан на льготной передаче соответствующих объектов в форме вклада города в уставный фонд акционерного общества, приватизировавшего остальное имущество предприятия и реализовавшего инвестиционную программу. В Москве отказались и от стандартных методов приватизации предприятий с неудовлетворенной структурой баланса. Фондом имущества совместно с Комитетом по делам о несостоятельности (банкротстве) была начата работа по реализации на конкурсной основе госпредприятий-должников, признанных неплатежеспособными. Предлагалось выставлять на конкурс не неликвидное оборудование и материалы, а имущественный комплекс неплатежеспособного предприятия целиком с предоставлением покупателям гарантий по реконструкции занимаемой территории. Это помимо увеличения стоимости объекта более чем в тысячу раз помогало решать другие градостроительные проблемы: вывод предприятия за пределы города, его модернизация или профилирование с учетом плана развития территории. Нельзя не учитывать и того, что 50% средств, вырученных от продажи пакетов акций предприятий-банкротов, поступало в городской бюджет².

Аналогичные цели привлечения инвестиций преследовались и при приватизации объектов незавершенного строительства. Ее особенность заключалась в том, что новый собственник призван сразу же выступить в роли инвестора. В этой связи для действительно эффективных продаж подобных объектов нужна особая согласованность действий многих городских структур, в том числе департаментов строительства и инженерного обеспечения. Важным шагом в данном направлении стало выделение в структуре Правительства Москвы звена, ответственного за весь имущественно-земельный комплекс и за проведение единой рыночной политики, связанной с городской недвижимостью. Весьма перспективными оказались и продажи долгостроев, позволившие не только сократить потребность в дополнительных землеотводах, но и решить

¹ Куликов В. «Особый курс» московской приватизации: информационный вакуум начинает заполняться // Российский экономический журнал. – 1995. – № 7. – С. 109.

² Там же. – С. 106.

социальные задачи, в частности создать новые рабочие места. Объекты долгостроя не могли быть реализованы по схеме продаж, принимаемой для «классических» объектов незавершенного строительства. Высокая стоимость и одновременно большие объемы вложений, требуемые для ввода объектов в эксплуатацию, делали их приобретение малопривлекательным для инвестора. Поэтому Фонд имущества предложил принципиально новое решение – реализацию объектов по инвестиционному конкурсу. Городу выгоднее найти инвестора для этих объектов, чем пассивно выжидать, доводя дело до полного их разрушения¹.

Важное значение для реализации инвестиционных проектов в Москве имела разработка ипотечных механизмов выкупа недвижимости. Их основой стало не безусловное право собственности, а право долгосрочного (как правило, более 49 лет) пользования недвижимым имуществом, т.е. аренда. Так как в настоящее время выкуп (аренда) земельного участка для большинства собственников основных фондов объектов потребительского рынка затруднен, Москомзем вполне оправданно дает согласие на залог магазина, столовой и т.д. при том, что договором обуславливается передача в залог части помещения (обычно 75–80%)². Это привлекло к сотрудничеству крупные банки, которые были вынуждены искать новые сферы кредитования в условиях финансового кризиса.

Таким образом, московская модель приватизации имеет ряд существенных особенностей и отличий, благодаря которым процесс приватизации идет не только быстрыми и интенсивными темпами, но, что главное, с наибольшей финансовой и социальной отдачей, чем в целом по стране. На этом фоне результаты приватизации муниципальной собственности в г. Владивостоке выглядят достаточно скромно.

Главной целью приватизации в г. Владивостоке и в любом другом городе является повышение эффективности функционирования экономики города, деятельности отдельных предприятий, наиболее полное удовлетворение потребностей населения в товарах и услугах и дальнейшее изменение отношений собственности. В отличие от рассмотренных нижегородской и московской моделей приватизация муниципальной собственности в г. Владивостоке не имела четко продуманной методики и проработанной местной программы. Поэтому главными ориентирами стали количественные показатели государственных программ приватизации, по которым предписывалось провести приватизацию не ниже 70% предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания. В результате уже в конце 1990-х гг. во Владивостоке

¹ Столичная приватизационная модель в действии // Российский экономический журнал. – 1995. – № 11. – С. 7

² Климович М. Московская приватизация: ипотечные механизмы выкупа недвижимости // Российский экономический журнал. – 1996. – № 4. С. – 18–19.

было приватизировано около 600 предприятий и объектов муниципального имущества, охвативших 85% предприятий торговли, 80% – общественного питания, 85% – бытового обслуживания.

Анализируя результаты приватизации в нашем городе, необходимо отметить серьезные недостатки и упущения, связанные с объективными и субъективными причинами. Так, прежде всего, при продаже объектов не изучались возможности нового собственника, его цели и задачи. При имеющей место слабости законодательной базы это привело к тому, что многие предприятия после приватизации ухудшили свою работу. Ряд объектов по разным причинам был закрыт, другие репрофилированы. Нередко анализ их работы показал ухудшение ассортимента товаров и услуг, происходило так называемое «вымывание» товаров и услуг первой необходимости, продажа которых не приносила высоких доходов новым собственникам. Показательным в этом плане является своеобразный «хлебный кризис» 1993–1994 гг., возникший по причине закрытия и репрофилирования хлебных магазинов. Эта проблема остается острой и в современный период, что связано с истечением срока действия условий договоров купли-продажи в части сохранения профиля приватизированных предприятий. Возможные направления, над которыми ведется работа, это пути продления сроков сохранения профиля предприятий через дополнительные соглашения к ранее заключенным договорам купли-продажи и особое условие договоров купли-продажи нежилых помещений, право выкупа которых имеют собственники.

К негативным последствиям приватизации муниципальной собственности в г. Владивостоке можно отнести нарушение налаженных связей по поставкам, обеспечению магазинов продукцией. Серьезные потери были нанесены системе бытового обслуживания. Ряд необходимых населению объектов, таких как химчистки, пункты проката, ателье вообще были закрыты. Их возрождение началось только после кризиса 1998 г., но уже в частном секторе.

Приватизация крупных предприятий осуществлялась путем акционирования. За весь период в акционерные общества было преобразовано несколько десятков муниципальных и государственных предприятий. Однако отсутствие постоянного спроса на продукцию, хронические неплатежи, а также неблагоприятный инвестиционный климат привели к падению производства, сокращению штата, а то и простому закрытию предприятий.

В целом статистические данные свидетельствуют о достаточно малых поступлениях в городской бюджет даже в период так называемого «приватизационного пика». Так, поступления от приватизации в 1994 г. составили 8,8 млрд руб или 1,56% доходной части, в 1995 г. – 7,8 млрд руб. или 0,75%, в 1996 г. – 4,9 млрд руб. или 0,41%¹.

¹ Владивосток в 1996: Стат. сб. – Владивосток, 1997. – С. 116.

Существующие проблемы должна решить Программа приватизации муниципальной собственности 2005 г. Согласно требованию федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» до 1 января 2009 года, на муниципальном балансе не должно остаться ни одного помещения, которое не задействовано в решении вопросов местного значения. Закон предусматривает, что до этой даты подобная муниципальная недвижимость должна быть либо репрофилирована, либо передана в частные руки. Поэтапная программа приватизации предусматривает, что все объекты муниципальной собственности будут реализовываться на открытом аукционе, о проведении которого будет заранее объявлено в средствах массовой информации¹.

Таким образом, при всех положительных и негативных последствиях приватизация остается одним из наиболее действенных инструментов создания рыночной среды и формирования нового слоя частных собственников. Она определяет не только направленность современных способов управления муниципальной собственностью, но и возможность обеспечения экономического роста, более полного удовлетворения жизненных интересов населения. Однако анализ некоторых из существующих моделей приватизации показывает не столько благоприятные эффекты от ее осуществления, сколько громадные потери производственного потенциала и финансовых ресурсов. Это объясняется многими факторами, включая недостаточную правовую обеспеченность и нарушение существующих нормативных актов, отсутствие привязки к территориальной специфике, форсированность темпов и неподготовленную социальную базу приватизации. Вместе с тем изучение опыта приватизации необходимо для налаживания эффективного управления муниципальной собственностью, от которого во многом зависит состояние муниципальной экономики.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте экономическое содержание муниципальной собственности.

2. Каковы основные особенности создания и развития муниципальных унитарных предприятий?

3. Назовите основные методы управления муниципальной собственностью.

4. В чем заключаются преимущества и недостатки использования контрактной системы в муниципальном хозяйстве?

5. Каковы основные способы оптимизации управления муниципальной собственностью в России?

¹ Программа приватизации на 2005 год находится в стадии корректировки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.deita.ru/>.

6. Сравните основные модели приватизации муниципальной собственности.

7. Раскройте содержание основных этапов приватизации муниципальной собственности в России.

Рекомендуемая литература

Бердникова Т., Лямин М. Региональные особенности приватизации и акционирования // Экономист. – 2000. – № 11. – С. 79–85.

Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной недвижимостью. – М., 2001.

Котов В. Организация государственных (муниципальных) концессий и экономическая безопасность // Экономист. – 2000. – № 5. – С. 81–85.

Маркварт Э., Юркова С., Соколов А., Андреева Г. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности: Сб. материалов / Под ред. Э. Маркварта. – СПб., 2000.

Особенности московской программы приватизации государственной собственности // РЖ: социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. – 2000. – № 2. – С. 42–48.

Положение о порядке проведения приватизации муниципального имущества в городе Владивостоке: Приложение к решению думы от 23 апреля 2002 г. № 82 // Муниципальная экономика. – 2003. – № 2. – С. 54–56.

Проблемы управления собственностью: региональный аспект // РЖ: социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. – 2000. – № 4. – С. 7–13.

Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. – 1997. – № 5. – С. 45–48.

Широков А., Юркова С. Возможности и условия финансирования муниципальных организаций // Экономист. – 1997. – № 7. – С. 46–51.

Тема 4. ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК И ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

4.1. Общая характеристика земельной собственности

Право муниципальной собственности на землю в России установлено в 1990 году.

Объектами права муниципальной собственности на землю являются земельные участки в границах муниципальных образований, отнесенных к муниципальной собственности на основании законодательных актов. Субъектами права муниципальной собственности на землю являются городские, районные, поселковые и другие муниципальные образования в лице органов местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в муниципальной собственности. Общая характеристика муниципальных земель представлена на рис. 18.



Рис. 18. Характеристика муниципальных земель

Муниципальные земли устанавливаются *методом* так называемого *вычитания* – это земли на территории муниципального образования, за исключением земель федеральных, субъектов федерации и находящихся в собственности физических и юридических лиц.

Особую роль в составе муниципальной земельной собственности играет городская земля.

Городская земля – это не просто территория, пространство, служащее местом размещения промышленных объектов, развития производительных сил общества; это природная среда, предназначенная создать для существования и развития общества благоприятные условия. К городским землям законодательство относит все земли, находящиеся в пределах черты городских поселений, которая является для них внешней границей.

Черта городских поселений отделяет земли городов от иных земель. Установление и изменение черты поселений определяется на основе утвержденной градостроительной и землеустроительной документации, законами субъектов Российской Федерации.

Городские земли образуют сложный состав, в который входят земельные участки:

- *жилой и общественной застройки*, занятые жилыми, культурно-бытовыми, административными, культовыми и иными зданиями, строениями и сооружениями и предназначенные для этих целей;

- *общего пользования*, занятые площадями, улицами, проездами, дорогами, набережными, парками, скверами, бульварами, пляжами и иными объектами и предназначенные для удовлетворения общественных нужд населения;

- *промышленной, коммерческой и коммунально-складской застройки*;

- *транспорта, связи, инженерных коммуникаций*, занятые зданиями и сооружениями железнодорожного, автомобильного, речного и других видов транспорта, магистралями инженерной инфраструктуры и связи;

- *особо охраняемых территорий* и объектов природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, занятые памятниками природы, парками, садами, а также памятники истории и культуры, музеи-заповедники, музеи-усадьбы;

- *водных объектов*, занятые замкнутыми и поверхностными водоемами, акваториями, водоохранными зонами;

- *сельскохозяйственного использования*, занятые сельскохозяйственными угодьями, а также зданиями и сооружениями, обслуживающими нужды сельскохозяйственного производства.

Основанием отнесения городских земель к объектам муниципальной собственности являются:

- решение об отводе земельных участков под объекты муниципальной собственности;
- решение органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование, за исключением земель, занятых объектами государственной собственности и необходимых для их обслуживания;
- решения о предоставлении органами местного самоуправления земли в аренду юридическим и физическим лицам, кроме земельных участков, на которых размещены объекты государственной собственности;
- решения органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в срочное пользование;
- решения о предоставлении органами местного самоуправления земельных участков физическим лицам в пожизненное наследуемое владение;
- договоры о приобретении земельных участков в муниципальную собственность как в границах, так и за пределами территории муниципального образования, в том числе посредством выкупа;
- отсутствие правоустанавливающих документов на земельные участки (включая земли общего пользования, инженерной инфраструктуры), кроме земель, отнесенных действующим законодательством к государственной собственности;
- отсутствие собственника или отказ собственника от права владения земельным участком (бесхозная недвижимая вещь);
- решения органов государственной власти о передаче земельных участков, находящихся в государственной собственности, в муниципальную собственность. Передача земель, находящихся в государственной собственности Российской Федерации, осуществляется Правительством РФ, а земель, находящихся в государственной собственности субъекта РФ, органами государственной власти субъекта федерации.

Споры, возникающие в связи с отнесением земельных участков к объектам права муниципальной собственности на землю, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

Государственная регистрация права муниципальной собственности на землю осуществляется в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Земельные участки регистрируются в Государственном земельном кадастре.

Государственный земельный кадастр представляет собой систему необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель Российской Федерации, местоположении и размерах земельных участков, об их качественной характеристике, о владельцах земельных участков, правовом режиме землепользования, об оценке земельных участков, иных необходимых и достоверных сведений о земле.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством вправе передавать земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, другим лицам в собственность, срочное или постоянное пользование, сдавать в аренду, отчуждать, передавать гражданам в пожизненное наследуемое владение, а также совершать с ними иные сделки. Безвозмездная передача земель, находящихся в муниципальной собственности, в государственную не допускается. Характеристика различных способов предоставления земельных участков представлена в табл. 10.

Таблица 10

Характеристика способов предоставления муниципальной земли

Линии сравнения	Аукцион	Коммерческий аукцион	Инвестиционный конкурс
1. Цели	Быстрая продажа земли Максимальная цена	Продажа при соблюдении местных цен Более высокая цена	Инвестирование в развитие объекта
2. Преимущественное назначение	Для небольших участков	Для мелких и средних объектов	Для крупных массивов
3. Обязательства потенциальных инвесторов	Участие в торгах Внесение залога	Отправление своих предложений по почте Принятие указанных условий	Назначение первоначальной цены или более высокой Принятие особых условий
4. Преимущества	Быстрый, несложный Гласность Присутствие всех потенциальных покупателей Немедленное достижение результатов Соревнование	Возможность устанавливать условия Возможность повышения цены Нет необходимости в специальном помещении	Возможность устанавливать условия Целенаправленная рассылка приглашений Вероятность более высоких цен
5. Недостатки	Потребность помещения Невозможность устанавливать условия	Возможность сговора Длительная процедура	Медленнее других способов Больше затрат на проведение

Система управления муниципальными землями, будучи важнейшей частью системы управления муниципальной собственностью, предусматривает достижение нескольких целей:

- эффективное использование муниципальных земель;
- оптимизацию структуры доходов местного бюджета за счет доходов от земельной собственности;
- создание цивилизованного рынка недвижимости на территории муниципального образования;
- обеспечение гарантий имущественных прав на объекты недвижимости.

Для достижения указанных целей, в том числе при разработке и реализации программ социально-экономического и градостроительного развития территории, муниципальные образования определяют наиболее эффективное направление и форму использования земельных участков. Важнейшим условием осуществления успешной земельной политики муниципалитета является наличие земельного рынка.

4.2. Особенности развития земельного рынка

Земля – специфический предмет рыночных отношений. В течение определенного времени через систему купли-продажи проходит ничтожная часть земли, а некоторая часть земельного фонда (например особо охраняемые территории) вообще исключена из этой сферы. Земля закладывается, продается, покупается и сдается в аренду только на неопределенных условиях. Наконец, большинство участников земельных отношений предпочитают крайне редко менять форму собственности и собственника¹.

Земельные отношения – общественные отношения между органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землями, а также по поводу государственного управления земельными ресурсами. С этой точки зрения земельный рынок предстает как часть системы земельных отношений, регуляторами которой являются право собственности (владение, пользование, распоряжение), возможность передачи этого права (аренда, продажа, залог и др.), конкуренция (свободный выбор участка), денежная оценка и свободно складывающаяся цена на землю.

В целом **земельный рынок** – это средство перераспределения земель между собственниками экономическими методами на основе конкурентного спроса и предложения. Рынок земли как саморегулирующая

¹ Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М., 2002. – С. 128.

система включает следующие основные элементы: спрос, предложение, цену, менеджмент, маркетинг, инфраструктуру и деловые процедуры.

Спрос – количество земельных участков, которые покупатели желают и способны приобрести по данной цене в данный период времени.

Предложение – количество земли, которое собственники желают и способны продать по данной цене в определенный период времени.

Цена земли – капитализированная земельная рента, будучи превращена в капитал, приносит доход в виде процента.

На рынке земли действует четыре группы лиц: продавцы, покупатели, профессиональные участники и различные государственные и муниципальные органы.

Рынок земли, как и другие виды рынков, в автоматическом режиме выполняет различные функции, представленные на рис. 19.

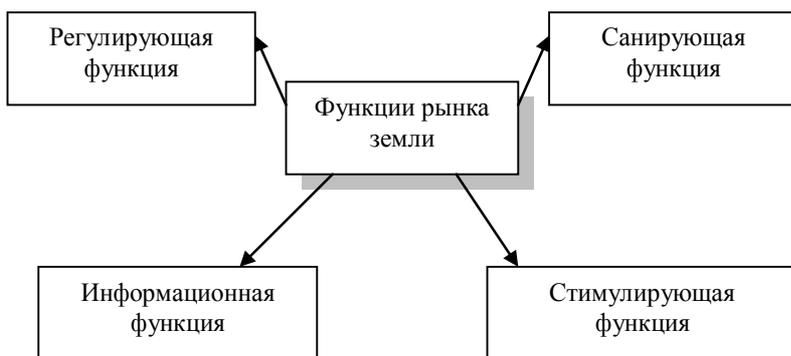


Рис. 19. Функции рынка земли

Рассмотрим их подробнее. Регулирующая функция связана с регулированием распределения земли между сферами деятельности. Информационная функция обеспечивает предоставление всем заинтересованным сторонам информации о ценах, спросе, предложениях и других данных о земле. Санитарная функция земельного рынка способствует санации предпринимателей, т.е. сохранению на рынке только эффективных землепользователей. С ней связана стимулирующая функция, направленная на стимулирование и повышение эффективности бизнеса, а значит и личной выгоды производителей.

Сегментирование рынка – это один из важнейших инструментов маркетинга. Успех в конкурентной борьбе зависит от того, насколько правильно выбран сегмент рынка. Существует целый ряд критериев и признаков, по которым можно проводить сегментирование рынка земли (табл. 11).

Классификация рынков городской земли

Признак классификации	Виды рынков городской земли
Категория земель	Жилищного строительства Гаражного строительства Промышленного строительства, транспорта и связи Офисных и нежилых помещений Дачных участков
Размер участков	Крупных массивов земли Средних земельных участков Мелких земельных участков
Территориальный охват	Районный Общегородской Региональный
Степень ограничения конкуренции	Олигополистический Монополистический
Вид сделок	Первичный купли-продажи участков Вторичный купли-продажи участков Прав аренды земли Земельных долей
Местоположение	Делового центра Расстояние от центра до 1 км, 2 км и т.д. Территории окраин города В пределах городской черты
Форма собственности	Частных земель Муниципальных земель Государственных земель
Тип рынка	Организованный – биржевой, в процессе приватизации Неорганизованный – индивидуальный

Критерий сегментирования – это фактор, по которому оценивается обоснованность выбора того или иного сегмента рынка. Признак сегментирования – это фактор, по которому осуществляется выделение сегментов рынка. На практике используется множественная сегментация, т.е. сегментирование по нескольким признакам одновременно.

Объектами сегментирования являются покупатели и другие участники рынка, а также сам товар – земля.

Все собственники земельных участков имеют право совершать **сделки**, то есть осознанные волевые действия, направленные на установление, изменение и прекращение прав и обязанностей на землю. Основными видами сделок являются:

- купля-продажа;
- дарение, наследование, обмен;
- аренда, залог (ипотека);
- пожизненное наследуемое владение;
- постоянное пользование;
- вклад в уставный капитал товариществ и обществ.

Рассмотрим более подробно механизмы совершения сделок на рынке городской земли.

Среди различных вариантов коммерческого землепользования, позволяющих извлекать избыточную прибыль, наиболее распространенным является продажа земли новому собственнику по рыночной стоимости с учетом наилучшего и наиболее эффективного ее использования. Процедура *купли-продажи* городской, муниципальной земли имеет существенные особенности, связанные с наличием огромного количества ограничений. Например, законодательство РФ запрещает передавать в частную собственность земельные участки объектов историко-культурного наследия, государственных и муниципальных природных заповедников, парков, лечебно-оздоровительных местностей в пределах их границ и т.д. Существуют и другие особенности купли-продажи земельных участков:

- земельные участки, переданные в собственность для ведения индивидуального жилищного и гаражного строительства, могут продаваться и приобретаться без изменения целевого назначения совместно с созданной на них другой недвижимостью;
- доходы от продажи незастроенных и неосвоенных земельных участков, находящихся в частной собственности менее пяти лет, подлежат прогрессивному налогообложению;
- продажа в собственность зданий, строений, сооружений, а также предприятий, принадлежащих муниципальным образованиям, влечет за собой передачу земельных участков, на которых они расположены, в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду, если законом не разрешена продажа (приватизация) земельных участков;
- договор продажи недвижимости не считается заключенным, если в нем не определены права покупателя недвижимости на земельный участок, на котором расположена недвижимость.

Лицо, которое использует земельный участок, находящийся в муниципальной собственности, на праве постоянного (бессрочного) поль-

зования, пожизненного наследуемого владения или аренды с согласия уполномоченного органа может *обменять* земельный участок на иной земельный участок, используемый другим лицом на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, а также приобрести право собственности на другой земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, с которыми совершен обмен.

Собственник земельного участка вправе передать земельный участок или его часть гражданину, юридическому лицу, а также государству или муниципальному образованию *по договору дарения*. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе отказаться от земельных участков, переходящих к ним в порядке дарения, за исключением случаев дарения земельных участков, несущих опасность для жизни и здоровья граждан, животного и растительного мира или обремененных долгами, превышающими стоимость земельных участков.

Земля – это самый надежный объект залога, так как со временем она не изнашивается при рациональном использовании, как другие виды недвижимости, а, напротив, стоимость ее постоянно возрастает.

Земельные участки, находящиеся у граждан или юридических лиц на праве собственности или аренды, могут быть переданы в залог для обеспечения кредитных обязательств банков или других кредитных организаций.

Залог – способ обеспечения обязательства, при котором кредитор – залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником обязательства получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами. Залог земельных участков регулируется федеральным законом о залоге и ипотеке.

Ипотекой признается залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им. Передача в залог земельных участков из государственных и муниципальных земель соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления не допускается.

С развитием рыночных отношений все большее значение в предпринимательской деятельности приобретает аренда – форма договорного, срочного и возмездного владения и пользования землей.

Аренда земли – это основанное на договоре временное пользование землей в хозяйственных целях.

В многоукладной экономике аренда является наиболее распространенной и перспективной формой землепользования. Арендаторами земельных участков становятся, как правило, наиболее предприимчивые и

компетентные люди. Местные органы власти городов России используют аренду как основную форму предоставления земель в черте поселений. Вместе с тем земельные участки, принадлежащие на праве собственности муниципальным образованиям, занятые государственным, муниципальным или частным жилым фондом, не могут быть переданы в аренду иным гражданам и юридическим лицам, за исключением лиц, проживающих в домах этого жилого фонда и их объединений. Предоставление земельных участков из муниципальных земель в аренду для коммерческого использования может быть обременено обязанностью безвозмездной передачи здания, строения, сооружения в муниципальную собственность по окончании обусловленного договором срока коммерческого использования.

Земельные участки, находящиеся у граждан и юридических лиц на *праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды* (до истечения ее срока), не могут быть приватизированы другим лицом или проданы другому лицу. Земельный участок может быть приватизирован собственником (собственниками в долях) здания, строения или сооружения, находящихся на этом земельном участке.

Право на приватизацию земельного участка имеет лицо, которое получило его в установленном порядке для индивидуального жилищного строительства, построило дом, принятый в эксплуатацию, и за которым зарегистрировано право собственности на него, или лицо, за которым право собственности признано по решению суда. Если в здании, строении, сооружении сохраняется доля государственной или муниципальной собственности, в том числе во встроенно-пристроенных зданиях, строениях, сооружениях, земельный участок не подлежит приватизации.

Одним из элементов рыночных отношений в землепользовании является *передача земельных участков в уставный (паевой) капитал*. В настоящее время собственник или арендатор земельного участка с правом долгосрочной аренды (с согласия собственника) может передать земельный участок или право аренды в качестве вклада в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов. Определение величины вклада проводится по соглашению сторон на основе заключения оценочной комиссии. Право собственности или субаренды на земельный участок при этом переходит юридическому лицу после государственной регистрации прав на земельный участок. Такая регистрация проводится на основании учредительного договора о внесении земельного участка или права аренды в уставный (паевой) капитал. Юридическое лицо как субарендатор не несет обязанностей по арендной плате, арендные платежи за земельный участок выплачивает арендатор. Законодательство РФ

предусматривает, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе передавать муниципальные земельные участки в уставный (паевой) капитал хозяйственных товариществ и обществ.

Использование земли в Российской Федерации платное. Формами платы за землю являются:

- земельный налог,
- арендная плата,
- нормативная цена.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом. Земельный налог относится к общеобязательным и взимается на всей территории России. **Земельный налог** устанавливается на рентной основе исходя из плодородия почв, других природных и экономических условий, местоположения земельного участка и не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственника, владельца, пользователя земли и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год.

Конкретный размер земельного налога устанавливается органами местного самоуправления в соответствии со средними ставками земельного налога по региону и коэффициентами увеличения, определенными в Законе РФ «О плате за землю».

Ставки земельного налога зависят от следующих факторов:

- категории земель – критерием является целевое назначение земель;
- местоположения – ставки налогообложения определяются с учетом комплексной экономической оценки территории, основанной на всесторонних исследованиях ценности земель по зонам. Дифференциация обусловлена многими факторами, в том числе условиями транспортной доступности, близости к центру, экологическим состоянием, престижностью и др.;
- размера земельного участка – он должен быть обоснованным и минимально необходимым. Утверждается в соответствии с нормами отвода земель для жилищного строительства, предпринимательской деятельности.

Сумма земельного налога определяется по формуле

$$H_3 = S_i \cdot C_i \cdot K_i \cdot J_i,$$

где H_3 – сумма земельного налога;

S – площадь земельного участка;

C – ставка земельного налога по земле соответствующего назначения (с учетом ежегодных повышающих коэффициентов);

K – коэффициенты корректировки ставки земельного налога, устанавливаемые местными органами власти (индекс градостроительной ценности);

L – коэффициент налоговых льгот;
 n – количество земельных участков;
 i – земли соответствующего назначения.

Для определения земельного налога периодически проводятся рентные оценки земельных участков на основе учета дополнительного дохода, образующегося за счет местоположения земельного участка и развития инфраструктуры территории.

Следует отметить, что теория ренты имеет достаточно давние истоки. Считается, что первыми ее основные положения начали разрабатывать классики политэкономии Адам Смит и Давид Риккардо. Изучение проблематики ренты местоположения в теории муниципального хозяйства связано с работами фон Тюнена, рассмотревшего микроэкономические аспекты проблемы, и Колина Кларка, раскрывшего особенности взимания арендной платы в экономическом пространстве города. Подробный теоретический анализ ренты, обусловленной преимуществами местоположения участка на территории города, был осуществлен в рамках неоклассической «новой экономики города», начиная с работ Уинго и Алонсо¹. В общем виде механизм образования ренты представлен на рис. 20 и 21.

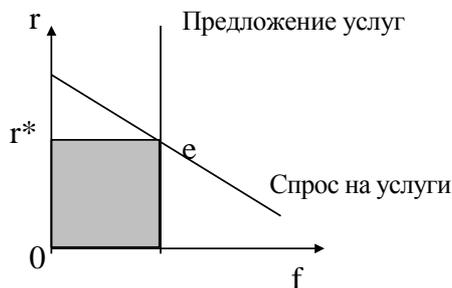


Рис. 20. Ограниченное предложение. Отсутствие альтернативы

Классическая теория ренты рассматривает ограниченное предложение фактора земля, который характеризуется совершенной неэластичностью. В таких условиях спрос на землю зависит от ее качества. На рис. 20 показан механизм образования ренты в условиях ограниченного предложения и отсутствия альтернативы факторов производства, где r – цена единицы услуг, r^* – равновесная цена, f – количество услуг фактора, $o r^*$ e f^* – «чистая» экономическая рента.

Классическая теория ренты позволяет рассмотреть виды ренты. Абсолютная рента существует на всех земельных участках независимо

¹ Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. – М., 1998. – С. 240.

от их качества как плата собственнику за временный отказ от использования земли. Дифференциальная рента определяется как разница между рентой, получаемой с лучшего и худшего земельного участка.

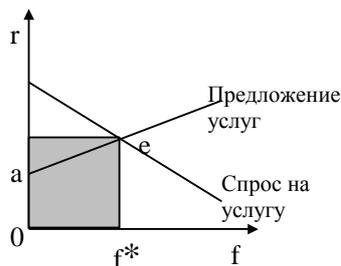


Рис. 21. Неограниченное предложение. Наличие альтернативы

Современная теория ренты исходит из того, что на определенных фазах развития города общее предложение земли под застройку с учетом резервов окружающей город сельскохозяйственной местности превышает платежеспособный спрос, граница которого определяется ценой прилегающих сельскохозяйственных земель. Таким образом, учитывается потенциальная возможность смены функций, перехода от сельскохозяйственного использования земли к ее использованию в качестве урбанизированной территории с выполнением городских функций. Соответственно предложение наименее удобных для использования, но потенциально пригодных для урбанизации территорий можно рассматривать как практически неограниченное. На рис. 21 показано формирование ренты в условиях неограниченного предложения земли и наличие альтернативы, где $0 r^* e f^*$ — общая выручка от продажи услуг фактора, $a r^* e$ — экономическая рента, $0 a e f^*$ — суммарный удерживающий доход, равный альтернативной стоимости услуг фактора. Удерживающий доход может быть определен как наименьшая оплата услуг фактора, достаточная для предотвращения перехода в другую область применения.

Арендная плата за землю городов устанавливается договором между муниципальными органами и пользователем земли. Размер, условия и сроки внесения арендной платы за землю устанавливаются договором, и по действующему законодательству этот размер не ограничен (кроме земель сельскохозяйственного назначения). Объектом данных договоров является весь земельный участок с его инфраструктурой, природными и иными объектами. Лица, получившие по договору участок, имеют право на доход, возникающий в результате его эксплуатации. При аренде земель, находящихся в муниципальной собственности, органы власти устанавливают базовые ставки арендной платы по видам

использования земель и категориям арендаторов (отечественные, иностранные и т.д.). Ставка арендной платы должна определяться в соответствии с комплексной экономической оценкой городских территорий, величина которой дифференцируется от различных качеств (местоположение, престижность, развитость инфраструктуры).

Арендная плата за городские земли определяется по формуле

$$A_n = Z_a + P_a,$$

где A_n – арендная плата за городские земли;

Z_a – затратная (условно-постоянная) составляющая, которая отражает фактические и будущие затраты на городскую инфраструктуру, т.е. позволяет обеспечить расширенное воспроизводство инженерной, природоохранной и социальной инфраструктуры города в целом;

P_a – рентная составляющая, которая формируется из внутригородской и внегородской ренты. Внутригородская рента отражает преимущества участка по местоположению и его ценности. Внегородская рента фиксирует превосходство в природно-географическом и экономическом развитии города по сравнению с другими городами страны.

Арендная плата выражается обычно в периодических (месячных, квартальных, годовых) денежных платежах. Размер арендной платы устанавливается на один год с последующей корректировкой в сторону повышения, что связано с уровнем инфляции.

Расчет арендной платы может быть представлен в виде

$$A_n = C \cdot r \cdot K_p \cdot S,$$

где A_n – величина арендной платы для конкретного участка;

C – стоимость единицы территории, определенной с помощью различных методов оценки земли;

r – ставка капитализации или норма годовых отчислений;

K_p – коэффициенты регулирования отдельных видов деятельности;

S – площадь арендуемого участка.

Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли.

Нормативная цена земельного участка – показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли применяется для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность гражданам, по наследству, дарении, получении банковского кредита. Нормативная цена земли по конкретным участкам определяется по формуле

$$Ц_n = 200 \cdot H_3 \cdot K_1 \cdot K_2,$$

где $Ц_n$ – нормативная цена земли;

200 – повышающий коэффициент по России;

H_3 – земельный налог для данного участка (с учетом повышающих коэффициентов);

K_1 – повышающий коэффициент, устанавливаемый органами власти субъектов РФ (до 75% от рыночной цены);

K_2 – повышающий коэффициент, устанавливаемый администрациями районов и городов (до 25%).

Для определения нормативной цены земельных участков под приватизированными предприятиями 200-кратный размер земельного налога снижен до 10-кратного, что направлено на наращивание инвестиций в экономику.

Целью введения платы за землю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивание социально-экономических условий хозяйствования на землях различного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Средства от платежей за земельные участки, расположенные на территории муниципального образования, поступают в местный бюджет и могут быть частично централизованы соответственно в бюджет субъекта Российской Федерации и федеральный бюджет. Платежи за земельные участки направляются на финансирование мероприятий по использованию и охране земель, повышению плодородия почв, освоению новых земель, социальному и инженерному обустройству поселений, межселенных территорий, ведению государственного земельного кадастра, землеустройства, мониторинга и контроля земель, районирования земель, территориального планирования использования земель, зонирования земель и др.

4.3. Методы оценки земельной собственности

Городская земля как объект недвижимости, приносящий доход, обладает целым рядом особых характеристик:

1. *Потенциальный рост цены земли.* Изменения в системе землепользования, миграция населения, относительный дефицит участков, урбанизация территории, инфляционные процессы и другие факторы повышают цену городской земли.

2. *Неравномерные денежные потоки.* Инвестиции в недвижимость требуют неравных затрат: от отрицательных денежных потоков при приобретении земельного участка и сооружения объекта до положительных во время эксплуатации и продажи.

3. *Риск и неопределенность.* Поскольку земля является физически недвижимой, инвестиции в нее подвержены более широкому спектру рисков, чем другие вложения. Земля обладает низкой ликвидностью.

4. *Гибкие условия финансирования и особая налоговая политика.*

5. *Стратифицированные рынки.* Рынки недвижимости являются узкими, локальными, сегментированными и персонализированными.

По мере углубления рыночных отношений в современной России земля постепенно становится товаром – объектом хозяйственного оборота, то есть практически любой участок земли рано или поздно может перейти к новому собственнику и у каждого участка есть своя стоимость и цена.

Стоимость земельного участка – это деньги или денежный эквивалент, который покупатель готов обменять на какой-либо предмет или объект, это мера того, сколько гипотетический покупатель будет готов заплатить за оцениваемый земельный участок. Существует много видов стоимости, они необходимы в силу различных потребностей и функций (заемная, страховая, инвестиционная, арендная и т.д.). Однако в общем стоимость может быть разделена на две широкие категории: рыночная и потребительская.

Рыночная стоимость представляет собой наиболее вероятную цену продажи объекта, которая будет преобладать на свободном, открытом и конкурентном рынке на основе спроса и предложения. Ее также иногда называют объективной стоимостью или стоимостью в обмене.

Потребительская (субъективная, инвестиционная) стоимость отражает цену объекта, предназначенного для конкретного пользователя.

Во многих странах мира земли несельскохозяйственного назначения оцениваются для целей налогообложения по их рыночной цене, а угодья сельскохозяйственные – по потребительской. На базе рыночной цены земли формируется стоимостная шкала, используемая при налогообложении земельной собственности. Наиболее важными компонентами рыночной стоимости являются: полезность объекта; спрос и дефицитность; возможность передачи прав; степень ликвидности.

Стоимость земли не есть что-то данное, само по себе присущее, она зависит от совокупности факторов и социально-экономических явлений. Классические факторы, влияющие на стоимость земли и используемые при оценке земли, можно разделить на четыре категории: 1) экономические, социальные; 2) юридические; 3) административные или политические; 4) физические, связанные с местоположением. Перечисленные факторы нельзя отделять друг от друга, они непосредственно взаимосвязаны и представляют основной исходный материал при проведении оценки земли и формировании стоимости.

Теоретическим фундаментом процесса оценки является единый набор оценочных принципов, которые могут быть объединены в следующие четыре группы:

1. Принципы, основанные на представлениях пользователя.
 2. Принципы, связанные с землей, зданиями и сооружениями.
 3. Принципы, связанные с рыночной средой.
 4. Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования.
- Эти принципы взаимосвязаны и могут применяться одновременно.

Принципы, основанные на представлениях пользователя, включают: полезность, замещение и ожидание (табл. 12).

Таблица 12

Принципы оценки земли, основанные на представлениях пользователя

Принцип	Содержание
Полезность	Способность земли удовлетворять потребности пользователя в данном месте и в течение данного периода времени
Замещение	Максимальная стоимость земли определяется наименьшей ценой или стоимостью, по которой может быть приобретен другой участок земли с эквивалентной полезностью
Ожидание	Установление текущей стоимости доходов или других выгод, которые могут быть получены в будущем от владения землей

Принципы, связанные с землей, зданиями и сооружениями, включают: остаточную продуктивность, вклад, возрастающие и уменьшающиеся доходы, сбалансированность, экономическую величину и экономическое разделение (табл. 13).

Таблица 13

Принципы оценки земли, связанные с землей, зданиями и сооружениями

Принцип	Содержание
1	2
Остаточная продуктивность	Чистый доход, отнесенный к земле после того, как были оплачены затраты на труд, капитал

1	2
Вклад	Сумма, на которую увеличивается или уменьшается цена земельного участка или чистый доход от него вследствие наличия или отсутствия какого-либо дополнительного фактора производства
Возрастающие и уменьшающиеся доходы	По мере добавления ресурсов к основным факторам производства чистые доходы будут увеличиваться растущими темпами вплоть до той точки, начиная с которой общие доходы, хотя и растут, но уже замедляющимися темпами. Это замедление происходит до тех пор, пока прирост стоимости не становится меньше, чем затраты на добавляемые ресурсы
Сбалансированность	Любому типу землепользования соответствуют оптимальные суммы различных факторов производства, при сочетании которых достигается максимальная цена земли
Экономический размер	Количество земли, необходимое для достижения оптимального масштаба землепользования в соответствии с рыночными условиями в данном местоположении. Экономическое разделение имеет место, если права на недвижимую собственность могут быть разделены на два или более имущественных интереса, в результате чего возрастает общая цена объекта

Принципы, связанные с рыночной средой, включают зависимость, соответствие, предложение и спрос, конкуренцию и изменение (табл. 14).

Таблица 14

Принципы оценки земли, связанные с рыночной средой

Принцип	Содержание
1	2
Зависимость	Связь потоков доходов в большей степени от местоположения рынка пользователя
Соответствие	В какой степени архитектурный стиль и уровни удобств, предлагаемых застройкой земли, отвечают потребностям и ожиданиям рынка
Спрос и предложение	Определяет рыночную стоимость собственности, которая, в свою очередь, отражается в рыночных ценах

1	2
Конкуренция	Стимулирует развитие бизнеса, но при избытке конкуренции происходит уничтожение нормальной прибыли от бизнеса и наращивание спекулятивной, незаработанной прибыли от уникального положения земли, которую необходимо использовать в рамках всего общества
Изменение	Вскрывает необходимость определения рыночной стоимости для целей налогообложения на определенную дату, так как территории переживают четырехфазные периоды развития: рост – стабильность – упадок – обновление

Оценка – это расчетная или экспертная стоимость объекта недвижимости или какого-либо вещного интереса в ней, проводимая уполномоченным лицом, специалистом по анализу и оценке недвижимости.

Процесс оценивания – определенная последовательность процедур, используемая для получения оценки. Процесс обычно завершается отчетом об оценке, придающим доказательную силу оценке стоимости. Отчет о проведенной работе по получению оценки содержит описание недвижимости и характеристику обстоятельств или ограничивающих условий, при которых данная оценка сохраняет свое значение. Отчет должен содержать подробное описание оцениваемой недвижимости и дату проведения оценки. В отчет также включаются необходимые вспомогательные сведения и описание проведенного анализа¹.

Анализируя основные подходы к оценке городских земель, следует отметить, что экономическая наука и практика выработали и используют четыре основных подхода:

- сравнение продаж земельных участков;
- метод оценки земли по остаточной стоимости;
- затратный метод;
- метод капитализации дохода.

Основным приемом оценки земли является *метод сравнения продаж*. Этот метод использует цены продаж земельных участков, аналогичных оцениваемому по существенным характеристикам как базовые для последующего анализа. Предполагается, что цена, за которую земельный участок был продан, отражает равновесие спроса и предложения, и если условия на рынке недвижимости существенно не измени-

¹ Румянцев Ф.П., Хавин Д.В., Бобылев В.В., Ноздрин В.В. Оценка земли: Учеб. пособие. – Нижний Новгород, 2003. – С. 5.

лись, то аналогичный по своим характеристикам земельный участок может быть оценен на том же уровне. Метод основан на принципе замещения, рациональный покупатель не заплатит за земельный участок больше, чем ему обойдется аналогичный другой участок с подобными полезными свойствами.

Процедура метода следующая:

- выявление фактических продаж земельных участков на соответствующем рынке;
- проверка информации о сделках, что сделки не являются вынужденными и все стороны действовали экономически рационально;
- внесение поправок с учетом различий между оцениваемым и каждым сопоставимым участком (размер, местоположение, форма и глубина участка, рельеф и др.).

На практике используется несколько приемов оценки земли этим методом, это прием единицы сравнения и прием базового, стандартного участка. Когда анализируются участки на основе фактической стоимости единицы сравнения (гектар, кв. метр и др.) и реального или гипотетического базового участка, среднее значение определяется путем расчета медианы или средней цены продажи за единицу сравнения. Высокие средние отклонения по зонам показывают, что, возможно, необходимы дальнейшие уточнения, основанные на рыночной информации и реальной действительности. Как только для каждой зоны определена стоимость единицы сравнения, производится уточнение на уровне отдельных земельных участков.

Оптимальным определением стоимости единицы сравнения является земельный участок квартала. Такой прием позволяет учесть большинство отклонений в пределах этой территории, а в показатели меньших земельных участков вносятся лишь незначительные поправки по размеру, но относительно похожие в отношении других параметров.

Когда не хватает информации для применения метода сравнения продаж, используют другие методы.

Одним из таких методов является метод абстрагирования, известный также как *метод оценки земли по остаточной стоимости*. Стоимость освоения, взятая из затратной модели, вычитается из цены продажи освоенного участка, что дает оцененную стоимость земли по остаточному принципу. Этот метод дает более точные цифры для земельных участков с относительно новыми сооружениями, для которых легко определить затраты на возведение нового сооружения равной полезности и износ.

Многие риэлторские фирмы в России используют при оценке городской земли метод остатка для земли. Оценщики используют вместо общей стоимости застроенного участка доходность объекта недвижимости. Поэтому применение данного метода возможно, когда известна

стоимость сооружения на участке, доходность, приносимая объектом, и срок эксплуатации сооружения. Метод применим для оценки свободных участков и участков с новыми объектами, приносящими доход. Остаточный доход для земли – это сумма, оставшаяся после удовлетворения известных требований к доходу сооружения, которая затем капитализируется для оценки стоимости земельного участка. Данный метод нельзя использовать для оценки стоимости земли напрямую, а только как информацию для других методов.

Одним из основных методов оценки недвижимости является *затратный метод*. Затратный метод иначе называют методом суммирования затрат, что больше соответствует его содержанию. Этот метод основан на принципе добавочной продуктивности. Затратный подход может дать оценку стоимости, приносящей доход собственности. Лучше всего этот метод подходит для определения обоснованности нового строительства, варианта наилучшего и наиболее эффективного использования земли, в реновационном анализе, при оценке страхования рисков, поимущественного налогообложения и других целей. При затратном подходе сначала оценивается стоимость воспроизводства, а затем из полученной суммы вычитается оцененный износ. Основными недостатками такого подхода при оценке объектов недвижимости являются, во-первых, невозможность отделения зданий и сооружений от земли; во-вторых, невозможность сооружения нового вместо уже изношенного здания. Метод следует применять с большой осторожностью, он может использоваться лишь в исключительных случаях оценки земли неразрывно от произведенных на ней улучшений.

Современная практика оценки недвижимости применяет также *метод капитализации дохода*. Метод капитализации дохода подразумевает оценку дохода (земельной ренты), который приносит объект недвижимости, и капитализацию его в цену участка на момент оценки. Предполагается, что потенциальный владелец земельного участка рассчитывает на получение потока доходов от его эксплуатации, при этом обязательно учитываются альтернативные варианты вложения капитала.

В основе метода лежит простое соотношение: стоимость земельного участка равна отношению дохода, полученного от его эксплуатации, к ставке капитализации:

$$V = I / R,$$

где V – стоимость земельного участка;

I – доход от эксплуатации земельного участка (арендная плата);

R – ставка капитализации.

Ставка капитализации берется аналогично тем ставкам, которые инвесторы получают на помещение капитала с той же степенью риска. Поскольку данный метод предполагает оценку потока доходов за не-

сколько лет (от 1 до n), необходимо провести дисконтирование этого потока денежных поступлений. Тогда стоимость земли будет определяться:

$$V = I_1 / (1 + R) + I_2 / (1 + R)^2 + \dots + I_n / (1 + R)^n.$$

Используя приведенный метод, трудно определить на будущее истинную стоимость городских земельных участков, что соответственно отразится на земельной ренте при долгосрочной аренде. Однако вследствие роста населения и развития инфраструктуры цена участка повысится, поэтому земельная рента обычно несколько выше годовой стоимости участка в начале срока аренды и намного ниже ее к концу этого срока. Метод капитализации дохода наиболее перспективный для оценки городских земель.

Земельным законодательством РФ предусматривается следующий механизм оценки земельных участков:

1. Для проведения оценки земельных участков образуются оценочные комиссии, в состав которых входят государственные и независимые эксперты, имеющие соответствующие лицензии. Председатель и члены оценочной комиссии должны быть компетентными и обладать опытом оценки земельных участков и связанных с ними объектов недвижимости.

2. Оценочная комиссия готовит заключение о цене застроенных и незастроенных земельных участков, а также о правах на земельный участок, если эти сведения запрашиваются собственниками, владельцами, пользователями земельных участков, компетентными органами, судами и другими лицами. Собственники, пользователи земли предоставляют оценочной комиссии необходимые документы и сведения для проведения оценки.

3. Основой определения цены конкретных земельных участков служат рыночные цены. Для установления цены используется сравнительная оценка по аналогии с известным земельным участком или оценка по доходности земельного участка.

4. Оценочная комиссия осуществляет ведение и сбор информации о ценах на земельные участки и связанные с ними объекты недвижимости на основе поступающих в органы государственной регистрации прав на земельный участок договоров купли-продажи. Полученная информация накапливается в банке данных и наносится на карту. По этим данным ежегодно определяется среднетерриториальная цена земельных участков. Комиссия составляет сборник среднетерриториальных цен земельных участков, который передается органам налоговой инспекции в целях контроля налогообложения и публикуется для информирования населения.

5. В случае продажи земельного участка по более высокой цене доход, полученный сверх среднетерриториальной цены земельного участка, поступает в соответствующий бюджет.

Проведенный анализ показал, что городская территория должна рассматриваться как взаимосвязанное, взаимообусловленное ресурсное и факторное пространство, а использование земель должно строиться на комплексной экономической оценке, которая позволит более эффективно использовать территориальные ресурсы.

4.4. Особенности земельной политики муниципалитетов

Земельные ресурсы с позиций государственного или муниципального собственника являются одними из важнейших ресурсов, обеспечивающих:

- достижение стратегических целей собственника (стратегических целей государственного и муниципального управления);
- решение главных задач собственника (в том числе сформулированных в государственных и региональных программах социальных, экономических, экологических и др. преобразований и развития).

Важно отметить, что цели и задачи управления земельными ресурсами являются вторичными, обеспечивающими в сравнении с главными декларированными целями и задачами общественно полезное, социально справедливое, национально безопасное, экономически эффективное государственное и муниципальное управление. В числе наиболее часто формулируемых целей и задач управления земельными ресурсами, стоящими перед государственными и муниципальными собственниками, можно отметить:

- экономически эффективное использование и развитие земельных ресурсов (недвижимости) и наполнение бюджета;
- максимальное улучшение положительного бюджетного баланса;
- рост поступлений и сокращение расходов при выполнении поставленных ограничений, нормативное (экологическое, биологически и т.п.) содержание земель¹.

Проблемы эффективного управления земельными ресурсами лежат в основе *муниципальной земельной политики*. Ее главными инструментами следует считать умелое дифференцирование платежей за землепользование, обоснованную систему льгот и дотаций, разумное сочетание общественных интересов и прав собственников земельных участков.

¹ Гармаш Л.П. Лизинг недвижимости и эффективное управление земельными ресурсами: потенциал развития и использования земельных ресурсов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://webcenter.ru/>.

Для формирования в российских муниципалитетах эффективной земельной политики необходимо решение двух проблем. Прежде всего, нужно окончательно решить вопрос о разграничении земель поселений, причем, как свидетельствует опыт иных государств, подобное разграничение должно быть осуществлено в пользу муниципалитетов. Отсутствие ясности в этом вопросе мешает нынешним представителям муниципальной власти строить долгосрочную, учитывающую интересы будущих поколений россиян политику землепользования. Этим объясняется их готовность для текущего «латания дыр» в местном бюджете продать любой участок городской земли, занять жесткую и недальновидную позицию к арендаторам: предлагать в аренду земельные участки на короткие сроки, чтобы по их окончании иметь право изменить с выгодой для себя условия аренды и т.д. Второй проблемой городского землепользования является степень соответствия муниципальных кадров тем требованиям, которые к ним предъявляются в соответствии с их должностью и статусом¹.

Развитие земельной политики в российских городах должно учитывать уроки мирового опыта. Исследования Е.А. Колесник позволяют выявить широкий спектр практических подходов к обеспечению рационального использования городских земель. Их можно объединить в три принципиально отличающиеся друг от друга типа земельных политик:

1. *Земельная политика, проводимая местными властями в условиях доминирующей муниципальной собственности на землю и основанная на использовании преимущественно арендных методов регулирования отношений землепользования.* Главные субъекты земельных отношений в этом случае – городские муниципалитеты, на которых как на крупнейших владельцах и распорядителях земли лежит основная ответственность за справедливый и эффективный отвод этой земли в городских границах.

2. *Земельная политика, проводимая в условиях существования достаточно свободного рынка городских земель и основанная на использовании менее жёстких инструментов регулирования отношений землепользования* (например таких, как налоги, цены и т.п.).

3. *Земельная политика, которая может быть названа «смешанной».* Она основана на согласованном использовании средств и методов первых двух подходов².

Примером реализации первого подхода может служить земельно-градостроительная политика, осуществляемая в Финляндии. Здесь считают, что рациональное ведение городского хозяйства предполагает как

¹ Колесник Е.А. Особенности муниципальной земельной политики в России и за рубежом // Вестник ЧелГУ. Сер. 7. Государственное и муниципальное управление. – 2003. – № 1. – С. 92.

² Там же. – С. 89.

можно больше городских земель, находящихся в собственности муниципальных властей. Например, в Хельсинки в муниципальной собственности находится в настоящее время около 60% всей городской территории. Долгое время в этом городе не прибегают к продаже земельных участков, предназначенных для застройки, а передают их в пользование исключительно путём сдачи в аренду. Для городского хозяйства это постоянный и стабильный источник дохода. Арендаторами могут выступать как юридические, так и физические лица. Срок аренды земли под жильё – 60 лет, размер арендной платы определяется в зависимости от так называемой капитальной стоимости участка. Кроме того, размер арендной платы привязывается к индексу стоимости жизни, и тем самым обеспечивается компенсация инфляционного процесса. При этом в первые пять лет повышение арендной платы осуществляется в половинном размере. Участки, предназначенные под промышленное строительство и склады, обычно сдаются в аренду на 30 лет, а для иных коммерческих целей – на срок от 30 до 60 лет. Во всех финляндских городах в собственность городских властей включаются улицы, парки, зелёные зоны и участки, на которых расположены объекты общественного назначения. Приобретение земли городом в свою собственность регулируется действующим законодательством. В стране действует закон о застройке и закон о выкупе участков земли, которые позволяют городским властям выкупать частные владения, в том числе и по цене ниже рыночной.

Второй тип земельной политики предполагает куплю-продажу земельных участков в пределах города. Примером такого подхода может выступить г. Лиссабон – столица Португалии. Несмотря на сугубо рыночный механизм регулирования отношений землепользования, действующее законодательство довольно жёстко гарантирует соблюдение интересов города и лиц, представляющих интересы муниципальных властей. Каждый конкретный земельный участок не просто продаётся, а обязует своего нового владельца на основе закона создать вокруг предприятия, которое будет построено на этом участке, необходимую социальную инфраструктуру, включая жилые дома для рабочих, детские сады, школы и т.д. Определённые отчисления должны быть сделаны на охрану окружающей среды, развитие здравоохранения. Принятые в 1990 г. дополнения и изменения действующего законодательства определяют, что единственная форма продажи муниципальной земли – открытая распродажа типа аукциона, в которой могут участвовать частные лица и организации, причём как национальные, так иностранные.

На гибком сочетании двух изложенных выше подходов (аренда и продажа земельных участков) строится земельная политика муниципалитета г. Осло – третий тип земельной политики. При продаже или сдаче в аренду городских земель муниципальные власти руководствуются,

как правило, одним-единственным принципом: земельные участки передаются лицам и организациям, предложившим наиболее выгодные условия. Исключения составляют участки земли, сдаваемые в аренду для строительства жилья для молодёжи и престарелых, а также если арендатором выступает спортивное общество. Для этих категорий цены составляют примерно третью часть рыночной цены земли. Ещё большие льготы предоставляются при аренде земли под строительство детских садов. В этом случае арендная плата равняется номинальной стоимости земельного участка. Решения о приватизации городской земельной собственности имеют право принимать различные органы муниципальной власти и управления (муниципальный совет, совет старейшин, исполком и т.д.) в зависимости от стоимости подлежащего реализации земельного участка. Закон чётко устанавливает соответствующие уровни компетенции. Например, совет старейшин принимает решение по участкам ценой 2–5 млн крон, исполком – 1–2 млн крон, глава муниципальной администрации – до 1 млн крон. Более жёсткий порядок в этом отношении существует в столице Индии – Дели. Там муниципалитет может претендовать на приобретение любого недвижимого имущества. Причём в случае, когда невозможно достичь соглашения с владельцем, муниципалитет может просить центральное правительство приобрести это имущество для муниципалитета в принудительном порядке с выплатой владельцу компенсации, предусмотренной законом. Среди примеров успешного соединения продуманной земельной политики и реконструкции крупных городов особый интерес представляет Гонконг, где существует преимущественно общественная собственность на землю. Специалисты, анализировавшие «гонконгское чудо», неизменно отмечают, что доход, получаемый за счёт земельной аренды (ренды), стал огромным стимулом развития социальной сферы. В Гонконге на протяжении ряда лет земля передавалась частному сектору в аренду на открытых аукционах на срок не более 60 лет. Арендаторы земли должны были ежегодно вносить плату, размер которой был определён правительством на весь срок аренды. В договор об аренде включались: график выполнения строительных работ, обязательство осуществлять застройку в строгом соответствии с определённой для данного участка функцией (коммерческой, производственной, жилой). Невыполнение хотя бы одного из пунктов договора означало его разрыв. Иными словами, земля не могла оставаться неиспользованной, что исключало спекуляцию, имевшую место на других земельных рынках. Соревнование на рынке за право аренды земли обеспечило получение дохода, превышающего капитал, необходимый для инженерной подготовки территории и создания инфраструктуры. Таким образом, город был построен за счёт средств от роста стоимости земли в связи со строительством нового города. Исходя из зарубежной практики, следует отметить:

- 1) формирование земельной политики на уровне городов является стратегически важным шагом в процессе муниципального управления;
- 2) регулирование городского земельного рынка должно опираться на строгую нормативно-правовую базу и вписываться в соответствующую государственную политику;
- 3) сложившееся в мировой практике разнообразие подходов по регулированию земельных отношений не исключение, а норма, обусловленная как целями соответствующей земельной политики, так и местными особенностями территории.

Контрольные вопросы

1. Почему земля считается наиболее регулируемым объектом собственности?
2. Назовите основные проблемы становления земельного рынка в России.
3. Охарактеризуйте основные методы оценки земельных участков.
4. Раскройте основное содержание теории земельной ренты.
5. Рассмотрите условия развития ипотеки в современной России.
6. Какой из типов земельной политики муниципалитетов больше всего применим в условиях российских городов?

Рекомендуемая литература

Булатов А. Какой земельный рынок нам нужен? // Российский экономический журнал. – 1998. – № 5. – С. 33–43.

Лексин В., Швецов А. Региональная политика и формирование земельного рынка // Российский экономический журнал. – 1994. – № 3. – С. 42–48.

Луцкая Е.Е. Регулирование землепользования в Москве и других крупных городах // Реферативный журнал: Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. – 2000. – № 3. – С. 43–49.

Румянцев Ф.П., Хавин Д.В., Бобылев В.В., Ноздрин В.В. Оценка земли: Учеб. пособие. – Нижний Новгород, 2003.

Прорвич В.А. Основы экономической оценки городских земель. – М., 1998.

Ширяев Е., Богомолов С., Тамендарова Л., Вербина Т., Селезнев А. Определение ставок арендной платы за пользование земельными участками в черте населенных пунктов // Муниципальная экономика. – 2005. – № 1. – С. 33–43.

Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М., 2002.

Тема 5. СОЦИАЛЬНЫЙ СЕКТОР МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

5.1. Особенности социального сектора муниципального хозяйства

Социальная сфера – собирательное понятие, означающее совокупность различных видов, функций и организационных форм социальной деятельности, общими задачами которых являются:

- охрана здоровья и жизни людей;
- улучшение их жилищных и бытовых условий; предоставление им равных прав и возможностей для получения образования, подходящей работы и справедливой оплаты труда;
- приобщение к современным средствам социокультурного развития;
- материально обеспеченная и достойная старость путем создания и доведения до потребителей соответствующих социальных гарантий, продуктов и услуг¹.

Развитие социальной сферы города происходит в рамках социального сектора муниципального хозяйства. К особенностям развития социального сектора принято относить:

- высокий динамизм развития отраслей;
- территориальную сегментацию предприятий социального сектора;
- локальный характер производства;
- короткий воспроизводственный цикл;
- значительную скорость оборота капитала;
- преобладание малых и средних предприятий;
- широкое распространение некоммерческих организаций;
- высокую степень дифференциации в уровне развития и использования технологий.

Среди основных отраслей выделяют жилищно-коммунальное хозяйство, образование и здравоохранение, бытовое обслуживание, пассажирский транспорт и связь. На их содержание расходуется практически весь местный бюджет. Так, по данным С.Л. Постникова, удельный вес расходов местных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство составляет 20–25%, на образование – 20–25%, на здравоохранение – 15%, на промышленность, сельское хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство, связь – 20%, на культуру, искусство и кинематографию – 3%.

¹ Слезингер Г.Э. Социальная экономика. – М., 2001. – С. 10.

На государственное и местное самоуправление приходится 6,5%, на социальную политику – 6,5–7%¹.

Мировая практика показывает, что для успешного развития социального сектора необходимо наличие следующих условий:

- создание нормативной базы;
- обеспеченность экономическими ресурсами;
- привлечение организаций социального сектора к разработке и реализации целевых программ;
- льготное налогообложение;
- гибкая система управления.

Эффективность развития социального сектора муниципального хозяйства может быть определена на основе двух важнейших показателей.

Социальный эффект – удовлетворение потребностей населения в важнейших социальных благах.

Экономический эффект определяется как увеличение объемов локального производства социальных услуг, а также через изменение важнейших экономических показателей объектов социальной сферы.

5.2. Роль органов местного самоуправления в развитии социального сектора муниципального хозяйства

Роль местного самоуправления в развитии социального сектора связана с оказанием жителям ряда важнейших муниципальных социальных услуг, определяющих качество жизни.

5.2.1. Особенности развития жилищно-коммунального хозяйства

Жилищно-коммунальное хозяйство призвано выполнять комплекс работ и услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда, а также по доведению основных видов коммунального обслуживания населения и других потребителей.

В состав ЖКХ входит комплекс предприятий различных подотраслей: ремонтно-строительная, транспортная, энергетическая, эксплуатационная и др. Традиционно в составе ЖКХ выделяются:

- 1) жилищный комплекс с ремонтно-строительными организациями;
- 2) дорожное хозяйство и городской пассажирский транспорт;
- 3) теплоэнергетическое хозяйство;

¹ Постников С.Л. Об эффективности управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью Российской Федерации // *Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ.* – 2004. – № 13. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/>.

- 4) газовое хозяйство;
- 5) инженерные коммуникации и системы связи, сигнализации, пожарной охраны;
- 6) водопроводно-канализационное хозяйство;
- 7) предприятия обслуживания инженерных сетей и сооружений;
- 8) электроснабжение и уличное освещение;
- 9) зеленое хозяйство;
- 10) зона отдыха, парки, бассейны;
- 11) памятники, исторические комплексы;
- 12) гостиничное хозяйство, мотели;
- 13) банно-прачечное хозяйство;
- 14) службы обеспечения и контроля экологической обстановки в городе;
- 15) благоустройство;
- 16) объекты социальной сферы и бытового обслуживания¹.

Специфика ЖКХ такова, что в современной финансово-экономической ситуации нормальное функционирование его невозможно без административного подчинения муниципальным органам власти. Схематично процесс управления ЖКХ представлен на рис. 22.



Рис. 22. Административное управление процессом эксплуатации ЖКХ

¹ Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города. – М., 2003. – С. 26–27.

Однако действующая система управления ЖКХ является концентрированным отражением негативных процессов, происходящих в финансовой сфере. Традиционная зависимость ЖКХ от государственного и местных бюджетов, сохранившаяся со времен плановой экономики, противоречит условиям функционирования данной сферы. Практика последних лет свидетельствует, что без активного использования экономических методов в сочетании с административным регулированием ЖКХ не справится существующими проблемами (изношенность жилого фонда, снижение устойчивости, надежности и экологической безопасности эксплуатации инженерных сетей, нерациональное использование ресурсов и др.).

Целью *муниципальной политики в сфере жилищно-коммунального обслуживания* является обеспечение потребностей населения в жилищно-коммунальных услугах согласно действующим нормативам и стандартам.

В соответствии с поставленной целью задачами в данной области являются:

- 1) повышение уровня содержания жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;
- 2) приведение систем водо-, тепло-, газо- и электроснабжения города в соответствие современным требованиям к технологии и качеству предоставляемых услуг;
- 3) совершенствование системы водопроводно-канализационного хозяйства и обеспечение полной очистки бытовых сточных вод.

Важнейшими направлениями по повышению уровня жилищно-коммунального обслуживания являются:

- ограничение монополизма в системе ЖКХ города;
- разделение функций заказчика и подрядчика во всех отраслях ЖКХ;
- обеспечение права выбора потребителями объемам качества жилищно-коммунальных услуг;
- привлечение населения к активному участию в сфере ЖКО¹.

Проблемы и противоречия, существующие в жилищно-коммунальном хозяйстве, стали причиной реформы ЖКХ, начавшейся в 1992 г. и продолжающейся по настоящее время.

5.2.2. Особенности развития сферы образования

Не менее значимой деятельностью органов местного самоуправления является организация и контроль предоставления услуг населению *в сфере образования*.

¹ Кантер М.М. Жилищная политика города. Социальные и градостроительные аспекты). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stud.math.rsu.ru/>.

В ведении органов местного самоуправления находятся вопросы организации, содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования.

Органы местного самоуправления формируют местные (муниципальные) органы управления образованием, определяют их структуру и полномочия. В случае создания самоуправляемых школьных округов органы местного самоуправления создают соответствующие органы управления этих округов. По согласованию с государственными органами управления образованием органы местного самоуправления назначают и увольняют руководителей местных органов управления образованием. К ведению органов местного самоуправления относится также планирование, регулирование и контроль деятельности муниципальных органов управления образованием в целях осуществления государственной политики в области образования.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных объединений).

Образовательное учреждение создается учредителем по собственной инициативе и регистрируется уполномоченным органом в заявительном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Право на ведение образовательной деятельности и льготы, установленные законодательством Российской Федерации, возникают у образовательного учреждения с момента выдачи ему лицензии (разрешения). Лицензия выдается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями законодательством субъекта Российской Федерации, на основании заключения экспертной комиссии.

Закон «Об образовании» в числе учредителей образовательного учреждения называет органы местного самоуправления, к исключительным полномочиям которых относится создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений и назначение их руководителей, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях или решением органа местного самоуправления. Притом ликвидация сельского общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обеспечиваемых данным учреждением. Органы местного самоуправления решают вопросы материально-финансовой базы образовательных учреждений. Они осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий. При этом они осуществляют контроль за использованием государственных и муниципальных образовательных

учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования, а также контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательных учреждений.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относится формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования.

Таким образом, деятельность органов МСУ в области образования можно охарактеризовать так: «Муниципалитет отвечает за здание, а государство – за процесс».

5.2.3. Особенности развития сферы здравоохранения

В области *здравоохранения* на органы местного самоуправления возлагаются задачи организации, содержания и развития муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечения санитарного благополучия населения муниципальных образований. Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, направленную на создание условий, способствующих укреплению здоровья человека: осуществляют развитие физической культуры и спорта, участвуют в охране окружающей среды и т.д.

Основными принципами деятельности органов местного самоуправления в области охраны здоровья населения являются:

- соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья,
- приоритет профилактических мер в области охраны здоровья,
- доступность медико-социальной помощи,
- социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья.

К компетенции органов местного самоуправления в области охраны здоровья относятся: развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения; определение характера и объема их деятельности; организация первичной медико-санитарной помощи, других видов медико-социальной помощи, обеспечение ее доступности.

Финансирование муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет расходной части местных бюджетов. Для осуществления своих функций в области охраны здоровья населения, управления муниципальной системой здравоохранения органы местного самоуправления формируют соответствующие органы управления (отделы, управления здравоохранения).

Муниципальные органы управления здравоохранением несут ответственность за санитарно-гигиеническое образование населения,

обеспечение объема медико-социальной помощи, развитие муниципальной системы здравоохранения на подведомственной территории.

Органы местного самоуправления осуществляют контрольные функции в сфере охраны здоровья населения, в частности за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, обеспечением граждан лекарственными средствами и изданиями медицинского назначения на территории муниципального образования. В пределах своих полномочий органы местного самоуправления координируют и контролируют деятельность предприятий, учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, контролируют качество оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения.

Органы местного самоуправления призваны создавать условия на территории муниципального образования для утверждения здорового образа жизни, занятий различными видами физической культуры и спорта. По решению органов местного самоуправления создаются местные органы управления физической культурой и спортом (комитеты по физической культуре и спорту), которые координируют и объединяют усилия и используют возможности учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, для проведения спортивной физкультурно-оздоровительной работы (проведение олимпиад, соревнований, конкурсов и т.д.).

5.2.4. Особенности развития сферы торговли, общественного питания и бытового обслуживания

К социальному сектору муниципального хозяйства относят также деятельность субъектов муниципальной экономики по созданию условий для обеспечения населения услугами *торговли, общественного питания и бытового обслуживания*. В этой сфере действуют предприятия и организации различных форм собственности: государственные, муниципальные, частные, смешанные.

Органы МСУ в силу своей компетенции:

- планируют развитие данной сферы;
- обеспечивают рациональное размещение сети розничной торговли и общественного питания в МО;
- организуют эксплуатацию объектов торгового, бытового обслуживания, общественного питания;
- принимают меры к развитию системы торгового обслуживания социально не защищенных слоев населения, организации рынков и ярмарок;
- оказывают содействие развитию рыночных инфраструктур (в том числе малому бизнесу);

- создают условия для развития конкурентной среды и преодоления монополизации в сфере торговли;
- организуют осуществление ритуальных услуг и содержат места захоронения;
- обеспечивают защиту прав потребителей товаров и услуг на территории МО, независимо от формы собственности организации, предоставившей услугу или товар.

5.2.5. Особенности развития сферы культуры

Особые задачи решают органы местного самоуправления в процессе предоставления субъектами муниципального хозяйства услуг населению *в области культуры*.

Деятельность органов местного самоуправления в области культуры должна быть направлена на обеспечение общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей для населения муниципального образования. В пределах своей компетенции органы местного самоуправления должны создавать условия для развития сети специальных учреждений и организаций: школ искусств, студий, курсов, оказывать поддержку этим учреждениям, обеспечивать доступность и бесплатность для населения основных услуг библиотек, расположенных на территории муниципальных образований, других учреждений культуры. Таким образом, они способствуют развитию благотворительности, меценатства в области культуры.

Для осуществления своих функций в сфере культурной деятельности органы местного самоуправления вправе создавать местные органы управления в области культуры, определять их структуры и полномочия, а также назначать руководителей этих органов.

К компетенции органов местного самоуправления относится и назначение руководителей муниципальных организаций культуры.

Органы местного самоуправления вправе приостанавливать предпринимательскую деятельность организаций культуры, если она наносит ущерб уставной деятельности организации, до решения суда по данному делу. Осуществляя контрольные функции в сфере культуры, органы местного самоуправления осуществляют охрану памятников природы, культуры, истории, находящихся в их ведении.

5.2.6. Особенности муниципальной социальной политики

Важно подчеркнуть, что развитие социального сектора муниципального хозяйства тесно связано с осуществлением *муниципальной социальной политики*. Муниципальные органы создают и развивают соответствующую инфраструктуру, они обязаны обеспечивать содержание и развитие материально-технической базы этих учреждений, соз-

давать благоприятные условия для их деятельности и способствовать последовательному совершенствованию этой деятельности, более успешному, эффективному выполнению ими своих задач.

Не менее важной задачей социальной политики является оказание *социальной помощи и социальной защиты* нуждающимся группам населения.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции участвуют в реализации законодательства о выплате пенсий и пособий. Назначение, перерасчет, выплату и доставку государственных пенсий осуществляют местные органы социальной защиты населения. Органы местного самоуправления из собственных и привлеченных средств вправе назначать и выплачивать доплаты к пенсиям и пособиям.

Органы местного самоуправления участвуют в организации социального обслуживания населения – одного из направлений деятельности по социальной защите населения, содействуют развитию сети учреждений социального обслуживания.

К учреждениям социального обслуживания относятся:

- центры социального обслуживания;
- социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- социальные приюты для детей и подростков;
- центры психолого-педагогической помощи населению;
- центры экстренной психологической помощи по телефону;
- центры (отделения) социальной помощи на дому;
- дома ночного пребывания; специальные дома для одиноких престарелых;
- стационарные учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов и т.д.), иные учреждения, предоставляющие социальные услуги.

Значительная часть этих учреждений входит в государственную систему социальных служб, управление которой осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их полномочиями. Муниципальный сектор социального обслуживания населения должен включать местные органы управления социальным обслуживанием и учреждения муниципального подчинения, предоставляющие социальные услуги.

Местные органы управления социальным обслуживанием несут ответственность за обеспечение его качества и доступности, за развитие муниципального сектора социального обслуживания на подведомственных территориях, а также обеспечивают контроль за соблюдением государственных стандартов качества социального обслуживания в муниципальном и негосударственном секторах социального обслуживания.

Органы местного самоуправления должны предоставлять муниципальным учреждениям социального обслуживания помещения для организации социального обслуживания, а также выделять площади для создания специализированных производств для трудоустройства инвалидов и граждан пожилого возраста.

Организационную, практическую и координационную деятельность по оказанию различных видов социальных услуг должны осуществлять *муниципальные центры социального обслуживания*. Они являются учреждениями муниципального сектора социального обслуживания и создаются органами местного самоуправления на подведомственных территориях. Муниципальные центры социального обслуживания призваны выявлять граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, определять необходимые для них виды социальных услуг, обеспечивать их предоставление.

Муниципальные учреждения социального обслуживания не подлежат приватизации и не могут быть репрофилированы на иные виды деятельности.

Реализация социальной политики муниципалитетов нуждается в использовании особых *социальных технологий* – комплекса мер, которые влияют на качество жизни. Последовательное повышение этого качества и выступает главной целью деятельности всех социальных и политических институтов, участвующих в реализации социальной политики местного самоуправления¹.

К инновационным технологиям в управлении социальной сферой и предоставлении социальных услуг относят:

- создание комплексных программ и органов управления ими;
- привлечение бизнес-структур и общественных организаций к софинансированию новых социальных проектов (через социальное партнерство);
- перераспределение бюджетных потоков от производителей к потребителям;
- введение технологии муниципального социального гранта и социального заказа;
- внедрение технологии обслуживания населения по принципу «одно окно»;
- оптимизация информационных баз о социальных клиентах и льготополучателях;
- изменение формы предоставления местных льгот.

В современных условиях в качестве одной из наиболее эффективных социальных технологий называется *модель «одно окно»*. Она пре-

¹ Ромашов В. Местное самоуправление: новые социальные технологии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.i-e.ru/biblio/>.

дусматривает интегрированную систему предоставления социальных выплат. Для процесса интеграции программ помощи характерна в первую очередь тесная работа с клиентами, предполагающая быстрое обслуживание, возможность одновременного обращения клиентов за целым рядом программ помощи без повторного прохождения процедуры интервью и регистрации, без длительного ожидания и тому подобных административных барьеров. Такая интеграция, или координация, программ предусматривает:

- возможность максимизировать количество клиентов, обслуживаемых в пределах выделенных под программу помощи ресурсов;
- гибкость в использовании средств и более эффективное ведение личных дел благодаря возможности перебрасывать ресурсы (в первую очередь административные) туда, где они более всего необходимы;
- возможность предложить клиентам более широкий спектр услуг;
- более высокую эффективность работы специалистов органов социальной защиты за счет сокращения дублирующих функций;
- более удобный механизм мониторинга предоставленных клиентам помощи и услуг, отзывов граждан о качестве последних, что в итоге повышает ответственность органов социальной защиты за обслуживание своих клиентов¹.

В целом развитие социального сектора муниципального хозяйства в настоящее время происходит по нескольким важнейшим направлениям, связанным, прежде всего, с поиском наиболее эффективных методов и форм управления социальной экономикой, позволяющих решать проблемы повышения качества предоставляемых социальных услуг в условиях нехватки финансовых источников различных уровней бюджета. Одной из таких проблем является передача на баланс муниципалитетов объектов социальной сферы приватизированных предприятий.

5.3. Муниципализация объектов социальной сферы

Муниципализация – это процесс передачи различных объектов в муниципальную собственность. Для постсоциалистических стран в условиях переходной экономики наиболее важным направлением муниципализации является передача в муниципальную собственность объектов социальной сферы предприятий.

Мировой опыт осуществления муниципализации объектов социальной сферы позволяет выделить три основные ее модели, особенности которых раскрыты в табл. 15.

¹ Методическое пособие по реализации модели «одно окно» в муниципальных образованиях Российской Федерации / Л. Никонова, Б. Ричман. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – С. 8.

Модели муниципализации социальных объектов

Модель муниципализации	Общая характеристика
Централизованная	<ul style="list-style-type: none"> • Постоянное участие государства в процессе передачи муниципализации; • Функционирование соответствующих государственных организационных структур; • Выделение специальных трансфертов муниципалитетам на содержание социальных объектов
Децентрализованная	<ul style="list-style-type: none"> • Постепенное освобождение приватизированных предприятий от финансирования социальных объектов путем передачи их в муниципальную собственность с одновременным переводом последних на самофинансирование
Смешанная	<ul style="list-style-type: none"> • Использование элементов централизованной и децентрализованной моделей в зависимости от сложившихся обстоятельств

На основе сравнения опыта разных стран в области муниципализации можно выделить наиболее общие принципы этого процесса.

Во-первых, муниципализация является объективным процессом трансформации государственной, экономической и социальной систем. Поэтому решение о муниципализации, в конечном счете, не может зависеть от индивидуальных и временных интересов одного предприятия или муниципалитета. Однако для эффективной муниципализации необходимо учитывать конкретные интересы ее участников по мере возможности.

Во-вторых, проведение муниципализации должно осуществляться в строгом соблюдении законодательства, а именно общих законов, регулирующих государственный строй, местное самоуправление, социальные функции государства, права предприятий и т.д., а также специальных законодательных актов по муниципализации имущественных объектов. По мере необходимости приходится принимать дополнительные нормативные правовые акты. Законодатель и исполнительная власть должны без замедления реагировать и принимать необходимые нормативные решения.

В-третьих, муниципализация охватывает все те объекты, которые необходимы местным сообществам для выполнения их функций. Объекты социального назначения могут быть оставлены у предприятий только в порядке исключения, на время и при строгом контроле за ис-

пользованием объектов по назначению, оговоренному договором. На основе общезаконных норм каждый отдельный случай решается индивидуально после обсуждения всех деталей, касающихся данного объекта (текущее и будущее использование объекта, его размеры, стоимость, кадровые вопросы и т.д.), и далее участвующими сторонами (например муниципалитет, предприятие) заключается соглашение, утверждаемое административным органом. В случае, если соглашение не может быть достигнуто, то вопрос решается компетентным органом.

В-четвертых, дела по муниципализации должны быть подведомственны государственно-административным органам, не являющимся структурой муниципалитета. Целесообразно предоставить эту функцию органам, занимающимся в определенной мере вопросами реструктуризации и приватизации в экономической сфере. Аналогично Опекунскому Ведомству в Германии, можно назвать Государственный комитет по управлению имуществом и его соответствующие структуры. Поскольку муниципализация осуществляется актом передачи собственности на объект недвижимого имущества, он обязательно вносится в реестр, официально свидетельствующий о праве собственности и связанных с этим обязательствах¹.

В современный период в России особое значение имеет муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий. Она определяется развитием обязательного условия приватизации, согласно которому социальные объекты, находившиеся на балансе предприятий до приватизации последних, не могли переходить в собственность акционерных обществ и приватизироваться вторыми лицами, а должны были передаваться в муниципальную собственность.

Передача в ходе приватизации государственных предприятий ведомственных социальных объектов в муниципальную собственность преследовала две цели:

- переправить ресурсы предприятий с непрофильной и экономически нецелесообразной деятельности по содержанию ведомственной социальной инфраструктуры на производственно-инвестиционные нужды;
- сохранить профиль социальных объектов и повысить эффективность их деятельности.

В результате муниципализации муниципальный фонд социальных объектов возрос в целом на две трети, а в отдельных городах России – даже в десятки раз. За годы реформы в целом по России в муниципальную собственность передана большая часть социальных объектов: жилого фонда, яслей, детских садов, медицинских учреждений, спортив-

¹ Кнупфер В. Опыт Германии по муниципализации, процессу перераспределения объектов социальной сферы и упорядочению отношений собственности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

ных сооружений, лагерей для летнего отдыха детей, санаториев, профилакториев и т.п. Сравнительно небольшая доля еще не переданных в муниципальный фонд социальных объектов значительно варьирует в разрезе субъектов федерации (от нескольких процентов до 25–35%), и особенно по отдельным городам (от 15–20% до 70–85%). При этом надо учитывать, что еще только предстоит передать социальные объекты предприятий так называемых «естественных» монополий – «Газпрома», «ЕЭС России», МПС, Госкомсвязи, а также Минобороны. Муниципализация социальных объектов – проблема общероссийского значения, но в гораздо большей степени – это проблема отдельных регионов и отдельных городов. Доли переданных социальных объектов по отдельным городам различаются в три и более раза. А отношения вызванных увеличением муниципального фонда социальных объектов дефицитов местных бюджетов к их собственным доходам различаются в десятки раз.

Как подчеркивают В.Н. Лексин и А.Н. Швецов, передача социальных объектов приватизированных предприятий в муниципальную собственность является совершенно правильным шагом и с точки зрения предприятий, и с позиций местных органов, представляющих интересы населения. Однако если для предприятий этот шаг, в результате которого они освободились от ежегодных многотриллионных затрат, стал несомненным и немедленным благом, то для муниципалитетов он стал серьезным и длительным испытанием, так как потребовал больше усилий для того, чтобы справиться с непосильным финансовым бременем, которое с хозяйствующих субъектов свалилось на плечи прежде всего городских бюджетов¹. Именно муниципализация социальных объектов стала в этих условиях одной из главных причин дотационности местных и региональных бюджетов. К 1997 г. этот процесс привел к общему увеличению расходов бюджетов всех уровней на 15–16 трлн руб. в год (в деноминированном масштабе)². В последнее время процесс муниципализации заметно замедлился. Однако его основная задача, а именно повышение качества предоставляемых социальных услуг населению так и не решена. В связи с этим остро стала задача реформирования всего социального сектора муниципального хозяйства и прежде всего его основной части – ЖКХ.

¹ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий: городам нужна поддержка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru/>.

² Швецов. А.Н. Государственная поддержка российских городов. – М., 2002. – С. 40.

5.4. Реформа жилищно-коммунального хозяйства: цели и результаты

Реформа ЖКХ началась практически с принятия в декабре 1992 г. Закона «Об основах федеральной жилищной политики». В апреле 1997 года Указом Президента РФ № 425 была одобрена концепция реформирования ЖКХ, которая определила основные этапы перехода жилищно-коммунального хозяйства на принцип безубыточности функционирования:

1998 г. – 100% оплаты жилья;

2000 г. – 100% оплаты жилья и коммунальных услуг;

2003 г. – 100% оплаты жилья и капитального ремонта.

Однако такой переход находится в прямой зависимости от возможностей населения, и на сегодняшний день ни один российский город не вышел на 100% отметку, следовательно, сроки были отложены.

Среди совокупности всех целей и задач реформы самыми важными выступают социальная защита населения и снижение издержек за предоставление жилищно-коммунальных услуг.

Предполагается, что снижению стоимости и повышению качества жилищно-коммунальных услуг будет способствовать формирование многообразия собственников в жилищной сфере путем создания *товариществ собственников жилья* (ТСЖ).

Необходимые предпосылки развития ТСЖ:

- упрощение и удешевление процедуры регистрации товарищества;
- возможность получения товариществом установленных дотаций из местных бюджетов на текущее содержание кондоминиума и капитальный ремонт;
- предоставление налоговых льгот в пределах компетенции представительных органов региональной и местной власти;
- выделение земельных участков в общую долевую собственность членов товарищества, что позволит привлечь за счет ее коммерческого использования дополнительные источники финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилья;
- урегулирование вопросов бухгалтерской отчетности и налогообложения ТСЖ как некоммерческой организации, что улучшит финансовую ситуацию по обслуживанию жилья и привлечет к этому процессу большее количество желающих стать его участниками.

Попытки сформировать нового собственника жилья осуществлялись в соответствии с «Положением о кондоминиумах», а затем согласно Федеральному закону «О товариществах собственников жилья» от 15 июля 1996 года. Под кондоминиумом подразумевается единый комплекс недвижимого имущества (жилищный комплекс), включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем

жилое здание и иные объекты недвижимости, в котором отдельные части (жилые помещения) находятся в собственности граждан, юридических лиц, субъектов РФ, муниципальных образований (домовладельцев), а остальные части (общее имущество) – находятся в их общей долевой собственности.

В соответствии с законом **ТСЖ** – это некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме (т.е. в жилом комплексе), владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом.

Случаи возникновения товариществ собственников жилья (ТСЖ) с принятием мест коллективного пользования в общественную собственность остались редкими во многих городах России. За 1996–2000 гг. возникло примерно 3 тыс. ТСЖ, большая часть которых основана на базе ЖСК. Как показывает опыт их деятельности, возникает множество проблем в их взаимоотношениях с муниципальными, обслуживающими их предприятиями-монополистами, а также рутинная процедура оформления ТСЖ и отсутствие предусмотренных компенсаций из местного бюджета сдерживают их развитие.

О рыночных отношениях в жилищном хозяйстве можно говорить только после проведения последовательных мер по созданию рыночной инфраструктуры. Кроме того, для того чтобы функционировал рынок в жилищной сфере, нужно стать арендаторами квартир и владельцами собственных домов, а не владельцами квартир в многосекционных домах.

Для снижения стоимости и повышения качества жилищно-коммунальных услуг необходимо также провести демополизацию обслуживания муниципального жилищного фонда и формирование рынка услуг ЖКХ. Решение этой задачи в рамках реформы предусматривает:

- разделение функций заказчика услуг ЖКХ и подрядчиков по их предоставлению;
- формирование службы заказчика (управляющей компании) как субъекта рыночных отношений;
- проведение конкурсного отбора подрядчиков для текущего обслуживания жилья и проведения капитального ремонта;
- формирование системы эффективных договорных отношений на жилищно-коммунальные услуги.

Особое значение в создании конкурентной среды в ЖКХ должно иметь регулирование деятельности естественных локальных монополий по оказанию коммунальных услуг. Это регулирование может осуществляться с помощью следующего механизма:

1) регулирование цен на услуги естественных монополистов путем контроля затрат и рентабельности (практика показывает, что наиболее

завышенными затратными статьями являются амортизационные отчисления в результате завышения стоимости основных фондов);

2) выделение работ, которые могут проводиться на конкурсных началах (такими работами могут стать поставка сырья, материалов и особенно ремонтные работы, которые сегодня ведутся наиболее неэффективно);

3) содействие внедрению альтернативных видов технологий с целью демополизации предоставления услуг.

Снижению стоимости жилищно-коммунальных услуг должна способствовать реализация задач ресурсосбережения как одного из наиболее крупных источников роста эффективности жилищно-коммунального хозяйства. Это требует разработки специальных программ, включающих следующие меры:

- разработку технических и организационных мер по установке приборов учета и регулированию потребления коммунальных услуг;
- формирование внебюджетных источников кредитного финансирования работ по ресурсосбережению;
- разработку рекомендаций по выбору технологий для ресурсосбережений в жилищном фонде;
- методическое обеспечение тарифной политики ресурсоснабжающих организаций в связи с проведением мероприятий по ресурсосбережению.

Снижению затрат органов местного самоуправления на содержание ЖКХ должно способствовать совершенствование механизма финансирования отрасли, что позволит создать финансовые предпосылки для становления этой сферы как отрасли реальной рыночной экономики.

Данная задача состоит из трех частей:

1. Переход на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг включает:

- определение социальных стандартов услуг ЖКХ и источников бюджетной поддержки;
- введение полной оплаты не первого жилья и жилья, превышающего некоторые социальные нормативы;
- ускоренные темпы роста оплаты населением тех услуг, в предоставлении которых возможно развитие конкуренции или эффективной системы антимонопольного регулирования.

2. Реформирование системы ценообразования на услуги ЖКХ, означающее:

- введение в структуру оплаты жилищных услуг населением накоплений на капитальный ремонт;
- введение платы за наем муниципального жилья, что позволяет дифференцировать оплату жилья в зависимости от его потребительских свойств (качества и местоположения);

- включение затрат по страхованию жилья в оплату жилищных услуг;
- ликвидацию перекрестного субсидирования коммунальных услуг промышленными предприятиями.

3. Создание механизма привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ включает:

- разработку методологии привлечения заемных или кредитных ресурсов на развитие инфраструктуры коммунального хозяйства. Это позволит сгладить влияние на уровень тарифов пикового характера инвестиционных затрат, равномерно распределить их возмещение на более длительный период и сохранить оплату жилищно-коммунальных услуг на уровне, доступном для населения;
- приведение бухгалтерской отчетности жилищно-коммунальных предприятий в соответствие с международными стандартами, что обеспечит прозрачность структуры тарифа и расширит возможности привлечения иностранных инвестиций.

Реформа ЖКХ в современной России должна осуществляться на основе активной социальной политики, предполагающей социальную защиту населения.

Реформирование социальной политики в сфере ЖКХ предусматривает:

1. Обеспечение адресной социальной защиты семей с низкими доходами в виде жилищных субсидий.
2. Предоставление льгот отдельным категориям граждан по оплате услуг ЖКХ.

При реформировании системы оплаты жилищно-коммунальных услуг необходимо сохранить меры социальной защиты, чтобы бедные не тратили полностью свои доходы на обеспечение и содержание своей собственной квартиры. Здесь важно иметь в виду федеральный стандарт, поддерживающий величину от суммы общего дохода семьи, который тратится на оплату жилья и коммунальных услуг. В 1997 г. – 16%, 1998 г. – 18%, хотя на начало 1999 г. за счет предоставленных льгот и субсидий граждане оплатили только 7,3%.

Повышение темпов роста самофинансирования должно осуществляться в полном соответствии с темпами роста доходов населения. В этой связи важно отметить, что проводимая в России реформа ЖКХ столкнулась со множеством проблем, связанных с невозможностью большинства населения страны оплачивать услуги ЖКХ полностью. Это требует принятия корректирующих мер жилищной политики.

Во-первых, целесообразно на некоторые жилищные услуги установить не единый тариф по всей территории МО, а дифференцированный, в зависимости от планировки квартир, высоты потолков, уровня благоустройства, изношенности дома, района расположения и др. Тем самым

большую плату будут вносить обладатели «престижного» жилья. Естественно, для установления такой обоснованной дифференциации расценок требуется проведение серьезных исследований.

Во-вторых, везде, где это только возможно, льготы следует предоставлять не поставщикам, а потребителям ЖКХ услуг, причем не всем подряд, а адресно. Предоставление льготы, например теплоснабжающей организации, при пониженном тарифе на теплоэнергию означает, что местный бюджет за счет собранных налогов дотирует всех потребителей теплоэнергии, независимо от их жизненного уровня. Причем наибольшую выгоду получают как раз те, кто имеет большую жилую площадь, другими словами, наиболее состоятельные слои населения.

В-третьих, если муниципальная власть признает целесообразным увеличение доли жильцов в оплате жилищно-коммунальных услуг, например с 40 до 50%, то это вовсе не означает, что уровень оплаты всех видов услуг нужно установить на уровне 50%. Вполне возможно на отдельные виды услуг тарифы совсем не поднимать, а на другие сразу довести их до 100%, с тем чтобы была выдержана средняя цифра. При таком подходе эксплуатирующая организация, тариф на услуги которой доведен до 100%, снимается с бюджетной дотации и переводится на полную самоокупаемость. Это сразу позволяет перестроить всю систему экономических отношений между бюджетом, поставщиком и потребителем данной услуги.

В-четвертых, могут устанавливаться более низкие тарифы на объем услуг в пределах утвержденного социального норматива и более высокие – сверх этого норматива.

За годы проведения реформы в ЖКХ можно выделить целый ряд устойчивых положительных тенденций, которые позволяют утверждать, что при всех издержках реформа жилищного сектора происходит в соответствии с экономическими, рыночными принципами. Вот эти ключевые положительные тенденции:

- проведение процесса приватизации государственного (муниципального) жилищного фонда привело к созданию множества частных собственников жилищного фонда;
- рынок купли-продажи жилья стал неотъемлемой частью жилищных отношений;
- в основном проведена приемка ведомственного жилищного фонда и других объектов социального назначения в муниципальную собственность, что позволило в значительной мере снять бремя социальных функций с промышленных предприятий и повысить эффективность их деятельности;
- существенно повысился удельный вес платежей населения в оплате жилищно-коммунальных услуг при снижении доли бюджетного дотирования отрасли и обеспечении адресной защиты малоимущих семей;

- реализована первая в России система адресной социальной защиты населения – программа жилищных субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг.

В то же время сегодня очевидно, что главная цель жилищно-коммунальной реформы – повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг достигнута не была. Для большинства населения реформа ассоциируется только с повышением размеров платежей за жилищно-коммунальные услуги. К тому же в ходе преобразований выявился целый ряд негативных тенденций, связанных с недостаточной комплексностью реформ. К таким тенденциям следует отнести:

- отсутствие существенных правовых различий между жильем, занимаемым на условиях социального найма, и жильем, находящимся в собственности жильца;

- малоактивную пропаганду создания товариществ собственников жилья для управления общей долевой собственностью в многоквартирных домах среди населения и незаинтересованность местных властей в помощи созданным товариществам;

- формирование служб заказчика жилищно-коммунальных услуг как бюджетных структур местных органов власти вместо формирования рынка управления муниципальным жилищным фондом;

- низкую прозрачность финансовых потоков и отсутствие механизмов определения действительной потребности в финансовых ресурсах для предоставления жилищно-коммунальных услуг;

- административное снижение стоимости отдельных видов коммунальных услуг вместо создания эффективной системы регулирования деятельности коммунальных предприятий – естественных локальных монополистов;

- использование непрозрачных бартерных схем финансирования развития коммунальной инфраструктуры.

Многие процессы реформирования до сих пор не осуществляются в необходимых масштабах. Работа по многим направлениям преобразований носит пилотный или модельный характер.

При оценке результатов реформы ЖКХ необходимо также отметить, что различные города характеризуются различными темпами преобразований жилищно-коммунального хозяйства. По данным Института экономики города лидерами реформирования являются такие города, как Чебоксары, Хабаровск, Череповец.

В этих городах доля оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг существенно превышает среднероссийские параметры и составляет в Череповце – 60%, Хабаровске – 52,4%, Чебоксарах – 52%. Причем, если в Череповце высокая доля оплаты жилищно-коммунальных услуг населением сочетается с относительно благопо-

лучной бюджетной ситуацией и достаточно высокими доходами населения, то в Чебоксарах и Хабаровске ситуация гораздо сложнее. Свидетельством разумной политики администраций этих городов в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг является также введение в платежи населения отчислений на капитальный ремонт и платы за наем муниципального жилищного фонда. Следует также подчеркнуть, что в указанных городах уровень оплаты населением стоимости жилищных услуг (содержание и ремонт жилья, вывоз твердых бытовых отходов, обслуживание лифтового хозяйства), относящихся к потенциально конкурентной сфере деятельности, выше, чем уровень оплаты коммунальных услуг, предоставляемых естественными локальными монополистами. Например, в Хабаровске доля платежей граждан за жилищные услуги составляет 71,5%, в Чебоксарах – 60% (в ближайшее время планируется вывод на 100%), в Череповце – 100%. Проведение такой политики способствует развитию конкуренции в области обслуживания и содержания жилья.

Эти города проводят активную политику преобразований в жилищной сфере с целью повышения качества услуг и сокращения финансовых расходов (в том числе и бюджетных).

В Чебоксарах, например, одна из самых низких стоимостей предоставления жилищно-коммунальных услуг среди региональных центров Российской Федерации. В городе успешно работают три муниципальных компании по управлению жилищным фондом, созданные в организационно-правовой форме муниципальных унитарных предприятий. Все работы, связанные с капитальными ремонтами жилищного фонда, распределяются через конкурсные процедуры. Начинает формироваться конкуренция и в сфере текущего обслуживания муниципального жилищного фонда. В городе активно работает ассоциация жилищно-строительных кооперативов и товариществ собственников жилья, которая сама организует управление немunicipальными домами и их обслуживание. По сути в Чебоксарах планомерно совершенствуется система управления жилищно-коммунальным хозяйством и формируются условия для развития конкуренции между управляющими жилищными организациями.

В структуре управления муниципальным жилищным фондом Череповца обеспечена база для сравнения различных хозяйственных механизмов. Вновь созданная муниципальная управляющая компания организует конкурсный отбор подрядчиков для обслуживания принимаемого в муниципальную собственность ведомственного жилищного фонда. На оставшейся части муниципального жилищного фонда работают два жилищных предприятия традиционной трестовской структуры, без разделения функций заказчика и подрядчика. Сравнение деятельности трех организаций позволило прийти к выводу, что один из трестов работает

неэффективно. Его планируется реорганизовать в управляющую компанию и подрядные организации. Череповец располагает уникальным для России опытом организации эффективной системы регулирования коммунальных предприятий – естественных локальных монополистов. Такая система регулирования на городском уровне создана для «Водоканала», завершается ее формирование для предприятий теплоснабжения¹.

Попытки осуществления реформы ЖКХ осуществляются и во Владивостоке. Громоздкая и неэффективная система существующих ПЖЭТов (производственных жилищно-эксплуатационных трестов) будет заменена более мобильной и бездотационной сетью небольших предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги. Новая структура управления ЖКХ Владивостока будет включать в себя пять – по числу районов города – управляющих компаний, которые станут выступать в роли муниципальных заказчиков на оказание жилищно-коммунальных услуг. Непосредственно же обслуживанием жилого фонда займутся небольшие эксплуатационные предприятия, в зоне ответственности которых будет закреплено не более 10–15 домов. Их главной задачей станет оказание качественных коммунальных услуг, контроль за качеством услуг, предоставляемых со стороны тепло- и водоснабжающей организаций, работа с населением. В администрации города уверены, что данная система, уже внедренная во многих российских регионах, позволит повысить не только качество услуг, но и ответственность коммунальных служб перед жителями. В качестве пилотной площадки преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства Владивостока выбран Фрунзенский район.

Изменения в системе жилищно-коммунального хозяйства будут проходить в три этапа. На первом, реализуемом сейчас этапе проводится инвентаризация имущества отраслей ЖКХ и выполняются обязательства по оказанию жилищно-коммунальных услуг. На втором этапе намечено проектирование системы и создание предприятий, призванных осуществлять вместо муниципальных ПЖЭТов эксплуатацию систем ЖКХ и ремонт жилого фонда. При этом администрация Владивостока намерена вплотную заняться решением проблемы подготовки кадров, которые будут заняты работой с населением в новой структуре. Планируется, что третий этап станет тем рубежом, когда новые предприятия полностью заменят систему ПЖЭТов².

Значительно изменится и система управления ЖКХ г. Владивостока. Ее особенности отражены на рис. 17.

¹ Реформа системы управления городской экономикой в 1998–2000 годах. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.urbaneconomic.ru/>.

² Во Владивостоке началась реформа ЖКХ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://orsn.ru/news/news99/>.

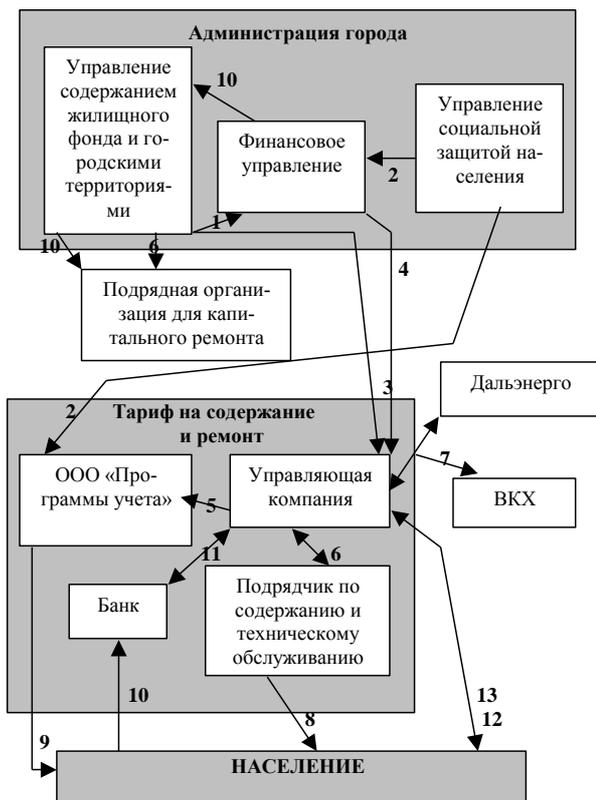


Рис. 23. Схема управления жилищно-коммунальным хозяйством г. Владивостока¹

Цифрами на рисунке обозначены следующие информационные потоки:

1. Информация о финансировании капитального ремонта и текущего содержания городских территорий.
2. Информация о льготах и субсидиях.
3. Доверенность управления.
4. Договор о бюджетном финансировании.
5. Договор о выпуске квитанций.
6. Договор подряда.
7. Договор на услуги.

¹ Реформа ЖКХ в г. Владивостоке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vlc.ru/public_service/plans/2004/.

8. Услуги по содержанию и техническому обслуживанию.
9. Квитанции.
10. Деньги.
11. Договор банковского обслуживания.
12. Договор на техническое обслуживание с собственниками.
13. Договор найма.

Анализ данной модели позволяет сделать вывод о попытке городской администрации заменить административную модель управления ЖКХ моделью, основанной на экономических принципах.

В целом изучение основных результатов жилищной политики позволяет отметить ее следующие особенности:

Проводимая в России жилищная политика являлась взаимосвязанной и согласованной по своим основным направлениям, что позволило на федеральном уровне сформировать основную законодательную и нормативную базу.

Несмотря на то, что на местах с положительным результатом были апробированы предлагаемые преобразования, по многим направлениям не удалось сформировать экономических стимулов для их широкомасштабной реализации.

Наиболее успешно реформы протекали в тех секторах, где уход государства от выполнения не свойственных ему функций сопровождался развитием необходимых элементов рыночной инфраструктуры (приватизация жилья и развитие рынка купли-продажи жилья).

Темпы проведения намеченных преобразований сдерживались как внутренними сложностями установления баланса между принципами экономической и социальной эффективности в жилищной сфере в условиях снижения уровня жизни населения, так и внешними факторами, связанными с проблемами достижения макроэкономической стабилизации и медленным продвижением структурных реформ.

Следующий этап реализации жилищной политики должен состоять в стимулировании реализации этой политики на местах; создании условий для эффективной деятельности рыночных субъектов по расширению возможностей улучшения жилищных условий для граждан с достаточными доходами и усиления адресности социальной защиты населения, направленной на поддержку, в первую очередь, малоимущих граждан. Жилищные права граждан должны быть приведены в соответствие с возможностями их реализации как за счет рыночных механизмов, так и бюджетной поддержки. Функции и полномочия государства, местного самоуправления, субъектов рынка и отдельных домохозяйств должны быть более четко разграничены, в результате чего усилия государства должны быть сконцентрированы исключительно на выполнении его специфических функций.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте структуру и инфраструктуру социального сектора муниципального хозяйства.
2. Назовите основные проблемы развития социального сектора муниципального хозяйства в современной России.
3. Сравните административную и экономическую системы управления ЖКХ. Почему возникла необходимость сменить модель управления?
4. Назовите основные направления деятельности органов муниципального управления в сфере образования, здравоохранения, культуры и бытового обслуживания.
5. Определите основные формы и методы муниципальной социальной политики.
6. Какая из моделей муниципализации объектов социальной сферы является наиболее предпочтительной для России?
7. Охарактеризуйте цели, направления и результаты реформы ЖКХ на примере одного из городов России.

Рекомендуемая литература

- Егоров Е.В., Потапова М.В. Экономика жилищного хозяйства России. – М., 2002.
- Жилищная экономика / Пер. с англ. – М., 1996.
- Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города. – М., 2003.
- Иванова В.Н., Безденежных Т.И. Управление занятостью населения на местном уровне. – М., 2002.
- Игнатов В.Г., Батулин Л.А., Бутов В.И. Экономика социальной сферы: Учеб. пособие. – Ростов н/Д., 2001.
- Практика реформы жилищно-коммунального комплекса: Аналитический доклад / Под общ. ред. С. Б. Сиваева. – М., 2004.
- Ряховская А.Н., Таги-Заде Ф.Г. Рыночные методы управления жилищно-коммунальным хозяйством (вопросы антикризисного управления): Учеб. пособие. – М., 2004.

Тема 6. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

6.1. Содержание и функции финансовых ресурсов муниципального хозяйства

Муниципальные финансы – часть денежных отношений по поводу распределения и перераспределения стоимости ВВП, которая в установленном размере аккумулируется в руках органов местного самоуправления для покрытия расходов, необходимых для выполнения муниципалитетом своих функций.

Муниципальные финансы выполняют:

– *распределительную функцию*. На основе действия этой функции распределяется и перераспределяется стоимость валового продукта и часть национального дохода для обеспечения территории финансовыми ресурсами, необходимыми для их экономического и социального развития;

– *контрольную функцию*. Она позволяет контролировать складывающиеся пропорции в распределении средств между центральными и территориальными фондами финансовых ресурсов; формирование территориальных фондов денежных средств, достаточность финансового обеспечения территорий, эффективность использования денежных средств; реализацию территориальной финансовой политики и др.;

– *координационную функцию*. Ее реализация способствует обеспечению комплексного развития муниципальных образований, пропорциональное развитие производственного и непроизводственного секторов муниципального хозяйства¹.

Муниципальные финансы могут образовываться из *трех основных источников*:

- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);
- заемных средств или муниципального кредита.

Соотношение этих трех основных источников городских финансов в структуре местных финансов определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку преимущество в структуре финансов первой или третьей группы рождает зависимость от государства или кредитных учреждений, ограничивая тем самым целевое направление средств на нужды населения муниципального образования. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к нара-

¹ Поляк Г.Б. Территориальные финансы. – М., 2003. – С. 6, 10.

щиванию источников, отнесенных ко второй группе. Другими словами, самостоятельность местных финансов зависит в значительной степени от самой финансовой деятельности органов местного самоуправления – от степени профессионализма органов, занимающихся организацией финансовой работы.

Важнейшей характеристикой муниципальных финансов является *доходность территории*, которая определяется как совокупность доходов, поступающих по разным каналам и к разным субъектам муниципального хозяйства, обусловленных спецификой местоположения, организации и устройства данного конкретного города. К основным каналам доходности территории относят:

- доходы бюджета местного самоуправления;
- доходы физических и юридических лиц;
- прямые инвестиции в производство и недвижимость.

Источники и доходы муниципальных финансов позволяют определить их структуру (рис. 24).

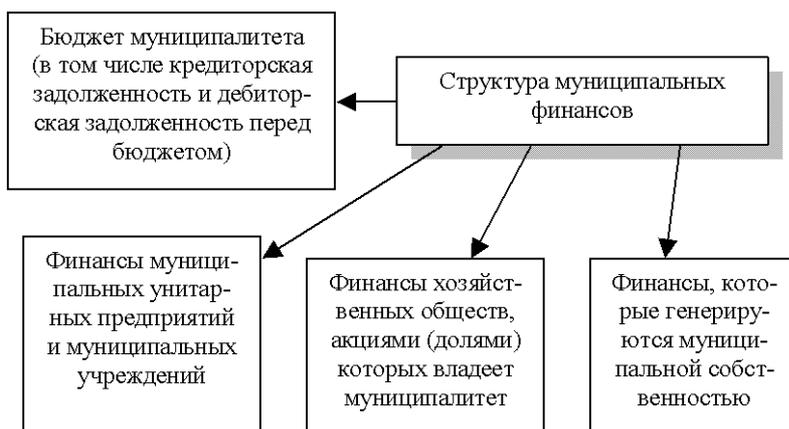


Рис. 24. Структура муниципальных финансов

Для уточнения сущности муниципальных финансов определим их состав. Основной составной частью муниципальных финансов являются централизованные финансы – бюджетные средства. Другим компонентом муниципальных финансов выступают децентрализованные финансы. Они включают финансы предприятий, финансы домохозяйств; средства муниципальных внебюджетных фондов, муниципальные кредитные ресурсы).

Рассмотрим основные элементы муниципальных финансов.

Местный бюджет – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. Такое толкование является традиционным, хотя и исторически ограниченным. Дело в том, что в системе органов власти нашего государства, начиная с 30-х годов XX века местные органы власти занимали место проводника идей центра на местах, своеобразного филиала центральной власти, что полностью соответствовало существовавшей тогда системе экономических отношений, основанной на базе единой общегосударственной собственности. Соответственно и бюджетные права органов местного самоуправления были близки не к самостоятельному распоряжению бюджетом, а к работе в рамках сметы расходов.

В связи с переходом к муниципальной системе управления, формированием полноценных органов местного самоуправления и, прежде всего, в связи с выделением собственных предметов ведения встает необходимость формирования соответствующих бюджетных отношений. В чем их суть? Прежде всего, появление собственных предметов ведения требует собственной хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. В этом случае *бюджет выступает не только как опись доходов и расходов, но и как важнейший инструмент осуществления определенной политики*. Поэтому возникает необходимость в новом толковании местного бюджета, отражающего реальные цели и задачи данного муниципального образования. В этом плане следует согласиться с мнением А.Г. Воронина, что местный бюджет – это план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов¹.

Исходя из приведенного выше определения местного бюджета можно выделить три основных критерия классификации местных бюджетов, а именно содержание деятельности, ее цель и сроки.

С точки зрения *содержания деятельности*, как правило, выделяют два вида бюджетов:

1. Текущий бюджет.
2. Бюджет развития (инвестиционный бюджет).

Текущий бюджет МО представляет собой совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды городского хозяйства. Прежде всего, сюда относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления. Другими словами, это средства для поддержания функционирования городского хозяйства.

¹ Воронин А.Г. Финансы муниципального образования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.owl.ru/win>.

Бюджет развития МО включает в себя совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие городского хозяйства.

Данная классификация, несмотря на ее условность, поскольку средства могут переходить из одного бюджета в другой, тем не менее, крайне важна: она позволяет выделить и более четко определить цели и задачи муниципального хозяйства, планировать его перспективу.

С точки зрения *цели деятельности*, осуществляемой органами местного самоуправления, можно выделить два вида местного бюджета:

- бюджет, направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;
- бюджет, направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти на основе закона органам местного самоуправления.

Такое разделение следует из того, что порядок расходования средств, выделенных на исполнение государственных полномочий, определяется органом их передавшим, а следовательно, он может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

С точки зрения *сроков планирования* финансовой деятельности традиционно выделяют три вида бюджетов:

- краткосрочный (1 год);
- среднесрочный (3 года);
- долгосрочный (свыше 5 лет).

Понятно, что классический вид бюджета будет иметь лишь краткосрочный годовой бюджет. Однако перспективное финансовое планирование также необходимо, поскольку без него невозможно обеспечить комплексность развития городского хозяйства.

Приведенные выше классификации местных бюджетов достаточно условны и, естественно, не могут применяться в чистом виде. Сам по себе бюджет представляет собой комплексный документ, включающий в себя элементы перечисленных выше видов бюджетов. Но знание существующих классификаций дает возможность более грамотно построить структуру бюджета, наиболее эффективно организовать процесс составления бюджета и финансового планирования деятельности муниципального образования.

Местный бюджет является важнейшим финансовым ресурсом местного самоуправления. Во многом это определяется функциями местного бюджета, характеристика которых дана в табл. 16.

Функции местных бюджетов

Функция	Содержание
Аллокационная	Распределение ресурсов для производства локальных общественных благ
Дистрибутивная	Перераспределение финансовых ресурсов в рамках политики выравнивания уровня социально-экономического развития
Стабилизационная	Сглаживание цикличности развития территории

Эти функции позволяют увидеть связь всех уровней бюджетной системы и свидетельствуют о степени ее централизации или децентрализации, т.е. зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих. Кроме названных функций местные бюджеты призваны закреплять определенный порядок движения бюджетно-налоговых потоков, аккумулировать и использовать денежные средства для социально-экономического развития территории, содействовать выполнению представительных и исполнительных полномочий, стимулировать формирование определенных ценностных региональных ориентиров населения и создание условий для его деловой активности и структурных преобразований экономики. Необходимость выполнения функций диктует определенные требования к формированию местных бюджетов: целевую территориальную ориентацию и автономность от государства, доступность для исполнения, логичность построения, обоснованность источников и принципов формирования и расходования средств, а также взаимный учет государственных, региональных и местных интересов.

Другим важным элементом муниципальных финансов считаются **финансы муниципальных предприятий**, которые представлены предприятиями, находящимися в ведении территориальных органов власти. В настоящее время в России это в основном предприятия жилищно-коммунального хозяйства, которые пока получают средств из бюджета больше, чем вносят в него.

Третьим составным элементом муниципальных финансов являются **финансы домашних хозяйств**. Они связаны с осуществлением различных видов производственной и экономической деятельности в рамках семьи. Как показывает анализ, наибольший доход домашним хозяйствам приносит ведение личных подсобных хозяйств, индивидуально-трудовая и предпринимательская деятельность, индивидуально-семейная торговля, сдача в аренду собственности, движимого и недви-

жимого имущества, приобретение и использование ценных бумаг и осуществление вкладов под проценты¹.

В связи с необходимостью объединения средств предприятий и местных бюджетов на развитие социальной инфраструктуры актуальной стала проблема организации объединения этих средств. Одним из возможных путей концентрации средств предприятия на финансирование общерегиональных мероприятий стало образование муниципальных внебюджетных фондов экономического и социального развития.

Муниципальный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне местного бюджета.

Муниципальный внебюджетный фонд имеет следующие отличительные признаки:

- образуется за счет использования органом муниципальной власти своих властных полномочий, но не включается в бюджет;
- его смета доходов и расходов утверждается не законодательным органом власти, а руководителем исполнительного (структурного подразделения) органа власти;
- исполняется иным учреждением, нежели тем, который исполняет бюджет;
- исполняется в иной валюте, по иным правилам, по иной классификации, по иной отчетности, нежели бюджет;
- вышестоящий орган власти, население и депутатский корпус не владеют информацией о нем².

Мобилизованные во внебюджетные фонды средства могут быть направлены:

- на расходы, связанные со строительством (на кооперативных началах) объектов социально-культурного назначения;
- на расходы, связанные с увеличением текущих расходов бюджета, а также для финансирования плановых затрат в случае невыполнения планового размера доходов;
- на расходы, связанные с перерасходами установленных норм и нормативов.

Важнейшим способом привлечения финансовых ресурсов предприятий и домашних хозяйств является использование муниципального кредита.

Муниципальный кредит – это экономические отношения, по которым муниципальное образование выступает в роли кредитора или заемщика.

¹ Жеребин В.М., Романов А.Н. Экономика домашних хозяйств. – М., 1998. – С. 34–64.

² Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы. – М., 2000. – С. 11.

Муниципальный кредит применительно к муниципальным образованиям выполняет следующие функции:

- *перераспределительную*, которая выражается в перераспределении с помощью кредитных инструментов денежных средств между бюджетами, юридическими и физическим лицами;
- *регулирующую*, связанную со стимулированием экономических процессов, обеспечением более эффективного использования средств, предоставляемых заемщику на платной основе;
- *контрольную*, проявляющуюся в обеспечении контроля за целевым, эффективным использованием денежных средств, предоставляемых заемщику на платной основе, и др.

По своей природе кредитные ресурсы всегда носят возвратный характер и, следовательно, должны использоваться лишь на развитие муниципального образования. Источниками муниципального кредита могут выступать население, государство, частные кредитные учреждения, другие органы местного самоуправления (взаимный кредит).

Наиболее важной формой муниципального кредита является взаимный кредит, который подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач. Однако применение той или иной формы взаимного кредита зависит от ряда условий. Прежде всего от величины самого муниципального образования и его финансово-экономической мощности. Так, для городских органов местного самоуправления кредитная кооперация может осуществляться в рамках одного муниципального образования и выступать как взаимное кредитование производственной деятельности муниципальных предприятий через организацию муниципальных банков. В ряде муниципальных образований уже сегодня формируются финансово-промышленные группы, где взаимное кредитование очень гибко учитывает все формы взаимного кредитования.

Для менее экономически сильных муниципальных образований способ взаимного кредита перемещается на уровень отношений между муниципальными образованиями и выступает как форма объединения гарантий для получения наиболее дешевого и крупного займа, для которого требуются солидные гарантии. В случае, когда хозяйственной деятельностью занимаются не муниципальные предприятия, а община, субъектами кредитной кооперации могут выступать и сами органы местного самоуправления.

6.2. Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Местный бюджет является отражением определенной деятельности органов местного самоуправления. Поэтому планирование, утверждение, исполнение и оценка результатов исполнения бюджета высту-

пают как определенный процесс, растянутый во времени. Этот процесс получил название **бюджетного процесса**.

Нормативно-правовая база, регулирующая бюджетный процесс, содержит следующие акты: Закон о бюджете РФ, Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Закон о бюджетной классификации, Унифицированную систему показателей социально-экономического развития муниципальных образований, Уставы и Конституции субъектов Российской Федерации, Законы субъектов Российской Федерации о бюджетном устройстве и бюджетном процессе и бюджете, Закон о финансовых основах местного самоуправления в РФ, Уставы муниципальных образований, Бюджеты муниципальных образований и иные нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие бюджетный процесс, а также положения о бухгалтерском учете в бюджетных организациях.

Таким образом, бюджетный процесс на территории города – это регламентируемый законодательством РФ, законами субъекта РФ, Уставом муниципального образования, специальными положениями порядка действий городских представительных и исполнительных органов по составлению, согласованию и рассмотрению (обсуждению) проекта бюджета города, утверждению и исполнению бюджета города, включая бюджетный контроль. В каждом муниципальном образовании существует самостоятельно разработанное положение о бюджетном процессе. Данное Положение определяет основные понятия, содержание и механизм осуществления бюджетного процесса на территории города, взаимодействие между бюджетами различных уровней (региональным, городским, районным и др.)¹.

Бюджетный процесс как процесс управления муниципальными финансами распадается на три большие стадии:

1. Стадия финансового планирования, на которой основным видом деятельности является составление анализа и прогноза, а определяющей является аналитическая работа.

2. Процесс исполнения бюджета.

3. Оценка результатов – процесс контроля.

Очевидно, все эти функции не могут быть отнесены к исполнению одними и теми же структурами органов местного самоуправления. Поэтому крайне важным является разделение функций в процессе управления финансами. Как правило, в структуре органов местного самоуправления этой деятельностью занимаются три основных вида органов:

1. Финансовые органы, основной задачей которых является финансовое планирование.

¹ Анимица Е., Дворядкина Е., Силин Я. Бюджет большого города. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pubs.msps.ru/>.

2. Бюджетные органы, основной задачей которых является организация и осуществление бюджетного процесса.

3. Контрольные органы, основной задачей которых является контроль за расходованием средств.

Согласование бюджетных вопросов между участниками бюджетного процесса происходит и по горизонтали, и по вертикали.

По вертикали согласование бюджетных интересов происходит прежде всего между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Степень самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении бюджетного процесса зависит во многом от системы государственного устройства, избранной для конкретной страны. Как правило, наиболее широкие полномочия органов местного самоуправления в области бюджета предусмотрены в странах с федеративной системой организации власти (США, Германия, Канада и др.), поскольку в основу построения финансовой системы также положен бюджетный федерализм. Основными качественными характеристиками бюджетного федерализма являются:

- разграничение доходов между бюджетами различных уровней в государстве в соответствии с разграничением полномочий на законодательном уровне;

- стремление к самодостаточности всех территорий;

- самостоятельность в осуществлении бюджетных прав и бюджетного процесса (регулирование допускается только в отношении несамодостаточных территорий).

Роль центральных органов власти, как правило, сводится к установлению предельных норм налогообложения и общих принципов налогообложения. Причем принципы бюджетного федерализма в отношении органов местного самоуправления сегодня приняты практически во всех развитых странах, включая и унитарные государства (Япония, Франция, Финляндия и др.), и закреплены в Европейской хартии местного самоуправления.

Не менее важным является определение субъектов бюджетного процесса *по горизонтали*, внутри самого муниципального образования. Обычно ими выступают на различных стадиях процесса все органы местного самоуправления. Так, на начальном этапе – этапе планирования – оно должно осуществляться плановыми органами в виде определения целей и приоритетов развития. На следующей стадии, при планировании расходной части бюджета, планирование осуществляют финансовые органы, основная задача которых перевести цели, установленные на предыдущем этапе, в определенные финансовые показатели и подобрать необходимые доходные источники. Утверждение бюджета и отчета о его исполнении везде отнесено к ведению представительного органа местного самоуправления. Исполнение бюджета – дело отраслевых

структур администрации. Принципиально важным является четкое разделение полномочий между органами местного самоуправления, поскольку от этого зависит качественная разработка и исполнение бюджета.

Рассмотрим стадии бюджетного процесса.

6.2.1. Стадия финансового планирования

Грамотно построенный бюджетный процесс должен, прежде всего, исходить из тщательно организованного хозяйственного планирования развития территории муниципального образования, поскольку сам бюджет – лишь механизм реализации целей развития территории. Основой такого планирования является структурное и нормативное обеспечение бюджетного процесса. Иначе говоря, цели, обозначенные в виде приоритетов развития муниципального хозяйства, должны найти свое нормативное закрепление в документах, принимаемых органами местного самоуправления, и обеспечиваться соответствующими структурами.

Нормативное регулирование бюджетного процесса должно охватывать все его стороны, а следовательно, необходимо кратко раскрыть основные его этапы.

I. Планирование расходов.

Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель деятельности органа власти. Поскольку расходная часть отражает цели деятельности органа местного самоуправления, то и классификация видов расходов прежде всего исходит из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства.

Обычно бюджетные классификации стран, несмотря на их различие, выделяют две основные группы расходов:

- *Обязательные расходы.* К этой группе относят расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанное с поддержанием определенного уровня его развития. Как правило, первоочередность финансирования данных расходов закрепляется нормативно, и выполнение этих работ законодательно отнесено к предметам ведения органов местного самоуправления.

- *Необязательные расходы.* К этой группе расходов относят расходы на мероприятия краткосрочного характера, и в большинстве случаев эти обязанности возлагаются на органы местного самоуправления населением или самими органами местного самоуправления, исходя опять же из интересов жителей, которых эти органы представляют.

Не менее важной является классификация расходов, позволяющая увидеть динамику развития муниципального образования. Она включает:

- текущие расходы,
- расходы на развитие,

Существуют и другие виды классификации расходов.

Политическая классификация – предполагает разделение доходов как по вертикали (между различными уровнями власти), так и по горизонтали (между отраслями муниципального хозяйства). Основным принципом для проведения данной классификации является принцип дополненности, он предусматривает, что задание, которое может быть выполнено удовлетворительно малой единицей или учреждением, не должно поручаться структуре более высокого уровня или располагающей большим потенциалом. Данный принцип позволяет равномерно распределить нагрузки по различным уровням бюджетов и рационализировать расходы каждого из этих уровней.

Административная классификация – предполагает разделение расходов между структурами администрации. Происходит своеобразное разделение нагрузок внутри органа местного самоуправления. Данная классификация необходима для прояснения эффективности деятельности каждой из служб муниципального образования.

Специфическая классификация – предполагает разделение расходов по назначению (оплата труда, товары и услуги, субсидии, строительство и др.). Данная классификация позволяет достаточно четко дифференцировать бюджетные приоритеты.

Приведенные выше классификации считаются традиционными для большинства стран мира и отражают различные стороны финансового планирования расходов. Их значение состоит прежде всего в том, что они позволяют осуществлять общественный и финансовый контроль за рациональным использованием средств в органах власти и управления. Однако сегодня применение данных классификаций недостаточно, поскольку необходимость более долгосрочного планирования привела к тому, что в ходе подготовки финансового плана требуется взглянуть на предполагаемые расходы с точки зрения приоритетов развития. Для этого существует комплексная классификация, получившая название *функциональной классификации*. Ее главная особенность заключается в том, что за основной признак, по которому происходит разграничение средств, принимаются предметы ведения или функции органов местного самоуправления, которые этим органам передали граждане и законодательство. В данном случае происходит своеобразная оценка стоимости каждой из функций. Функциональная классификация может применяться при различного рода аналитических работах (бюджетный анализ, определение пропорциональности в финансировании и др.).

Юридическая классификация – отражает юридическую природу и исходит из прав на расходование бюджетных средств, предоставленных данным органам местного самоуправления. Данная классификация предполагает достаточно четкое расписание ролей среди органов местного самоуправления. Она включает в себя деление на расходы по вре-

менным операциям (компетенция исполнительной власти) и по окончательным операциям (компетенция представительной власти).

Муниципальные образования крайне разнообразны, и спектр расходов местных бюджетов также крайне широк. В связи с этим особое искусство требуется от муниципальных работников при определении приоритетности и первоочередности тех или иных расходов местных бюджетов. При подобном подходе к планированию расходов возникает своеобразная «пирамида потребностей» муниципального образования (рис. 25).

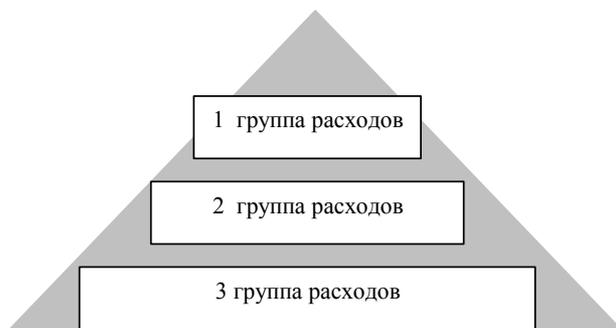


Рис. 25. «Пирамида потребностей» муниципального образования

Применение данной пирамиды позволяет распределить расходы местного бюджета на три группы и при последующем планировании доходной части бюджета подобрать доходные источники по степени их надежности. Так, к первой группе будут отнесены расходы, исполнение которых закреплено законом за каждым конкретным муниципальным образованием, и соответственно в обеспечение данной группы расходов должны быть закреплены наиболее надежные источники доходов, прежде всего к ним будут отнесены те источники, которые переданы государством под исполнение полномочий, вызывающих эти расходы. Поскольку объем задач первой группы устанавливается законодательством, она в значительной степени унифицирована и в федеральном, и в региональном законодательстве. Более подвижны вторая и третья группы расходов, в которых население и органы местного самоуправления сами определяют первоочередные задачи, и они, естественно, будут совершенно различными для различных муниципальных образований. Так, для одного наиболее значимым является строительство школы, для другого – канализационного коллектора. За второй группой также закрепляются доходные источники, и она финансируется из бюджета. Третья группа представляет собой своеобразную группу резерва, кото-

рая отражается в планах и финансируется по возможности или наличию средств, хотя может также финансироваться и за счет различных форм привлеченных внебюджетных средств.

Подобный подход к планированию расходной части бюджета позволяет:

- составить достаточно полную картину потребностей муниципального образования;
- расположить потребности по степени их значимости и ввести различный режим финансирования и контроля за использованием средств;
- выделить регулируемую часть бюджета (расходы первой группы);
- развязать инициативу органов местного самоуправления;
- в едином хозяйственном плане совместить различные классификации расходов.

Завершение планирования расходов позволяет перейти к новому этапу финансового планирования.

II. Планирование доходов местных бюджетов.

Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются руководители муниципальных образований, – это постоянная нехватка средств не только на развитие, но и на текущие нужды. Для решения данного вопроса необходимо выделить основные доходные источники, которыми располагают органы местного самоуправления (рис. 26).

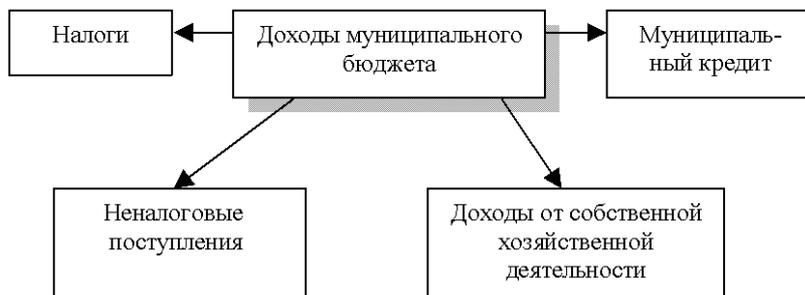


Рис. 26. Структура доходов муниципального бюджета

Первые две группы доходных источников являются в той или иной степени средствами, которые государство собирает с населения и предприятий. С этой точки зрения их размеры ограничены налогоспособностью населения и предприятий. Третья и четвертая группы напрямую зависят от ресурсов, имеющихся у муниципального образования, и способности муниципальных служб грамотно и рачительно ими распорядиться.

Все четыре источника дохода зависят также от состояния законодательства, поскольку именно им определяется правоспособность органов местного самоуправления.

Рассмотрим особенности доходов муниципального бюджета.

Для большинства стран мира *налоги* являются основным доходным источником. По своей природе налоги как инструмент реализации хозяйственной политики играют двойную роль, выступая, с одной стороны, как источник дохода, а с другой – как мощный регулятор определенных хозяйственных и общественных отношений. Другими словами, изменение ставки налогообложения может стимулировать или, наоборот, тормозить определенные процессы, происходящие в обществе. Так, например, опыт введения налога на местную символику показал, что для городов, которые уже известны как туристические центры, он выступает, прежде всего, в виде доходного источника для пополнения бюджета, а для городов, в которых программы развития туризма еще только начинаются, он крайне нежелателен, поскольку они заинтересованы в своей наиболее широкой рекламе. Налоги позволяют также систематизировать и регламентировать определенные виды деятельности. Поэтому принципиально важен не только тот факт, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и способность органов местного самоуправления влиять на формирование самой налоговой базы. Это вызывает необходимость проанализировать существующие системы налогообложения с точки зрения разграничения доходов между уровнями власти в государстве.

Поскольку системы налогообложения в различных странах складывались исторически, то все они имеют свои особенности. Однако с точки зрения способов разграничения налоговых поступлений между уровнями власти есть общие принципы построения этих систем, которые позволяют выделить три основных вида:

- система надбавок и отчислений;
- система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по видовому признаку;
- система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по конструкции налогов.

Первая система предполагает установление единых для всего государства видов налогов и распределение их долями между различными уровнями власти. Подобная система применяется сегодня в нашей стране и обладает рядом существенных недостатков:

1. Прежде всего, она предусматривает наличие регулирования бюджетов на всех уровнях.

2. Наиболее простым способом увеличения собственных доходов является перераспределение доходных источников между уровнями власти, что, в свою очередь, неизбежно приводит к конфликтам между

органами местного самоуправления и органами государственной власти в процессе формирования и исполнения бюджета.

3. При подобной системе исчезают всякие стимулы для развития и совершенствования налогооблагаемой базы, поскольку инициатива наказывается регулированием бюджета.

4. Данная схема не позволяет осуществлять долгосрочное планирование доходных источников.

Не улучшают данной системы и попытки ее совершенствования через разрешение введения региональных и местных надбавок, поскольку все вышеперечисленные недостатки при этом сохраняются.

Несколько модифицирует первую систему разграничение доходов между органами власти через различную конструкцию налогов. В данном случае и государство, и местное самоуправление вводят одни и те же виды налогов, но принципы начисления и сбора могут быть различными.

Вторая система, предполагающая разграничение доходных источников, наиболее распространена в странах с развитым местным самоуправлением. Данная система предусматривает, что основная масса налогов закрепляется за органами местного самоуправления по видовому признаку и на достаточный длительный срок. При подобном подходе недостатки предыдущей системы устраняются, однако возникает ряд проблем иного свойства.

Прежде всего, достаточно сложным оказывается механизм разграничения доходных источников по видовому признаку. Проблема состоит в том, что эффективность работы данной системы налогообложения напрямую зависит от того, какие виды налогов будут закреплены за вполне определенными уровнями власти. Для эффективного функционирования в основу закрепления доходных источников за уровнями власти должны быть положены следующие критерии:

Во-первых, желательно соответствие видов доходных источников предметам ведения органов местного самоуправления. Другими словами, наиболее эффективно органы местного самоуправления могут осуществлять налогообложение в тех сферах, где именно они определяют политику. Так, например, в большинстве стран земельный налог отнесен к доходным источникам местных властей, поскольку только они могут тщательно проанализировать состояние земельных отношений, режимы использования земельных ресурсов, определить порядок землепользования, наладить эффективный учет и контроль земельных ресурсов.

Во-вторых, поскольку право на местное самоуправление выступает не как право личности, а как коллективное право, то за органами местного самоуправления должны закрепляться прежде всего налоги, связанные с регулированием общественно значимой деятельности для на-

селения муниципального образования. Так, налоги, ограничивающие право на осуществление каких-либо конкретных видов деятельности, также должны быть отнесены к компетенции органов местного самоуправления. Примером может служить налог с владельцев транспортных средств. В то же время, исходя из изложенного выше принципа, для регулирования лучше использовать личные налоги, которые взимаются государством с граждан. Так, в большинстве стран мира регулирующим является подоходный налог.

Не менее важной проблемой при применении второй системы налогообложения является проблема поиска механизмов выравнивания. Особенно остро эта проблема встает в нашей стране с огромной территорией и отличиями в условиях и уровне жизни населения. Существующие механизмы выравнивания отражены на рис. 27.



Рис. 27. Механизмы выравнивания

В современной России используется преимущественно два механизма выравнивания:

1. По государственным гарантиям, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, предполагается осуществлять выравнивание шести важнейших показателей уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный стандарт, стандарт бесплатного медицинского обслуживания, жилищный стандарт, стандарт бесплатной юридической помощи, экологический стандарт, стандарт социального обеспечения по старости и нетрудоспособности). Под минимальным государственным стандартом в данном случае понимается определенный перечень минимальных услуг, оказываемых государством населению. Минимальные государственные стандарты обеспечиваются федеральным и региональными бюджетами.

2. По нормативам минимальной бюджетной обеспеченности производится расчет минимальных бюджетов, и в данной сфере решающей оказывается роль не федеральных властей, а региональных.

Вторым по значению источником муниципальных бюджетов являются *неналоговые поступления*. Они обладают некоторыми характерными признаками, отличающими их от налогов. Так, в большинстве случаев они устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и носят локальный характер по своей конструкции и содержанию.

К неналоговым поступлениям обычно относят следующие источники дохода:

- городскую и земельную ренты;
- доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
- санкционные (прежде всего штрафы);
- различные виды пошлин и сборов.

Наиболее важные и сложные из перечисленных доходных источников – *городская и земельная ренты*. В отличие от аренды, которая предполагает получение доходов от муниципальной собственности, городская и земельная ренты взимаются со всех форм собственности просто за то, что собственник пользуется общими для жителей данного муниципального образования условиями. Поскольку отдельные виды налогов не могут охватить всего спектра условий жизни и производства, которые создаются для собственников на территории муниципального образования, земельная рента и городская как бы аккумулируют в себе плату за условия в целом. Так, вряд ли возможно и целесообразно вводить налог на политическую стабильность или на комфортную психологическую среду. Поскольку население, проживающее на территории, в разной степени использует те условия, которые создаются совместно всем населением, сама рента носит характер дифференцированный, и, как правило, для ее исчисления избирается наиболее простой и надежный способ обложения – взимание платы за наличие собственности. Рентные платежи, кроме всего прочего, выполняют еще одну важную функцию – регулируют вопросы использования собственности. К примеру, завышенная рента ведет к сворачиванию производства, заниженная рента приводит к спекуляциям недвижимостью и землей и нерациональному ее использованию.

Городская рента и земельная активно применяются во многих странах мира и являются достаточно весомой добавкой к бюджетам муниципальных образований. В нашей стране они, к сожалению, не применяются в связи с тем, что местные органы власти пока лишены права самостоятельно устанавливать виды налогов.

Не менее проблематичным в нашей стране является и применение такого источника поступлений в бюджет, как *штрафы*, поскольку установлением видов штрафов и их размеров занимаются органы государст-

венной власти. Подобная практика приводит к тому, что штрафы (особенно взимаемые с граждан) практически не применяются, поскольку исчезает заинтересованность в них органов местного самоуправления. К тому же государственная власть настолько неповоротлива и инертна, что не может реагировать на быстро меняющиеся условия жизни.

Применение санкционных мер крайне необходимо для деятельности органов местного самоуправления не только как источник дохода, а в большей степени как механизм реализации властных полномочий. Особенно велика роль санкций для обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Так, насколько бы суровым и продуманным не было решение о принятии различных общеобязательных правил, принимаемых органами местного самоуправления, они не будут действовать без механизма принуждения в виде санкций за неисполнение.

Другим достаточно распространенным видом неналоговых поступлений являются *тарифные платежи* за услуги муниципальных предприятий. Этот вид поступлений достаточно хорошо известен и представляет собой систему расчетов между производителем услуг и их потребителем. Отличает его от взаиморасчетов между другими субъектами хозяйственных отношений то, что тарифы на услуги утверждаются органами местного самоуправления.

К этой же группе доходных источников относятся *сборы*, которые также являются платой за услуги, оказываемые органами местного самоуправления.

Планирование расходов и доходов местного бюджета позволяет финансовым органам составить его проект, который передается органам исполнительной власти для рассмотрения и внесения при необходимости поправок и дополнений. После изучения предоставленных документов и работы с ними администрация выносит их на рассмотрение представительного органа власти, где происходят открытые дебаты. Результатом становится принятие *закона о бюджете* на следующий год, приложением к которому в некоторых странах является *бюджетный план*.

Элементы бюджетного плана (на примере ФРГ):

- Сводный план, который состоит из:
 - а) совокупности функциональных планов;
 - б) бюджетной матрицы (столбцы представлены в соответствии с функциональной классификацией, а строки – с классификацией расходов и доходов по видам);
 - в) экономической классификации расходов и доходов по видам;
 - г) финансового обзора, который информирует о возникновении новой задолженности.
- Бюджет текущих операций, включающий:

а) 10 функциональных планов, каждый из которых состоит из разделов и подразделов, сгруппированных в соответствии с функциональной классификацией;

б) каждый подраздел сгруппирован по видам расходов и доходов, которые и представляют конкретные «бюджетные статьи».

- Бюджет капиталовложений.

Сгруппирован аналогично текущему бюджету.

• Штатное расписание с перечнем имеющихся и планируемых мест.

- Приложения к бюджетному плану:

а) предварительный отчет, который дает представление о состоянии и тенденциях развития местных финансов. В нем должна содержаться специальная информация, например данные за два предыдущие года, в том числе в сравнении с финансовыми планами прошлых лет;

б) финансовый план и инвестиционная программа;

в) обзор финансовых обязательств будущих лет, составленный, например, на основе заключенных строительных договоров;

г) финансовые планы хозрасчетных предприятий¹.

Принятие закона о бюджете на определенный год позволяет муниципалитетам перейти к его исполнению.

6.2.2. Исполнение муниципального бюджета

Исполнение бюджета – это действия по мобилизации и использованию бюджетных средств. В процессе исполнения бюджета задействованы органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица – плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств.

Исполнение бюджета основано на принципах:

- единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет и осуществление всех предусмотренных доходов с единого бюджетного счета;

- обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на едином бюджетном счете.

Исполнение бюджета начинается после его утверждения представительным органом власти. В финансовых органах готовится организационный план, в котором предусматриваются задачи подразделений каждого финансового органа по обеспечению выполнения бюджета. Далее проводится работа по квартальному распределению бюджета. Она направлена на равномерную мобилизацию бюджетных средств и бесперебойное обеспечение денежными средствами мероприятий, финансируемых из бюджета.

¹ Циммерманн Х. Муниципальные финансы. – М., 2003. – С. 302.

В финансовом органе на основании показателей бюджета составляется роспись доходов и расходов, которая утверждается исполнительным органом власти.

Бюджетная роспись представляет собой документ, содержащий детализацию показателей доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств. Утвержденная роспись служит документом, регламентирующим взыскание платежей в бюджет и открытие кредитов для финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете.

Кассовое исполнение бюджета, т.е. операции со средствами на бюджетных счетах по зачислению доходов бюджета и платежам за счет бюджетных средств, осуществляется либо органом Федерального казначейства, либо уполномоченным банком, в котором открыт счет бюджета.

Казначейское исполнение бюджета можно определить как технологическое решение, реализующее функции учета, контроля и исполнения в комплексной системе управления бюджетом. Оно представляет собой только часть единой системы управления бюджетным процессом муниципального образования, в которой в равной степени должны быть реализованы функции:

- бюджетного планирования и прогнозирования;
- санкционирования бюджетных расходов;
- мониторинга исполнения бюджета;
- бухгалтерского учета;
- анализа результатов управленческих решений;
- поддержки процесса принятия управленческих решений¹.

Исполнение бюджета по расходам означает обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных росписью расходов, и включает ряд этапов:

1. Утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей бюджетных средств.
2. Принятие бюджетных обязательств бюджетополучателями.
3. Подтверждение и выверка исполнения бюджетных обязательств.
4. Расходы и платежи по реализованным бюджетным обязательствам.

В ходе исполнения бюджета возможны изменения плановой величины расходов. Изменение бюджетных ассигнований по сравнению с доведенными в уведомлении о бюджетных ассигнованиях для каждого

¹ Зезуля А.Ф. Новый этап развития казначейского исполнения бюджета г. Братска. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bratsk-city.ru/content/>.

бюджетополучателя может быть осуществлено либо вследствие введения режима сокращения расходов бюджета, либо главным распорядителем бюджетных средств в пределах его полномочий. Одной из главных причин изменения бюджетных ассигнований является невыполнение плана по доходам.

В процессе исполнения бюджета все доходы, расходы, дефицит бюджета, а также все операции регистрируются в бюджетном учете. *Бюджетный учет* организуется и осуществляется финансовыми органами. Бюджетный учет ведется на основе плана счетов бюджетного учета в обособленных регистрах учета. Финансовые органы осуществляют также бюджетную отчетность.

6.2.3. Анализ и контроль исполнения муниципального бюджета

В ходе бюджетного года и по окончании его годового цикла муниципальные финансовые органы постоянно проводят аналитическую работу по результатам составления и исполнения бюджета.

Бюджетный анализ включает анализ исполнения бюджета и анализ финансового состояния территории.

Целью бюджетного анализа является:

- оценка конечных результатов составления и исполнения бюджета;
- обоснование финансово-бюджетной политики администрации территории;
- выявление параметров и причин, оказавших влияние на невыполнение плановых показателей бюджета;
- обоснование принятия и проверка выполнения постановлений и решений органов власти в сфере управления;
- выявление резервов при составлении и исполнении бюджета;
- обеспечение полного, своевременного и стабильного плана мобилизации доходов в бюджет;
- обеспечение полного и своевременного выполнения плана финансирования мероприятий, предусмотренных в бюджете;
- выявление недостатков в деятельности получателей бюджетных средств, приводящих к нерациональному, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных ассигнований;
- определение экономической и социальной эффективности бюджетных расходов;
- выявление недостатков в работе финансовых органов в ходе составления и исполнения бюджета и подготовка предложений по их устранению;
- совершенствование бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

К тому же анализ муниципального бюджета позволяет определить уровень финансовой самодостаточности территории, состояние базы ее собственных доходов. Для этого можно использовать следующие показатели:

- дефицит бюджета (официальный дефицит, расширенный дефицит);
- доля собственных доходов бюджета;
- бюджетная обеспеченность;
- доля капитальных расходов;
- отношение расходов на обслуживание и погашение долга к доходам бюджета;
- долговая нагрузка.

Важнейшим элементом управления муниципальными финансами является финансовый контроль.

Финансовый контроль – это проверка уполномоченными территориальными органами власти соблюдения участниками финансовых, денежных, кредитных требований законодательства, норм, правил, установленных властью.

Контроль за исполнением муниципального бюджета представляет собой этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, контрольно-счетными палатами, финансовыми и налоговыми органами.

В РФ контроль за исполнением муниципального бюджета имеет две формы.

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;
- право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;
- право создавать собственные контрольно-счетные органы (контрольно-счетные палаты представительных органов местного самоуправления) для проведения внешнего аудита бюджетов;
- право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджета.

Административный контроль осуществляется финансовыми органами местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений.

Административный контроль предполагает:

- право проведения проверок главных распорядителей и получателей бюджетных средств;

- право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;
- право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;
- право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

Анализ и контроль исполнения бюджета позволяют обнаружить и устранить ошибки финансового планирования и нарушения финансовой деятельности. После утверждения отчета об исполнении бюджета в соответствующем бюджетном году бюджетный процесс считается завершенным.

6.3. Финансовая политика муниципалитета

Важнейшим инструментом системы управления муниципальными финансами является финансовая политика муниципалитета.

Финансовая политика представляет совокупность действий и мероприятий, проводимых органами местной власти, по использованию финансовых отношений для выполнения ими своих функций и управлению бюджетной системой.

Задачи финансовой политики:

- обеспечение детерминированных (предопределенных) расходов местного бюджета;
- участие местных бюджетов в эффективных инвестиционных проектах;
- финансовая поддержка предприятий и организаций, продукция и услуги которых необходимы территории;
- размещение на предприятиях и в организациях территориальных заказов на поставку продукции и выполнение услуг;
- оказание помощи малоимущим слоям населения;
- повышение доходности территории.

В качестве общих принципов, определяющих финансовую политику демократического государства применительно к местным органам власти, можно рассматривать положения статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, в которой, в частности, говорится:

а) органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

б) финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставляемым им конституцией или законом полномочиям;

в) часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

г) финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

д) защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Эти принципы практически закреплены в российском законодательстве.

Финансовая политика – важный элемент общей экономической политики муниципалитета. На современном этапе ее формирование осложнено рядом трудностей, связанных с продолжающимся кризисом муниципальной экономики: низкими темпами экономического роста; продолжающимся спадом инвестиций; низким уровнем собираемости налогов; ростом расходов на содержание социальной сферы и др. Поэтому в долгосрочной перспективе муниципальная финансовая политика нацелена на решение следующих задач:

- создание органам местного самоуправления стимулов для мобилизации поступлений в их бюджеты;
- обеспечение бюджетной стабильности и «прозрачности»;
- повышение финансовой самостоятельности и автономности органов местного самоуправления.

Наличие условий, в которых происходит децентрализация власти, развитие местного самоуправления и рыночных отношений, предопределяют активную позицию городских властей в обеспечении роста уровня и качества жизни населения. Муниципальная финансовая политика, оказывая непосредственное влияние на условия жизни населения, в отличие от федеральной и региональной, характеризуется рядом особенностей. Она наиболее полно учитывает специфику городского поселения и требует соответствующих действий со стороны властных структур, их оперативного реагирования на городские проблемы и выбора

оптимального варианта решения в условиях конкретного городского муниципального образования.

Основой муниципальной финансовой политики является *муниципальная бюджетная политика*, которую можно рассматривать как комплекс мер регулирующего воздействия на городские социально-экономические и иные процессы, осуществляемый органами местной власти или при их участии и направленный на формирование и использование бюджета с целью обеспечения жизнедеятельности и повышения уровня жизни городского населения¹. Городская бюджетная политика ориентирована на достижение определенной степени эффективности в мобилизации средств в бюджет города, их перераспределении и использовании в рамках городской социально-экономической системы с целью обеспечить выполнение органами городского самоуправления их функций и, в конечном итоге, на создание благоприятных условий для реализации стратегии развития города.

Реальным воплощением городской бюджетной политики является бюджетный механизм, создаваемый городскими властными структурами. Бюджетный механизм образуется рядом взаимосвязанных компонентов (рис. 28).



Рис. 28. Структура бюджетного механизма муниципальной бюджетной политики

Бюджетный механизм отражает конкретную нацеленность бюджетных отношений на решение экономических, социальных, экологических и иных задач местного сообщества. Местные органы власти используют бюджет для регулирования городского развития посредством

¹ Анимца Е., Дворядкина Е., Силин Я. Бюджет большого города. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pubs.msps.ru/>.

маневрирования поступающими в распоряжение муниципалитета финансовыми ресурсами.

В процессе осуществления городской бюджетной политики муниципальные органы имеют возможность применять самые разнообразные формы воздействия на экономику города:

- финансирование и субсидирование муниципальных предприятий;
- размещение муниципального заказа;
- льготирование отдельных категорий предприятий;
- выдача бюджетных ссуд;
- осуществление инвестиций в приоритетные секторы экономики города;
- совместное финансирование социально значимых проектов;
- участие органов местного самоуправления в акционерном капитале, в советах директоров градообразующих предприятий;
- финансирование вложений в инфраструктуру с учетом получения обратного притока капитала;
- финансирование мероприятий, направленных на повышение эффективности использования муниципальной собственности.

Составной частью муниципальной финансовой политики является *налоговая политика*. Она связана с возможностью органов местного самоуправления оказывать заметное влияние на эффективность использования налоговой базы по местным налогам. В частности, они могут:

- вводить или отменять местные налоги, в отношении которых им дано соответствующее право;
- устанавливать ставки некоторых налогов в разрешенных действующим законодательством пределах;
- предоставлять предприятиям налоговые льготы;
- предоставлять предприятиям отсрочки по уплате налогов;
- проводить налоговые зачеты, устанавливая договорные цены на продукцию, поставки которой засчитываются в счет уплаты налогов;
- выявлять новых плательщиков налогов, в частности расположенные на территории муниципального образования структурные подразделения предприятий, зарегистрированных в качестве налогоплательщиков по другому местонахождению;
- использовать другие, неформальные методы воздействия на налогоплательщиков и налоговые органы.

Деятельность органов власти по вышеперечисленным направлениям в целях повышения мобилизации доходов в бюджет называют *«налоговыми усилиями»*.

В целом финансовая политика муниципалитета направлена на решение двух задач: повышение доходов и сокращение расходов муниципалитетов. Очевидно, что в современных условиях муниципальная фи-

нансовая политика должна подкрепляться соответствующими действиями региональных и федеральных властей. В частности, расширение доходной части местных бюджетов возможно по следующим направлениям:

1. Реформирование муниципальной налоговой системы России.

По мнению ряда специалистов, в первую очередь следует передать в местную компетенцию налог на имущество предприятий, налог на землю и подоходный налог с физических лиц. Особое место в системе местных налогов должно занять налогообложение тех видов природопользования, которые оказывают негативное воздействие на состояние природно-ресурсного потенциала территории муниципального образования.

Нетрудно заметить, что предполагаемая реформа муниципальной налоговой системы ведет, в конечном счете, к повышению самообеспеченности местных бюджетов, с одной стороны, и создает дополнительные стимулы в деятельности органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала муниципального образования – с другой.

2. Использование методов облигационного финансирования местных бюджетов.

Такое финансирование имеет следующие цели:

- финансирование текущего дефицита бюджета. Поскольку налоговые поступления в местный бюджет обычно отличаются известной регулярностью, для одноразовой мобилизации крупных финансовых ресурсов требуются крупные заемные операции. Их можно проводить и с помощью эмиссии долговых обязательств. Использование эмиссии облигаций с этой целью особенно актуально для тех органов местного самоуправления, которым приходится решать такие сезонные проблемы, как организация «северного завоза», обеспечение авансовых выплат производителям сельскохозяйственной продукции.

- погашение ранее размещенных займов. В принципе такой способ рефинансирования задолженности местного бюджета не является чем-то экстраординарным, однако он возможен лишь тогда, когда власти пользуются доверием держателей облигаций и при известной финансовой осмотрительности эмитентов.

- сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в бюджет (ликвидация кассовых разрывов). Решение этой задачи особенно важно для тех регионов, в которых налоговая база зависит от сезонного производственного цикла. Последнее характерно для малообжитых районов с высоким удельным весом в экономике прибрежного рыболовства, пушного промысла и т.п.

- финансирование собственных программ и капиталоемких проектов. Наиболее распространенными в этом смысле являются программы муниципального жилищного и дорожного строительства.

- получение соответствующих государственных гарантий для поддержки организаций и учреждений, решающих те или иные общенациональные задачи или интересующих государство по тем или иным причинам.

Естественно, что привлекательность муниципальных облигаций резко возрастает, если в распоряжении органов местного самоуправления есть высокорентабельный и быстро окупаемый проект, доход от которого может использоваться для обслуживания и погашения займа.

6.4. Инвестиционная политика муниципалитета

Одним из основных инструментов муниципальной финансовой политики является инвестиционная политика.

Под **инвестиционной политикой** понимают создание и поддержание такого предложения на рынке капитала, которое будет максимально удовлетворять потребности экономики в инвестициях определенного объема и структуры, устанавливаемых на основе заинтересованности субъектов хозяйственной деятельности в экономическом эффекте от данных инвестиций¹.

Инструменты, применяемые в инвестиционной политике, можно разделить на четыре группы:

- так называемые *прямые инструменты* (иногда их еще называют активными): инвестирование из федерального или регионального бюджета в форме долгосрочных и краткосрочных финансовых вложений, продажа активов и предоставление государственных гарантий и поручительств инвесторам и кредиторам.

- *производные инструменты*. Они представляют собой широко применяемые в мировой практике формы стимулирования инвестиций, такие как налоговые льготы, лизинг и другие экономические стимулы.

- *правовые инструменты*, определяющие как сам механизм инвестиционной деятельности, так и формы контроля над ним.

- *организационные инструменты*: информационно-аналитическое обеспечение инвестиционной деятельности, мониторинг ее эффективности, продвижение инвестиционных проектов на рынки капитала².

¹ Дерябина Я. Инструменты управления инвестиционной деятельностью на различных уровнях власти // Инвестиции в России. – 2003. – № 1. – С. 4.

² Баев С. Государство избегает прямого вмешательства в экономику // БОСС. – 2001. – № 5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cfin.ru/press/boss/>.

Инвестиционная политика города должна осуществляться на основе принципов:

- обеспечения поддержки муниципалитетом инвестиционной деятельности на территории города;
- обеспечения инвесторам равных прав на получение государственной поддержки в инвестиционной деятельности;
- конкурсного отбора проектов для включения в инвестиционные программы города и области;
- предоставления инвесторам гарантий от некоммерческих рисков, беспрепятственного перевода дивидендов и репатриации капитала иностранными инвесторами с территории города;
- льготного (в первую очередь налогового) режима осуществления инвестиционной деятельности при крупных капиталовложениях в экономику города;
- смешанного государственно-частного финансирования быстрокупаемых и высокоэффективных проектов;
- инвестиционной направленности бюджетной политики при соблюдении принципа разумной достаточности на остальных направлениях расходов.

Ключевой задачей местной инвестиционной политики является выработка основных направлений деятельности муниципалитета с целью активизации инвестиционной деятельности в реальном секторе экономики города. Забота о привлечении частных инвестиций в развитие города требует систематических усилий, направленных на объективное улучшение инвестиционной привлекательности и повышение инвестиционного потенциала города, разработку специальной маркетинговой политики для успешного представления города на инвестиционных рынках, освоение и внедрение современных механизмов долгосрочного финансового развития коммунальной инфраструктуры.

Инвестиционная привлекательность города определяется как совокупность находящихся под влиянием властей универсальных условий для хозяйственной деятельности и инвестиций, определяемых городским хозяйственным регулированием, традициями и практикой хозяйственных отношений, влияющих на принятие решений об изменениях масштабов и характера производства¹. Инвестиционная привлекательность в научной литературе часто используется как синоним понятия инвестиционный климат.

Для инвесторов большое значение имеет не только инвестиционная привлекательность, но и инвестиционный потенциал города.

¹ Бурцева Т. Мониторинг местного инвестиционного климата. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Под **инвестиционным потенциалом города** предлагается понимать совокупность факторов, определяющих уровень рисков, возникающих при осуществлении инвестиционных проектов на данной территории, а также определяющих возможность окупаемости этих проектов и получения прибыли¹.

Инвестиционный потенциал территории напрямую связан с деятельностью органов власти и управления, являясь следствием эффективной инвестиционной политики.

Структура инвестиционной политики города определяется двумя основными факторами:

- стратегическими целями и задачами органа власти и управления;
- полномочиями, которыми наделены представители местного уровня власти.

Структура инвестиционной политики территориального органа власти и управления должна включать:

- *индикативный инвестиционный план*. В него входят мероприятия по формированию благоприятного инвестиционного климата инструментами инвестиционной политики;

- *пакет инвестиционных программ и проектов прямого инвестирования*. В данный пакет включаются программы и проекты, осуществляемые за счет средств региональных и местных бюджетов;

- *пакет программ и проектов внешних инвестиций*. В данный пакет включаются программы и проекты привлеченных инвестиций.

Процесс формирования инвестиционной политики города имеет свои особенности, которые связаны с его местом и ролью в процессе управления территорией. Основные направления инвестиционной политики должны базироваться на стратегических приоритетах, определенных в ходе стратегического планирования территории. По итогам стратегического планирования задачи могут быть проранжированы по значимости, и в зависимости от этого определены источники инвестирования. Так, например, общественно значимые, окупаемые целевые проекты могут быть профинансированы через привлечение средств населения (муниципальный и региональный займы). Также могут быть проранжированы льготы и преференции, определяемые инвестору под осуществление данного проекта. Не менее важно, чтобы поиск основных направлений инвестиционной политики был тесно связан и с финансовым планированием, и с процессом управления собственностью, поскольку именно при формировании инвестиционной политики происходит взаимосвязка всех ресурсов территории.

¹ Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М., 2002. – С. 110.

Общая схема процесса формирования инвестиционной политики представлена на рис. 29.

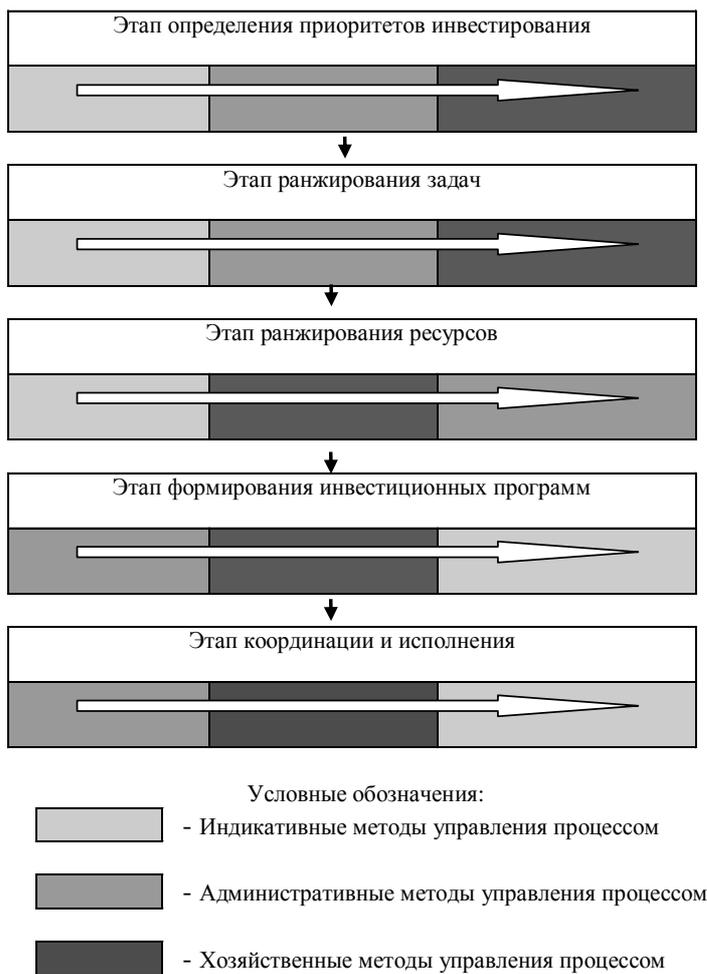


Рис. 29. Основные этапы процесса формирования инвестиционной политики города

Важно отметить, что на каждом этапе формирования политики должны быть задействованы различные подразделения органов власти и управления, поскольку их мотивация различна. Также отличаются и методы управления процессами.

Таким образом, практика муниципальных образований показывает, что для превращения инвестиций в действенный инструмент решения местных социально-экономических проблем муниципалитетам требуется, во-первых, четкая, детально проработанная программа действий и, во-вторых, серьезное содействие по ее реализации со стороны органов государственной власти субъектов РФ. При этом сам инвестиционный процесс реализуется на двух уровнях. Первый – внешний – для территории требует от муниципалитета решения задачи привлечения внешних инвестиций, что позволит увеличить налоговый потенциал муниципальных образований и соответственно укрепить доходную часть местных бюджетов. Второй – внутренний уровень – представляет среду реализации собственной инвестиционной деятельности муниципалитетов, т.е. вложение относительно свободных местных средств в наиболее выгодные инвестиционные проекты. Поэтому важнейшей проблемой второго уровня инвестиционной политики становится оценка инвестиционных проектов.

Все инвестиционные проекты можно разделить на три основные группы (табл. 17).

Таблица 17

Виды инвестиционных проектов

№ п/п	Виды	Особенности	Примеры
1	Коммерческие проекты	Проекты, генерирующие достаточно доходов для погашения капитальных затрат	Строительство гостиницы
2	Экономические проекты	Проекты, которые окупаются лишь косвенно, через расширение налогооблагаемой базы, или другие доходы, доступные только для бюджета	Создание пешеходно-туристических зон в городе
3	Социальные проекты	Проекты, осуществление которых непосредственно приносит выгоды населению	Улучшение системы здравоохранения

Одним из самых важных моментов при оценке конкретного проекта является рассмотрение альтернативных вариантов достижения целей, поставленных перед проектом. Таких вариантов иногда бывает несколько. Некоторые, например, могут быть проще в реализации с техниче-

ской точки зрения, но менее эффективны с точки зрения экономического эффекта. Основным критерием выбора между различными вариантами является *общий экономический эффект* от его реализации для общества. Проект считается приемлемым с экономической точки зрения, если, согласно проведенным оценкам, *чистые выгоды* (превышение выгод над издержками) от его реализации для общества в целом больше аналогичного показателя для всех известных альтернативных проектов.

Вначале важно сравнить две ситуации: проект реализован – проект не реализован. Например, при оценке проекта строительства новой больницы необходимо подсчитать издержки и выгоды от ее строительства, ввода в эксплуатацию, закупки оборудования, оплаты труда и т.д. и сравнить с ситуацией, при которой состояние медицинской инфраструктуры и финансирование остаются неизменными. Для наглядного представления результатов реализации проекта можно использовать графическое изображение зависимости чистых выгод от времени для случаев реализации и отсутствия проекта.

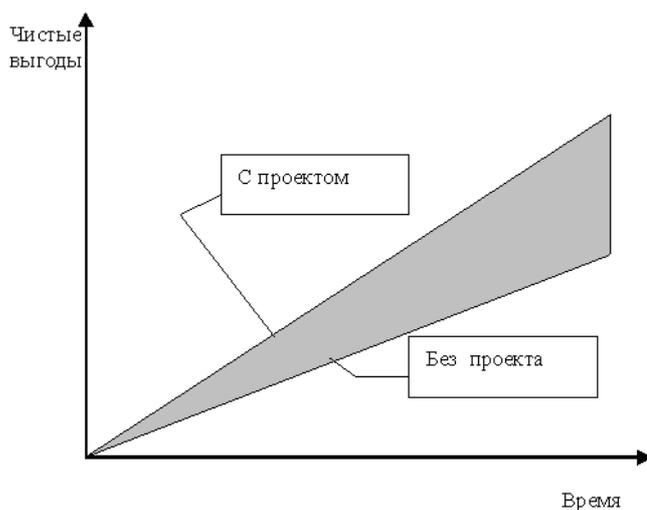


Рис. 30. Чистые выгоды в случае реализации проекта и в случае его отсутствия

На рис. 30 в виде прямых линий показаны чистые выгоды для случаев реализации проекта и его отсутствия, причем в обоих случаях наблюдается рост чистых выгод. На начальном этапе различие между ситуациями невелико, однако со временем оно становится значительным. Прирост чистой выгоды в случае реализации проекта показан на рисунке серым цветом.

При сопоставлении различных проектов между собой, кроме показателя прироста чистых выгод для общества по сравнению со случаем отсутствия проекта, также учитывается объем ресурсов, необходимых для реализации проекта, технологии производства, особенности размещения проекта, последовательность компонентов проекта.

Для оценки инвестиционного проекта также необходимо провести *анализ издержек и выгод* от реализации проекта. Его полезно начать с идентификации финансовых потоков, связанных с проектом, т.е. с оценки финансовых затрат и поступлений от проекта. *Финансовый анализ* – это взгляд на проект со стороны организации, занимающейся его реализацией. Он дает возможность оценить способность этой организации исполнить свои обязательства и финансировать предусмотренные инвестиции в нужном объеме.

После финансового анализа проводится *экономический анализ*. В отличие от финансового, он предусматривает оценку воздействия проекта на общество в целом. Если, например, в проекте используется труд добровольцев, то он должен учитываться с использованием стоимостной оценки этих затрат. Таким образом, экономический анализ – это оценка издержек и выгод от реализации данного проекта для общества в целом, т.е. включение всех возможных издержек и выгод, в том числе дотаций и субсидий. Возможно также, что реализация проекта приносит дополнительные издержки или выгоды другим сторонам, не связанным с реализацией проекта. Например, загрязнение окружающей среды чревато ощутимыми издержками для общества, хотя и не включено в финансовые затраты по проекту.

При оценке издержек и выгод необходимо учитывать, что они могут носить как неденежный, так и денежный характер.

В случае возникновения неденежных выгод эффективность проекта может рассматриваться как степень достижения цели, поставленной перед проектом. При этом критериями отбора могут служить два параметра (в принципе они взаимосвязаны): либо достижение определенного эффекта с минимальными затратами, либо достижение максимально эффекта при фиксированных затратах.

Выделяются три метода оценки: анализ эффективности затрат, анализ «затраты – выгоды» и взвешенный анализ эффективности затрат.

Анализ эффективности затрат применяется в случае, когда проект имеет единственную цель, которая не может быть выражена в денежном измерении. Например, для проектов в области здравоохранения целью может быть улучшение здоровья населения. Рассмотрим в качестве гипотетического примера вакцинацию населения. При вакцинации возможны 3 варианта: 1) вакцина КДС (коклюш, дифтерия, столбняк), 2) противотуберкулезная вакцина и 3) сочетание первых двух (полная вакцинация). Целью каждого варианта является сокращение смертности.

Эффект от проекта может быть измерен показателем числа предотвращенных смертей от вышеуказанных болезней. Количество предотвращенных смертей в результате реализации проекта может быть оценено на основе статистической модели, которая прогнозирует смертность от вышеуказанных заболеваний. В табл. 18 приведены гипотетические данные, описывающие три варианта вакцинации, а также издержки, связанные с каждым из них. Необходимо отметить, что издержки включают в себя все расходы, связанные с реализацией проекта, а именно расходы на содержание здания, транспорт, оплату услуг ЖКХ, оборудование и материалы, оплату труда медицинского персонала и пр. Очевидно, что вариант полной вакцинации является наиболее дорогим в финансовом смысле. Вместе с тем и эффект от его применения самый большой. Для выбора наиболее оптимального метода с точки зрения эффективности затрат необходимо вычислить соотношение «издержки/эффект». Фактически получится стоимость увеличения полезного эффекта на одну единицу, то есть стоимость сохранения одной человеческой жизни. Как видно из таблицы, метод полной вакцинации является самым эффективным с точки зрения метода оценки эффективности затрат, поскольку стоимость в расчете на одну сохраненную жизнь минимальна.

Таблица 18

Анализ эффективности затрат на вакцинацию населения

Показатели	Полная вакцинация	Вакцинация КДС	Противотуберкулезная вакцинация
Эффект (количество предотвращенных смертей)	275 000	240 000	40 000
Издержки (млн долл.)	125	115	70
Соотношение «издержки-эффект»	454,5	479	1750

Метод анализа затрат и выгод применяется в случае, если цели проекта измеримы в денежном выражении. Например, целью проекта переобучения может быть понижение уровня безработицы. Прямое измерение целевого показателя в денежной форме в данном случае невозможно. Однако можно получить косвенную оценку результатов проекта в виде изменения доходов учащихся после окончания программы переобучения. В этом случае прирост дохода обучающихся в результате пе-

реобучения является целевым параметром, который может быть выражен в денежной форме.

Для анализа эффективности в этом случае используются следующие индикаторы: чистая приведенная стоимость (NPV) и внутренняя норма рентабельности (IRR).

Прежде всего, необходимо привести все издержки и выгоды к одному периоду. Чаще всего используется начальный период проекта. При этом чистая приведенная стоимость определяется как

$$NPV = \sum_{i=0}^N \frac{B - C}{(1 + r_i)^i},$$

где B – выгоды в денежной форме (в данном случае это прирост доходов выпускников курсов переобучения);

C – издержки (все издержки, связанные с проектом);

r – норма дисконта;

N – длительность проекта (может измеряться годами или кварталами).

Таким образом, NPV представляет собой суммарное значение чистых выгод ($B - C$) за все периоды реализации проекта. Проект можно признать приемлемым, если $NPV > 0$. Очевидно, что чем больше NPV проекта, тем более доходным он является.

В формуле норма дисконта записана в наиболее общем виде с предметной нормой дисконта. Для простоты можно считать ее постоянной в течение всего времени реализации проекта ($r_i = r$ для всех i). В этом случае NPV однозначно связана с нормой дисконта (если не рассматривать сложных инвестиционных проектов, требующих дополнительных вложений в середине проекта). В этом случае можно ввести другую характеристику эффективности проекта – внутреннюю норму рентабельности (IRR). Она определяется как норма дисконта, при которой чистая приведенная стоимость проекта обращается в ноль:

$$0 = \sum_{i=0}^N \frac{B - C}{(1 + r_i)^{IRR}}.$$

Очевидно, что чем выше IRR, тем прибыльнее проект.

Взвешенный метод анализа эффективности затрат применяется, когда есть несколько целей, не измеримых в денежном выражении. Например, целью проекта в области здравоохранения может быть одновременно снижение смертности и снижение инвалидности. В этом случае для применения экономического анализа цели должны быть проанжированы специалистами с учетом особенностей данного проекта и значимости целей. В связи с реализацией проектов в области здравоохранения необходимо упомянуть еще один целевой индикатор, кото-

рый может достаточно эффективно использоваться для оценки эффективности проектов, имеющих несколько целей, – количество лет здоровой жизни, сохраненных в результате реализации проекта.

В качестве примера применения взвешенного метода эффективности затрат можно привести следующий гипотетический проект из области образования. Целью проекта является улучшение качества преподавания иностранного языка. Необходимо выбрать один из двух предложенных вариантов внедрения методик углубленного изучения иностранного языка. Целевыми установками являются скорость чтения, понимание прочитанного, знание слов и успеваемость по остальным предметам. Для того чтобы сконструировать интегральный показатель достижения этих четырех целей, каждой из них эксперты придали соответствующий вес, который, по их мнению, отражает значимость целевого показателя по сравнению с другими. Эффект от применения методик измеряется по результатам тестирования учащихся (экзаменов). Сравниваются два варианта проектов – А и В (данные приведены в табл. 19).

Таблица 19

**Взвешенный метод анализа эффективности затрат
на улучшение технологий образования**

Показатели	Вес (по оценке экспертов)	Проект А	Проект В
Скорость чтения	7	75	60
Понимание прочитанного	9	40	65
Знание слов	6	55	65
Успеваемость по остальным предметам	20	60	61
Взвешенные результаты тестов		2415	2615
Издержки в расчете на 1 ученика		95	105
Отношение «взвешенная эффективность / затраты»		12,8	13,3

С использованием экспертных весов вычисляется интегральный показатель эффекта от применения методики (взвешенные результаты тестов). Наибольший эффект дает метод В. Вместе с тем он требует повышенных расходов в расчете на одного ученика, которые включают в себя затраты на покупку оборудования и учебных материалов, на содержание здания, оплату труда и пр. При применении взвешенного метода эффективности затрат вычисляется отношение эффекта по резуль-

татам тестов к затратам на одного ученика. Экономически это означает увеличение результатов тестов на 1 рубль затрат.

В данном случае наиболее предпочтительным по критерию отношения взвешенной эффективности к затратам является вариант В.

Необходимо отметить, что целевые установки до взвешивания должны быть соизмеримы во всех рассматриваемых вариантах (одинаково определены). В противном случае сравнение вариантов А и В станет невозможным. Существует также ситуация, когда в денежной форме измеримы только результаты, тогда как издержки носят неденежный, а иногда и неосязаемый характер. В этом случае критерием эффективности служат результаты при одинаковом уровне затрат. Например, когда оценивается стиль преподавания или некоторые методы лечения, затраты принципиально не поддаются описанию в денежном выражении, однако вполне доступно сравнение результатов с применением методов анализа эффективности результатов или взвешенного анализа эффективности результатов. Таким образом, в схеме анализа, описанной выше, остается только первый шаг – анализ эффективности. Выбирается самый эффективный проект из имеющихся вариантов.

Зачастую во многих случаях отсутствуют объективные оценки для затрат и результатов проекта. В приведенных примерах из области образования и здравоохранения это может быть связано с достаточно большим лагом между воздействием (произведенными затратами) и ожидаемым полезным эффектом. Тогда приходится прибегать к более субъективным оценкам, основанным на опросе экспертов¹. Такой подход становится причиной того, что в настоящее время на муниципальном уровне инвестиционные проекты для первоочередной реализации отбираются преимущественно по принципу здравого смысла, что абсолютно не исключает произвольности выбора, а значит, и риска ухудшения социально-экономического состояния территории. Данная ситуация выдвигает на первый план необходимость создания новой конструктивной методики муниципальной оценки инвестиционных проектов.

Контрольные вопросы

1. Объясните различия между финансовым и бюджетным планированием.

2. Какую из бюджетных классификаций нужно, с вашей точки зрения, использовать при определении приоритетов развития муниципального образования и почему?

3. Охарактеризуйте основные стадии бюджетного процесса.

¹ Григоров В.Э. Перспективное финансовое планирование в муниципальных образованиях Российской Федерации. – М., 2004. – С. 46–53.

4. Какие виды местных налогов вы считаете целесообразным ввести в вашем муниципальном образовании и почему?
5. Назовите основные цели, задачи и инструменты муниципальной финансовой политики.
6. Что такое бюджетный план?
7. Охарактеризуйте основные проблемы инвестиционной политики на примере г. Владивостока.

Рекомендуемая литература

Алимурзаев Г. Местное самоуправление и местные финансы: модель «муниципальной общины» // Российский экономический журнал. – 1999. – № 5. – С. 27–35.

Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., 1999.

Баринов В.Т. Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. – М., 1997.

Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы // Финансы. – 2001. – № 1. – С. 59–61.

Григоров В.Э. Перспективное финансовое планирование в муниципальных образованиях Российской Федерации. – М., 2004.

Конюхова Т. Бюджетные права представительных и исполнительных органов г. Москва // Право и экономика. – 1998. – № 6–11.

Никифорова В.Д., Островский В.Ю. Государственные и муниципальные ценные бумаги. – СПб., 2004.

Федоткин В. Федерализм и местное самоуправление // Вопросы экономики. – 2000. – № 1. – С. 88–98.

Тема 7. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО И ПРОБЛЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

7.1. Роль предпринимательской деятельности в муниципальном хозяйстве

Предприниматели – самостоятельный общественный слой с собственными интересами, ценностями и социальными ориентирами, в наибольшей степени позитивно настроенный по отношению к принципам демократии, экономической и политической свободы, социальной ответственности. Они становятся одной из ключевых фигур нового общества. В современной экономике наибольшее значение приобретает малое предпринимательство, место и роль которого определяются его функциями и реальным вкладом в общественное развитие.

В развитых странах малый бизнес производит основную часть ВВП (до 70% в среднем по странам ЕС, 61% – в Японии, 40% – в США); обеспечивает работой большинство трудоспособного населения (72% в среднем по странам ЕС, 78% – в Японии, 75,3% – в Южной Корее, 73% – в Италии, 54% – во Франции и в США); осуществляет большую часть всех инноваций, что способствует научно-техническому прогрессу; способствует формированию «среднего класса» как важнейшего фактора социальной и политической стабильности общества.

По развитию малого предпринимательства Россия серьезно отстает от стран с развитой рыночной экономикой. Так, на 1000 жителей России приходится в среднем лишь 6 малых предприятий, тогда как в странах-членах ЕС – не менее 30. Лишь Москва и Санкт-Петербург по плотности малого предпринимательства приблизились к уровню Западной Европы: на 1000 жителей этих городов приходится 20 и 23 малых предприятий соответственно. Общий вклад малого предпринимательства в ВВП России не превышает 11%, а совокупный вклад в валовое производство продовольствия составляет около 20%. Характерно, что малые предприятия, удельный вес которых в промышленности составляет 15%, производят 30% общего объема выпуска товаров и услуг, обеспечивают занятость в среднем почти 21% от численности работающих. Малый бизнес уже несколько лет (фактически с середины 90-х гг.) находится в фазе «нулевого роста»¹. По прогнозу Минэкономразвития России темпы прироста численности занятых в сфере малых предприятий в ближайшие 2–3 года снизятся, число малых предприятий умень-

¹ Малое предпринимательство и проблемы финансового и имущественного обеспечения. Аналитический обзор. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nisse.ru/analitics/>.

шится на 2% и вклад в ВВП составит не более 10–12%¹. Таким образом, развитие малого предпринимательства в России – при сохранении существующих тенденций – все более будет отставать от потребностей рыночной экономики, что не позволит реализовать предпринимательский ресурс общества для решения экономических и социальных задач.

Острота данной проблемы особенно отчетливо проявляется при анализе социально-экономического развития муниципальных образований. В настоящее время доля малого предпринимательства в доходной части бюджета большинства российских городов составляет около 8,0%. Однако, как показывают исследования Э. Маркварта, роль малого бизнеса в экономике города, так же как и в стране в целом, по ряду показателей на 30–50% выше официальных статистических данных, т.к. часть субъектов малого предпринимательства вынуждена работать в «тени» из-за несовершенных системы налогообложения и нормативно-правовой базы в сфере малого предпринимательства. В то же время отсутствие полной статистической информации о деятельности всех форм субъектов малого предпринимательства, недостаточное качество статистических показателей, получаемых на основе выборочных обследований с использованием постоянно меняющейся методики расчета, отсутствие статистического наблюдения за предпринимателями без образования юридического лица не позволяют составить представление о реальной сфере малого предпринимательства и осложняют принятие эффективных управленческих решений. Налоговый кодекс не выделяет субъекты малого бизнеса в особую категорию налогоплательщиков. Многообразие форм налогообложения, которые вынуждены использовать малые предприятия и индивидуальные предприниматели из-за специфики и законодательных ограничений в конкретных видах хозяйственной деятельности, а также особенности учета и распределения поступающих налоговых платежей не позволяют во многих случаях с достаточной точностью рассчитать сумму налоговых платежей, осуществленных субъектами малого бизнеса². Поэтому оценка истинного вклада малого бизнеса в социально-экономическое развития страны – не простая задача.

Между тем в последние годы развитие малого предпринимательства в отдельных российских регионах и городах приобретает все большее экономическое и социальное значение. Сектор малого предпринимательства создает новые рабочие места, обслуживает основную массу потребителей, осваивает новые виды продукции и экономические ниши, развивается в отраслях, непривлекательных для крупного бизнеса.

¹ Предпринимательство в России: состояние и тенденции. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

² Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления/ Под ред. Э. Маркварта. – М., 2000. – С. 190–191.

Можно выделить следующие приоритетные виды предпринимательской деятельности:

- производство промышленной продукции;
- производство потребительских товаров;
- инновационная деятельность;
- строительство и строительная индустрия;
- жилищно-коммунальные услуги;
- общественное питание;
- бытовое обслуживание социально-значимого характера;
- туристические и оздоровительные услуги;
- художественные промыслы и ремесла.

Следует отметить также важнейшие социальные факторы развития малого предпринимательства:

- занятие малым бизнесом является не только источником средств к существованию, но и способом раскрытия внутреннего потенциала личности;

- объективно неизбежная реструктуризация экономики вынуждает все большее число граждан заниматься самостоятельной предпринимательской деятельностью;

- массовое развитие малого предпринимательства способствует изменению общественной психологии и жизненных ориентиров основной массы населения.

Таким образом, развитие малых предприятий на территории муниципального образования выполняет несколько социально-экономических функций, среди которых:

- создание рабочих мест путем поощрения или ускорения открытия новых видов бизнеса и роста малого бизнеса;

- выявление новых источников дохода для целевых категорий населения;

- диверсификация местной базы экономики;

- обеспечение экономической стабильности, чтобы местные фирмы стремились остаться в сообществе;

- минимизация количества провалов в бизнесе и предотвращение сокращения числа рабочих мест.

Малое предпринимательство – динамичная форма хозяйствования, здесь интенсивно идут процессы реорганизации, изменения видов деятельности, создания новых и ликвидации в установленном порядке неэффективных предприятий, что способствует оптимизации использования их потенциала в условиях рыночной экономики. Однако в современных российских условиях существует ряд факторов, осложняющих процесс создания и развития новых малых предприятий: постоянно колеблющийся спрос на продукцию малых предприятий, высокий уровень

арендной платы или стоимость приобретения помещений, сложность со сбытом продукции, безопасность деятельности. Усложненные процедуры создания предприятий, лицензирования, сертификации, другие административные барьеры, неустойчивая система налогообложения, отсутствие системы кредитования, специфицированной для малого бизнеса, недоступность качественных информационных ресурсов и образовательных услуг, разобщенность предпринимателей, недоверие общества – все это затрудняет развитие малого бизнеса.

Сегодня развитие малого предпринимательства введено в ранг государственной политики. Поддержка малого предпринимательства определена в качестве одного из ключевых элементов преобразований в экономике России. Деятельность субъектов малого предпринимательства в значительной мере зависит от действий органов государственной власти различного уровня, которые осуществляют нормативно-правовое регулирование хозяйственной деятельности, поэтому основным фактором развития сферы малого бизнеса является разносторонняя система мер государственной поддержки на всех уровнях государственного управления. Опыт разных стран показывает, что политика продвижения предпринимательства, основанная только на центральном планировании и внедрении, оказалась неэффективной. Можно выделить следующие противоречия поддержки и развития малого предпринимательства в городе:

- между ростом потребности в получении информационной, консультационной и юридической помощи для эффективного ведения бизнеса и недостаточным развитием инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в городе;
- между необходимостью получения финансовой поддержки для организации и развития собственного дела и ограниченным доступом субъектов малого предпринимательства к кредитно-финансовым ресурсам;
- между возросшими требованиями к уровню подготовки специалистов для успешного ведения бизнеса и низким уровнем профессиональной подготовки кадров, осуществляющих предпринимательскую деятельность;
- между потребностью в аренде офисных помещений, производственных площадей, оборудования и ограниченным доступом к информации об их наличии;
- между стремлением молодежи заниматься предпринимательской деятельностью и недостатком возможностей (финансовых, организационных, информационных) для осуществления этих потребностей;
- между объективной потребностью в объединении предпринимателей в общественные организации для выражения своих интересов и субъективным недостаточным осознанием этих потребностей;

- между высокоразвитой промышленной индустрией и недостаточно развитой производственной кооперацией крупных и малых предприятий;

- между необходимостью решения своих материальных проблем и неготовностью части трудоспособных незанятых граждан к самостоятельной предпринимательской деятельности;

- между возрастающей тенденцией к положительному восприятию в обществе предпринимательства и тенденцией к негативному отношению части населения к малому бизнесу.

Наличие этих противоречий ставит перед органами местного самоуправления следующие основные задачи поддержки и развития малого предпринимательства, связанные с необходимостью:

- совершенствования нормативно-правовой базы регулирования и поддержки;

- развития инфраструктуры поддержки малого предпринимательства;

- созданием сети организаций, способных предоставлять доступные и качественные информационные, консультационные, маркетинговые, юридические и другие услуги для субъектов малого предпринимательства;

- преодоления недоверия предпринимателей к власти всех уровней и ее способности обеспечить стабильные условия ведения бизнеса;

- координации и согласования деятельности контролирующих органов по проверкам субъектов малого предпринимательства;

- создания современных механизмов финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства;

- преодоления ограниченности доступа субъектов малого предпринимательства к производственным мощностям и аренде муниципального имущества;

- создания системы взаимодействия крупного и малого бизнеса;

- получения доступной деловой информации о состоянии рынка, муниципальных заказах;

- повышения общественной активности большинства предпринимателей, их разобщенность;

- создания общественных объединений предпринимателей;

- получения предпринимателями навыков ведения бизнеса, опыта управления, юридических и экономических знаний;

- формирования положительного имиджа малого предпринимательства.

Решение этих проблем необходимо прежде всего на местном уровне, который имеет преимущество учета реальных проблем и возможностей, с которыми сталкиваются предприниматели, перед федеральным и

региональным уровнем управления. Такой подход усиливает роль муниципальной политики поддержки предпринимательской деятельности.

7.2. Муниципальная политика регулирования предпринимательской деятельности

Политика органов местного самоуправления в области развития предпринимательства должна быть направлена в первую очередь на создание оптимальных правовых, экономических и социальных условий его функционирования. Как подчеркивают Х. Берр и С. Исупова, для экономической политики российских муниципалитетов также применимы классические направления деятельности муниципалитетов в западной рыночной экономике, в которой выделяется четыре группы основных задач:

- забота об уже созданных предприятиях, т.е. поддержка существующих малых и средних предприятий и крупных комбинатов, содействие в реструктуризации и модернизации, сбыте продукции;
- работа по привлечению инвесторов и созданию на территории муниципалитета предприятий сторонними инвесторами;
- содействие созданию предприятий, т.е. активная поддержка лиц, основывающих собственное дело, и начинающих предпринимателей;
- создание благоприятных рамочных условий развития предпринимательства в муниципалитете и устранение административных барьеров вхождения предпринимателей на рынок и функционирования на нем¹.

Муниципальная политика поддержки предпринимательства имеет свою специфику, связанную с существующими на территории особенностями взаимодействия предпринимателей и местной администрации. Можно выделить три категории органов местного самоуправления в зависимости от их отношения к предпринимательству и характера контактов между администрацией и предпринимателями:

1) *Иерархически действующая и скептически настроенная по отношению к предпринимателям администрация.* Такая администрация хочет сама определять происходящее в экономической сфере, предприятия должны соответственно играть подчиненную роль. Отдаются распоряжения, создаются барьеры. Настоящего взаимодействия не существует.

2) *Патриархальная и в целом позитивно настроенная по отношению к предпринимателям администрация.* Предпринимательство приветствуется, есть также желание помогать и поддерживать, но нет ори-

¹ Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / Под ред. Х. Берра и С. Исуповой (OST-EURO GmbH): Муниципальное управление. Вып. 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rcsme.ru/>

ентации на реальные потребности и пожелания предпринимателей. Отсутствуют партнерские отношения на началах равенства, а коммуникация в значительной степени представляет собой улицу с односторонним движением сверху вниз.

3) *Партнерски взаимодействующая и ориентированная на потребности и запросы предпринимателей администрация.* Такая администрация ставит себя на один уровень с предпринимателями, муниципальная экономическая политика согласуется и реализуется совместно. Взаимодействие осуществляется в самой администрации, в лагере предпринимателей, а также между ними.

При этом критериями хорошего взаимодействия между органами местного самоуправления и предпринимательскими кругами, совокупность которых образует основу для муниципальной экономической политики, следует считать:

- высокую степень прозрачности и открытости во взаимоотношениях,
- равное отношение ко всем предпринимателям,
- создание и поддержание режима систематического, структурированного, организованного и институционализированного диалога¹.

Муниципальная политика регулирования предпринимательской деятельности во многом определяется концепцией инициативного экономического развития городов, целью которого является создание качественной среды проживания для жителей.

Качественная среда проживания означает для жителей возможность найти работу и получить в городе комплекс услуг, позволяющих максимально удовлетворить свои жизненные потребности. Для достижения данной цели в городе необходимо, прежде всего, осуществить мероприятия по двум основным направлениям:

- обеспечение функционирования городских предприятий, которое позволит создать эффективную занятость жителей города и сформировать устойчивую налоговую базу;
- обеспечение эффективного использования всех городских ресурсов, включая финансовые средства, объекты муниципальной собственности (недвижимость, земельные ресурсы, ценные бумаги) и пр., для создания нового качества городской среды.

Для повышения эффективности использования методов поддержки предпринимательской деятельности муниципалитету необходимо изучить существующие потребности малого бизнеса. С этой целью в городе может быть создана бизнес-карта.

¹ Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / Под ред. Х. Берра и С. Исуповой (OST-EURO GmbH): Муниципальное управление. Вып. 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rcsme.ru/>.

Бизнес-карта территории является источником информации об имеющихся возможностях и условиях создания в районе (городе) новых предпринимательских структур, т.к. содержит сведения о свободных сырьевых и трудовых ресурсах, неиспользуемых производственных мощностях, не завершенных строительством объектах промышленного и гражданского назначения, транспортных связях и прочие данные, необходимые для принятия решений в отношении организации и развития различных форм хозяйствующих субъектов.

Структура бизнес-карты территории отражена на рис. 31.



Рис. 31. Структура бизнес-карты

Каталог инвестиционных проектов малых предприятий будет являться частью базы данных о существующих и планируемых производствах, формируемой для определения форм и методов их поддержки. По каждому объекту, заносимому в каталог малых предприятий, должны приводиться исчерпывающие данные, включая виды деятельности, цель проекта, потребности территории, ресурсы (производственные площади, трудовые ресурсы, оборудование), ориентировочный объем инвестиций (источники), срок окупаемости проекта.

Карта-схема территории разрабатывается на основе каталога инвестиционных проектов и является полным отражением всех потенциальных предложений предпринимателей в производстве товаров (услуг) по всей территории района (города). На карте отмечаются пункты размещения новых малых предприятий, существующие, а также подлежащие реконструкции в соответствии с представленными бизнес-планами.

Информационный фонд территории представляет собой свод сведений по всем точкам размещения новых малых предприятий (реконструкции действующих). В информационном фонде по каждому объекту, занесенному в карту-схему, должны быть приведены:

- данные о сырьевых ресурсах: характер, объем, доступность, экологические ограничения;

- характеристика местных условий в зоне предполагаемого строительства малого предприятия (реконструкции действующего): существующие предприятия, с которыми возможна кооперация, транспортные связи, положение с трудовыми ресурсами и т.п.

Бизнес-карта территории позволяет достичь следующих стратегических целей:

- определение предпринимательской активности в решении социально-экономических задач территории;
- координация и планирование рынка исходя из местных условий экономического развития;
- формирование благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности, особенно в приоритетных направлениях экономического развития муниципальных образований;
- решение проблем занятости населения;
- повышение эффективности использования местных ресурсов, включая средства местного бюджета;
- привлечение отечественных и зарубежных инвестиций.

Благодаря новым подходам к муниципальной политике местные власти получили более широкие возможности для стимулирования предпринимательства, воздействия на хозяйственные пропорции, привлечения капиталов, развития передовых производств и т.д. В целом можно выделить следующие направления:

- совершенствование методов взаимодействия с немунICIPальными хозяйствующими субъектами;
- рост расходов местных бюджетов на поддержку предпринимательства;
- увеличение роли муниципального предпринимательства.

Рассмотрим выделенные направления.

В мировой практике прослеживается устойчивая тенденция замены административных мер кредитно-денежными и финансово-бюджетными рычагами воздействия на предпринимательские структуры. При этом все больший вес приобретают *многообразные формы прямой и косвенной поддержки предприятий* вне зависимости от их юридического статуса, отраслевой принадлежности, используемые местными властями, исходя из собственных возможностей. Особый размах эта деятельность получила во Франции, где местными органами власти разработана целая национальная система стимулов регионального развития. Основные виды прямой помощи-премии; прямые субсидии; ссуды. Уровень косвенной помощи довольно скромнен и составляет примерно 1/4 общего объема помощи. В ФРГ прямую помощь предприятиям оказывают не столько местные органы, сколько земли, причем в большинстве случаев не самостоятельно, а вместе с федеральным правительством.

вом. Разделение расходов между правительством и землями обычно осуществляется по принципу 50:50. В Великобритании местные органы управления в ряде случаев идут на оказание прямой поддержки местным предприятиям путем создания местных финансовых корпораций для привлечения средств от различных фондов (в основном пенсионных). В США, подобно ФРГ, прямая помощь предприятиям оказывается, как правило, не местными органами власти, а администрацией штатов. Во многих штатах имеются программы помощи мелким фирмам и кооперативам, в рамках которой им предоставляются различные информационные услуги, управленческие и юридические консультации, некоторая материально-техническая помощь, финансовые субсидии и льготы. Кроме того, существуют «центры развития малого бизнеса», осуществляющие такую же деятельность с привлечением средств федерального бюджета. Наряду с оказанием прямой помощи предприятиям территориальные органы развитых стран широко практикуют косвенную помощь, которая предоставляется в форме скидок с цены продаваемых земельных участков, недвижимости; в форме создания промышленных и научно-технических парков; обустройства промышленных зон; гарантирования займов. Косвенная помощь как стимул экономического развития используется местными органами большинства стран, именно к ней сводится основа взаимоотношений местных органов власти и предприятий. Наиболее ярким исключением из общего правила является Франция, где, как упоминалось выше, косвенная помощь сильно уступает по значению прямой¹. В целом формы взаимодействия между муниципалитетом и предприятиями представлены на рис. 32.

В большинстве развитых стран растут *расходы местных бюджетов на поддержку предпринимательства*. Несмотря на то, что в разных странах темпы роста и структура расходов неодинаковы, можно говорить об общем доминировании стратегии местных властей на обновление экономических структур, повышение эффективности их работы. Это выражается в том, что основная часть предоставляемой помощи идет на поддержку новых и расширение уже действующих предприятий и гораздо меньшая доля средств расходуется на помощь предприятиям-банкротам или предприятиям, находящимся в трудном положении. Так, например, из бюджета федерации и земель ФРГ малым предприятиям, осваивающим высокотехнологичные производства, предоставляются льготные инвестиционные кредиты. При этом особое внимание уделяется кредитованию малого бизнеса, действующего в Восточных землях².

¹ Ергалиева Г.К. Основные аспекты экономического взаимодействия хозяйствующих субъектов с местными органами власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.kazsu.kz/libr/Vestnik/>.

² Рубе В.А. Малый бизнес: история, теория, практика. – М., 2000. – С. 188.

Муниципальные структуры США также содействуют развитию малого бизнеса, имеют свои денежные фонды поддержки, средства в которые поступают из городской казны и от крупных компаний в обмен на некоторые получаемые ими льготы. Интересно отметить, что крупнейшая мировая компания «Майкрософт», располагающаяся в г. Сизтле (США), начинала свою деятельность в этом городе как малое предприятие с тремя работниками¹.



Рис. 32. Формы прямой и косвенной поддержки предприятий

При осуществлении поиска новых возможностей укрепления экономического потенциала муниципального образования особое значение приобретает выявление наиболее привлекательных для решения задач территориального развития сфер *муниципального предпринимательства*, под которым понимается совокупность разнообразных форм хозяйственной деятельности местных органов власти, направленных на получение прибыли.

К их числу можно отнести:

- создание предприятий с долевой собственностью;
- приватизацию и продажу убыточных объектов собственности при условии сохранения профиля их деятельности в частном секторе;
- развитие контрактной системы сотрудничества;
- формирование предпринимательских зон в экономически депрессивных районах крупных городов и др.

¹ Юсупова Н. Поддержка малого предпринимательства в США // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 5. – С. 87.

Таким образом, зарубежный опыт показывает, что в распоряжении местных органов власти имеется достаточно широкий спектр организационно-экономических инструментов оживления муниципальной экономики путем привлечения к решению территориальных проблем, действующих в границах МО предприятий. Необходимо только выбрать адекватную местным условиям стратегию развития и на ее основе разработать действенную муниципальную промышленную политику.

Муниципальная промышленная политика – это осознаваемая и официально регламентируемая органами местного самоуправления система, включающая определение целей и приоритетов развития промышленно-предпринимательской сферы территории, а также выработку многообразных средств их обеспечения¹. Эффективность реализации муниципальной промышленной политики во многом зависит от воплощения в ней принципов (рис. 33).



Рис. 33. Принципы муниципальной промышленной политики

В современных российских условиях в осуществлении муниципальной промышленной политики принято выделять два направления:

- повышение эффективности функционирования предприятий, в том числе через проведение процедуры банкротства и последующей санации;
- повышение степени вертикальной интеграции предприятий, расположенных в городе, например через организацию консорциумов, финансово-промышленных групп с участием городской администрации (и последующей продажей ее доли акций).

Муниципальная промышленная политика тесно связана со структурной и инвестиционной политикой органов местного самоуправления. При этом инвестиционная политика, стимулирующая развитие местного производства в соответствии с выбранными приоритетами, должна пре-

¹ Анисимов В., Винслав Ю. Реализация муниципальной промышленной политики (методологические и методические вопросы) // Российский экономический журнал. – 2002. – № 9. – С. 30–44.

дусматривать использование неинфляционных источников финансирования капитальных вложений (сбережения населения, собственные средства предприятий, инвестиции иностранных партнеров). Инвестиции могут направляться и на устранение спада конкретных видов производства, если они выбраны в качестве приоритетных, а также на увеличение числа рабочих мест, внедрение прогрессивных технологий, повышение качества продукции, на реализацию структурных сдвигов. Высвобождаемые в ходе структурной перестройки экономики работники должны иметь возможность трудоустроиться, в частности, в сфере малого и среднего бизнеса.

Особое значение для поддержки предпринимательства на муниципальном уровне имеют меры институционального характера, направленные на создание инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

Инфраструктура поддержки малого предпринимательства – это специализированные предприятия и организации, оказывающие субъектам малого предпринимательства те или иные виды услуг (информационное обеспечение, финансовая поддержка, предоставление помещений и оборудования, консультирование, подготовка кадров и т.д.).

К объектам инфраструктуры поддержки малого предпринимательства относятся информационно-аналитические центры, фонды поддержки, агентства поддержки малого бизнеса, бизнес-инкубаторы, учебные центры, кредитные союзы и общественные организации предпринимателей. Конечной целью формирования инфраструктуры поддержки малого предпринимательства на территории является не просто создание среды для более эффективного ведения ими собственной деятельности, а направление этой деятельности в интересах общества, включая структурную перестройку и развитие местной экономики, расширение номенклатуры и конкурентоспособности выпускаемой продукции, создание новых рабочих мест.

Муниципальная промышленная политика должна иметь селективный характер. Это связано не только с территориальной или отраслевой принадлежностью малых предприятий, но и проблемами их «жизненного цикла». В период создания малых предприятий, независимо от выбранных ими направлений деятельности, главной проблемой является малая величина первоначального капитала. На втором месте в перечне проблем стоит вопрос с помещениями. Актуальна на начальном этапе деятельности и проблема сбыта. В период становления малого предприятия главной проблемой становится завоевание места на рынке товаров, услуг. При этом возникают трудности, связанные с преодолением административных барьеров. На фазе развития предприятия к факторам сдерживания малого предпринимательства в России можно отнести

также трудности в получении кредитов, инвестиций, информации, приобретении сырья и оборудования, недостаточность оборотных средств, невыполнение обязательств партнерами, высокую арендную плату за помещения. Эти факторы наряду с инфляцией ведут к развитию малого бизнеса прежде всего в непроизводственной сфере, ориентированной главным образом на закупки, перераспределение и обслуживание импортного товара. На фазе затухания предприятия необходимыми, прежде всего, являются консалтинговые услуги, позволяющие не только «свернуть» неэффективное производство, но и главным образом найти новую нишу для деятельности на рынке. Соответственно на разных этапах развития малого бизнеса формы его поддержки могут быть различными. В общем виде зависимость форм поддержки малого предпринимательства от фазы жизненного цикла представлена в табл. 20. (Количество «звездочек» в клетках таблицы определяется интенсивностью использования форм поддержки.)

Таблица 20

Основные формы поддержки малого предпринимательства

Формы поддержки	Фаза возникновения	Фаза становления	Фаза развития	Фаза затухания
Бизнес-инкубаторы	***			*
Бизнес-центры	**		*	*
Общество по содействию развитию экономики	*	***	*	*
Налоговые, поручительские, кредитные и лизинговые программы	**	**	**	**
Учебные программы	**			
Подготовка производственных площадей	*	***		
Содействие участию в выставках (ярмарках), экспорту		***	***	

Кроме того, еще целый ряд других мероприятий опосредованно содействует развитию малого предпринимательства в городах. К ним относятся, например, создание локальных конкурентных рынков путем конкурсного распределения муниципальных заказов, демонополизация и приватизация в муниципальной экономике, а также устранение адми-

нистративных и иных барьеров, препятствующих развитию частного предпринимательства.

Наиболее удобной формой реализации промышленной политики на муниципальном уровне управления являются целевые программы поддержки предпринимательства, с помощью которых органы местного самоуправления обеспечивают скоординированность действий, направленных на создание благоприятных условий развития этого сектора экономики.

Муниципальная целевая программа – совокупность взаимосвязанных мер, план действий местной администрации, направленных на достижение единой цели социально-экономического развития муниципального образования.

Их формирование охватывает пять этапов, показанных в табл. 21.

Таблица 21

Этапы формирования муниципальных целевых программ

Этапы	Содержание
1. Предварительный этап	Формирование стратегии социально-экономического развития МО на основе анализа текущей ситуации. Разработка проекта концепции муниципальной промышленной политики
2. Целевой этап	Идентификация системы социально-экономических проблем МО, определение приоритетности и структуры целей развития
3. Оценочный этап	Оценка степени сопряженности каждой проблемы с функционированием и развитием промышленных предприятий территории
4. Этап комплексного анализа	Комплексная оценка роли промышленных предприятий в решении приоритетных проблем развития муниципального образования
5. Этап корректировки	Уточнение концепции муниципальной промышленной политики

Большое влияние на процесс формирования активной предпринимательской среды на территории муниципального образования могут оказывать и *административные формы муниципального регулирования развития бизнеса*, в частности такие, как регистрация и лицензирование.

Существующая система регистрации малых предприятий в России вряд ли может рассматриваться как стимулирующая развитие бизнеса.

Регистрация предприятий – юридический акт, удостоверяющий право юридического лица осуществлять предпринимательскую деятельность.

Процесс регистрации малых предприятий до сих пор сильно осложнен: требуется большое количество документов, а вся процедура оформления занимает от одного до трех месяцев. Поскольку платежи, связанные с регистрацией, как правило, устанавливаются в зависимости от размера минимальной заработной платы, то они регулярно увеличиваются. Кроме того, местные органы власти периодически осуществляют перерегистрацию малых предприятий, усложняя тем самым их работу и изымая дополнительные средства в местные бюджеты. К тому же затраты, связанные с выполнением обязательных процедур (подготовка устава и учредительного договора, нотариальное заверение учредительных документов и подписей, сбор за государственную регистрацию, постановка на учет в органах статистики и налоговых службах, внесение уставного капитала, изготовление печатей), существенно отличаются по регионам. Поэтому многие политики, ученые и предприниматели высказываются за необходимость перехода от разрешительной модели регистрации к уведомительной. Создание регистрирующего органа, который самостоятельно организует всю необходимую работу по доведению соответствующей информации до заинтересованных органов и совершению ими соответствующих действий, позволит значительно упростить процедуру регистрации.

Не менее серьезные проблемы, снижающие стимулы к развитию предпринимательства, возникают и при лицензировании.

Лицензирование – выдача разрешения (лицензии) на право проведения тех или иных операций, а также мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Отсутствие четкого порядка, единых правовых норм применения приводит к неуправляемому расширению сферы его использования на муниципальном уровне. Лицензионные сборы проводятся без каких-либо обоснованных расчетов их величины и устанавливаются в первую очередь исходя из потребностей пополнения местных бюджетов. Это приводит к необходимости жесткой регламентации процедуры лицензирования для превращения ее из средства давления на бизнес в механизм его регулирования.

При формировании муниципальной политики регулирования предпринимательской деятельности необходимо учитывать, что она должна быть направлена на стимулирование выхода местной продукции не

только на локальные, но и на инорегиональные, включая внешние для национального государства, рынки. Между тем муниципальная внешнеэкономическая политика имеет свои особенности и проблемы.

7.3. Муниципальная политика стимулирования внешнеэкономической деятельности

С начала 1990-х гг. качественно изменились условия внешнеэкономической деятельности на уровне муниципальных образований. Некоторые города, включая Владивосток, были открыты для посещения иностранцев только с 1990 г.; изменились функции и роль местных органов власти в системе внешнеэкономических отношений; трансформировались права предприятий. Значение городов как субъектов международной деятельности в последнее время постоянно увеличивается, органы местного самоуправления все активнее включаются во внешнеэкономическую деятельность, поддерживают иностранный бизнес на своих территориях, помогают своим предприятиям осваивать внешние рынки.

Важнейшей причиной активизации внешнеэкономической деятельности городов является необходимость:

- пополнение доходной части местных бюджетов;
- появление новых рабочих мест;
- привлечение инвестиций;
- повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Среди основных тенденций развития внешнеэкономических торговых связей крупнейших городов в последние годы можно отметить следующие:

- увеличение внешнеэкономических и сокращение межрегиональных кооперационных и торговых связей, связанное с уменьшением емкости внутреннего рынка в условиях экономического спада;
- рационализация внешних связей под воздействием закона спроса и предложения и иностранной конкуренции (на первый план вышли интересы прибыльности частных и государственных предприятий, эффективности хозяйственных связей);
- повышение доли услуг в сфере внешних связей и рост импорта туристических, коммерческих и финансовых услуг;
- ухудшение структуры экспорта, связанное с уменьшением доли экспорта машин и оборудования и увеличением экспорта сырья и конструкционных материалов;
- увеличение роли иностранных инвестиций в экономике городов; рост внешнеэкономических связей, реализуемых через транснациональные и многонациональные корпорации.

Для решения этих и иных возникающих проблем, для оптимизации внешнеэкономических связей городов возникает необходимость разработки программ, концепций внешнеэкономических связей города. Такие программы являются организационной основой муниципальной политики в области развития внешних связей города, определяющей стратегию выбора приоритетных направлений развития внешних связей и обеспечивающей их реализацию. Возможными направлениями подобных программ могут являться:

- координация и регулирование деятельности органов местного государственного управления, муниципальных предприятий, учреждений и организаций в области внешнеэкономических и межрегиональных связей;

- развитие и поддержание деловой активности через систему взаимодействия городских структур, предпринимателей и субъектов хозяйственной деятельности города и иностранных партнеров;

- совершенствование форм и методов поддержки предприятий и организаций города всех форм собственности в вопросах развития международных и межрегиональных связей;

- оказание информационных и консультативных услуг;

- создание позитивного имиджа города за рубежом;

- проведение маркетинга и продвижение города на международном уровне;

- формирование приемлемого в условиях существующего законодательства инвестиционного климата;

- увеличение объема, интенсивности и совершенствование структуры имеющихся связей;

- существенное расширение контактов с органами местного самоуправления зарубежных стран, в том числе ближнего зарубежья;

- налаживание взаимодействия с муниципальными образованиями России, государственными органами и общественными организациями в осуществлении международных связей и внешнеэкономической деятельности.

Как показывает анализ зарубежного и отечественного опыта, механизм реализации вышеназванных направлений достаточно разнообразен и может включать следующие направления:

- проведение международных мероприятий (выставок, делегаций, переговоров, конференций и т.д.), привлечение к участию в них представителей предприятий и организаций города;

- создание совместных предприятий (СП), целью деятельности которых является решение социально-экономических проблем города и реализация программ администрации города;

- содействие открытию в городе офисов иностранных компаний и предприятий с участием иностранного капитала;
- продвижение предложений иностранных компаний по поставкам продукции, технологий, услуг;
- подбор иностранных партнеров в различных сферах деятельности; привлечение возможностей иностранных фондов и программ технического содействия для решения муниципальных вопросов и проблем предприятий города;
- содействие в реализации грантов и программ международных фондов;
- организация и поддержание партнерских, экономических, культурных, образовательных связей с городами-партнерами;
- организация проведения переговоров (контактов, приемов, визитов, выездов и т.д.) с зарубежными партнерами;
- создание и ведение базы данных инвестиционных проектов, экспортных возможностей предприятий города;
- проведение семинаров и конференций по тематике, связанной с внешнеэкономической деятельностью предприятий;
- приобретение современных знаний муниципальными служащими через привлечение иностранных экспертов и организацию стажировок¹.

Большое значение для стимулирования внешнеэкономической деятельности городов как рыночных агентов имеет создание соответствующей нормативно-правовой базы. Основная проблема состоит в том, что в российском законодательстве преобладает подход, в соответствии с которым внешние связи муниципалитетов рассматриваются в рамках внешних связей государства. При этом они не имеют прав юридического лица и могут действовать на внешнем рынке только как физические лица.

Между тем в настоящее время идет процесс присоединения России ко многим региональным союзам, поэтому актуализируются проблемы правового обеспечения приграничного сотрудничества. Особую интенсивность эти процессы приобрели в Европе, где действует «Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей» 1980 г. Россией конвенция была подписана 3 октября 1999 г. и находится в стадии ратификации². В то же время заключенные до сих пор с участием РФ договоры о приграничном сотрудни-

¹ Власова Н.Ю. Развитие внешнеэкономических отношений на уровне городов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/>.

² Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации / Под ред. Е.В. Белова и др. – М.: Научная книга, 2002. – С. 374–378.

честве в рамках СНГ (Правительственные соглашения с Украиной, Казахстаном и др.; Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств-участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29.03.1996 г. и др.) не уделяют необходимого внимания межрегиональным и межмуниципальным формам сотрудничества и кооперации. Таким образом, приграничное сотрудничество с участием российских муниципалитетов не имеет пока необходимой правовой основы и, как следствие, его потенциал не может быть до конца раскрыт. Не случайно в связи с этим в Концепции приграничного сотрудничества в РФ, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 09.02.2001 г. № 196-р, формирование нормативной правовой базы по вопросам приграничного сотрудничества названо в качестве приоритетной меры по стимулированию развития приграничной территории¹.

Вместе с тем, обращает на себя внимание различие в подходах к пониманию приграничного сотрудничества в Европейской рамочной конвенции, с одной стороны, и в российских документах и соглашениях – с другой. Конвенция исходит из того, что сердцевину приграничного сотрудничества составляют «отношения между соседними территориальными сообществами (то есть территориальными корпорациями) и властями (то есть их органами управления), находящимися под юрисдикцией двух и более Договаривающихся сторон». В российской Концепции приграничного сотрудничества последнее рассматривается как согласованные действия органов управления всех уровней (федерации, субъектов и местного самоуправления), «направленные на укрепление взаимодействия РФ и сопредельных государств» в решении вопросов устойчивого развития приграничных территорий. Таким образом, территории определяются, прежде всего, как объект государственной деятельности в области приграничного сотрудничества, а не как самостоятельные участники отношений с зарубежными муниципалитетами. Раскрывая полномочия органов управления трех уровней власти в сфере приграничного сотрудничества, авторы Концепции рассматривают их в контексте разграничения полномочий в области международных и внешнеэкономических связей, поэтому основной объем полномочий закрепляют за федеральными органами исполнительной власти; за органами местного самоуправления остается лишь право в пределах своих полномочий осуществлять в установленном порядке внешнеэкономические связи с муниципальными образованиями, организациями и гражданами сопредельных государств, а также заключать в установленном

¹ Концепция приграничного сотрудничества // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации / Под ред. Е.В. Белова и др. – М.: Научная книга, 2002. С. 284–296.

законодательством РФ порядке с иностранными партнерами соглашения (гражданско-правовые договоры) о приграничном сотрудничестве. Соответственно указанными гражданско-правовыми формами, по замыслу авторов Концепции, исчерпывается приграничное сотрудничество самих муниципальных образований. Такой узкий подход к политике приграничного сотрудничества, по справедливому замечанию Е.В. Гриценко, нельзя признать достаточно эффективным: он нуждается в дальнейшем углублении и развитии¹.

Создание концепции внешнеэкономической стратегии города должно базироваться на успешном мировом опыте деятельности аналогичных по статусу, территории и социально-экономическому положению территориальных образований и их включении в мировое разделение труда. Десятилетний начальный период самостоятельной деятельности регионов и организаций России в качестве субъектов международного сотрудничества показал, что существуют определенные общие и особенные его черты их эффективной стратегии в этом процессе. Международное сотрудничество для территории включает две важнейшие категории: социальные связи и экономическое сотрудничество.

Социальное сотрудничество имеет широкий спектр направлений: техническую помощь, образование и науку, многосторонние культурные связи. Поэтому роль социального сотрудничества состоит в подготовке новых возможностей и расширении сфер, т.е. оно создает условия для формирования потенциальных проектов и заказов на будущее экономическое сотрудничество со стороны российского и международного сообщества именно на данной территории. Предприятия, являясь организационно-экономической базой партнерства, более гибки в выборе конкретных, но относительно однородных форм, связанных с преимущественно деловым сотрудничеством. Для города как более сложной социальной системы необходим учет всего спектра и комплекса возможных направлений межрегионального общения для достижения максимального конечного результата в виде развития города.

Экономическое же сотрудничество территории предполагает, в первую очередь, деятельность по созданию возможностей для успешного взаимовыгодного двух- и многостороннего партнерства на уровне конкретных предприятий и организаций.

Таким образом, для города принципиально важным при выборе стратегических направлений международного сотрудничества является проведение первичного стратегического анализа и выявление факторов конкурентоспособности как на уровне проектов, т.е. предприятий и ор-

¹ Гриценко Е.В. Проблемы развития межмуниципальных кооперационных связей в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://up.mos.ru/>.

ганизаций, так и для всей социальной системы территории в целях обеспечения ее долговременного и стабильного социально-экономического развития как субъекта международного разделения труда. Международный опыт и, в частности, исследования японского исследователя Кеничи Омаэ доказывают необходимость постановки и исследования данной проблемы в глобальном контексте, который ставит определенные условия по «размерам» региона. Эффективное включение территории в международное разделение труда возможно при численности его населения не менее 4–5 млн человек, т.е. при наличии определенной территориальной агломерации, чувствительной к позициям на международном уровне¹. Поэтому формирование эффективной внешнеэкономической стратегии территории требует рассмотрения не только изолированного города с его ресурсами и положением в качестве одного из важнейших центров деловой активности, а более широкого его анализа, как региона, агломерации, включающей окружающие сельские районы. При этом возникает региональное образование, которое может играть более важную роль, чем сам город – центр агломерации. Например, международное значение такого города на западном побережье США как Сан-Франциско (около 750 тыс. жителей) не было бы столь велико без рассмотрения всего региона залива Сан-Франциско или Силиконовой Долины, а это более 5 млн человек. Именно формирование такой агломерации стало стратегической целью регионального развития и принесло успех властям². Такой подход имеет особое значение для многих дальневосточных городов РФ, испытывающих двойное давление демографических проблем: нехватки собственного населения и перенаселенности сопредельных китайских территорий.

Международный опыт также уже доказал наличие определенного организационного механизма решения данной проблемы. Движущими силами и элементами этого механизма являются интересы в саморазвитии и достижение эффективности деятельности отраслевых **кластеров**, т.е. групп или цепочки отраслей, объединенных технологическими связями от сырья до готового продукта либо вносящих существенный локальный технологический вклад в производство продукта. Именно интересы как отдельных предприятий, так и целого региона могут привести к организационному оформлению и техническому решению при создании подобного демократического объединения на основе сетевых принципов взаимодействия. Позитивным фактом является то, что за последние годы создана и уже готова к активному использованию тех-

¹ Ohmae K. The End of the Nation States. The Rise of Regional Economics. – N.Y.: The Free Press, 1995. P. 80–89.

² Евченко Н.Н., Евченко Ю.А. Внешнеэкономическая стратегия города [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stud.math.rsu.ru/>.

ническая база будущих организационных изменений во взаимодействии на международной арене. Таким техническим средством во всем мире признан Интернет, и его существование и все более активное использование дают шанс и нашему региону на эффективное продвижение при соответствующей стратегии¹. При таком подходе бизнес выступает двигателем прогресса, причем при принятии решений правительство не может не учитывать интересы населения, что должно составлять основу стратегии внешнеэкономического сотрудничества территории.

Создание стратегии внешнеэкономического сотрудничества должно опираться, несомненно, на уже имеющийся и активно используемый в городе ресурсный потенциал на основе тесного сотрудничества межправительственных, банковских структур и неправительственных организаций. Стратегия расширения внешнеэкономической деятельности городов будет включать несколько ключевых аспектов, которые могут разрабатываться и реализовываться в качестве самостоятельных программ или проектов.

К их числу относятся:

- расширение сфер и объема технической помощи;
- инвестиционное сотрудничество;
- реформирование системы образования.

Рассматривая эти направления, следует принять во внимание, что по сути своей деятельностью и принятой концепции международные организации, особенно межгосударственные, например ТАСИС, специализирующиеся на расширении *сфер и объема технической помощи*, работают в наиболее широком территориальном аспекте, т.е. концентрируют ресурсы и усилия на достаточно большой территории и /или работают для определенного отраслевого кластера.

При таком положении подготовка успешных проектов неизбежно влечет организационное объединение с другими территориями или создание фактической агломерации. Таким образом, именно принципы концентрации международной помощи заставляют региональных руководителей, оценивших ее эффективность, принимать решения о расширении территориальных и отраслевых границ приема подобной помощи как одного из существенных условий ее получения. При этом нельзя забывать, что крупные территориальные проекты, кроме их целевой направленности, для доказательства своей жизненной необходимости для региона должны являться отражением и частью уже достаточно проработанной руководством территории внешнеэкономической и внутренней стратегии. Иногда работа международных организаций связана с подробным изучением существующей региональной бизнес-

¹ Евченко Н.Н., Евченко Ю.А., Внешнеэкономическая стратегия города [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stud.math.rsu.ru/>.

среды для запланированного инвестирования либо оказания технической помощи, например, работа Европейского банка реконструкции и развития. В таких случаях региональные структуры имеют возможность координировать и осуществлять своевременный мониторинг подобной деятельности с тем, чтобы оценить, насколько цели, методы и сроки их работы соответствуют принятой региональной внешнеэкономической стратегии, так и содействовать формированию пакета предложений для потенциальных проектов.

Успешность развития *инвестиционного сотрудничества* с внешними партнерами связана с эффективным использованием собственного инвестиционного потенциала, причем в качестве одного из приоритетных направлений можно рассматривать маркетинг города на региональном и внешнем рынках. Основу подобной маркетинговой деятельности может составить изложение существующего успешного опыта местных предпринимателей, успешно работающих на региональном уровне. Позитивный российский опыт, а не любые льготы, обещания и описания перспективных результатов для инвестиций иностранных инвесторов региональными руководителями является лучшей рекламой для успешного привлечения инвестиций, в том числе и зарубежных. Достаточно обнадеживающими для деловой активности, хотя и тревожными для местных производителей, новостями последних лет являются все более настойчивые и все более успешные попытки проникновения транснациональных и крупных национальных корпораций на региональный рынок. За последние два года созданы сети распределения (дистрибьюторские сети) двух-трех десятков таких компаний. Наличие подобной тенденции, не позволяющей эффективно развивать и поддерживать местного производителя – основного источника местных налогов и гаранта социальной сферы, заставляет региональных руководителей делать выводы о квалификации действующих управленческих кадров, необходимости повышения ее уровня и использовать международное сотрудничество для решения в числе приоритетных и этой проблемы.

Мировой и российский опыт показывает, что *система образования* в числе первых должна подвергаться реформированию на основе новой парадигмы, во главу угла которой ставится получение обучаемыми реальных квалификационных навыков, что особенно актуально для быстрых изменений в рыночной среде с ее требованиями к постоянному повышению и/или изменению квалификации. Социальный аспект международной помощи будет заключаться в использовании результатов и технологии внедрения тех успешных примеров реформирования системы образования за рубежом, и в первую очередь в Западной Европе, которые могут быть адаптированы в России, что обеспечит эффективное использование ограниченных местных финансовых ресурсов, доступных для использования при ее реформировании.

Международные связи также будут катализатором для роста престижа и обеспечения необходимости в ежедневной работе знания иностранных языков. Можно предположить, что одним из неизбежных стратегических решений при создании концепции международного сотрудничества станет активизация и утверждение общественного приоритета знания иностранного языка.

Таким образом, стратегия внешнеэкономического развития города должна предусматривать решение концептуальных проблем:

- достаточного территориального охвата с созданием внешнеэкономической агломерации, способной действовать как единое целое на мировых рынках;

- расширения числа новых, координации действующих и распространения позитивного опыта выполненных региональных проектов в рамках технической помощи, предоставляемой России международным сообществом;

- создания системы активной пропаганды положительного опыта ведения бизнеса и проведения маркетинговой политики региона на мировых рынках;

- создания основ для развития человеческих ресурсов, реформирования системы образования с целью создания условий для полного использования регионального потенциала в интересах его жителей.

Перечисленные мероприятия, безусловно, не учитывают всех форм поддержки муниципалитетами внешнеэкономической деятельности предприятий. Важно учитывать, что эти формы поддержки должны развиваться в общем контексте внешнеэкономической стратегии страны и дополнять меры стимулирования предпринимательской деятельности, существующие на федеральном и региональном уровнях. При этом отличительной характеристикой муниципальных мер поддержки должна быть целенаправленная ориентация на решение приоритетного развития социально-экономических проблем развития территории.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные особенности и проблемы развития малого предпринимательства в России.

2. Охарактеризуйте приоритетные направления развития малого предпринимательства в российских городах.

3. Выделите важнейшие задачи муниципалитетов в сфере поддержки и стимулирования развития малого предпринимательства.

4. Охарактеризуйте основные типы органов местного самоуправления в зависимости от их взаимоотношений с предпринимателями.

5. Каковы критерии хорошего взаимодействия между органами местного самоуправления и предпринимательскими кругами?

6. Назовите меры прямой и косвенной поддержки муниципалитетами предпринимательской деятельности.

7. Охарактеризуйте основные проблемы нормативно-правовой базы внешнеэкономической деятельности муниципалитетов.

8. Каковы основные методы стимулирования экспорта на уровне муниципалитетов в России?

Рекомендуемая литература

Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление. – М., 2002.

Доклад Приморского территориального управления МАП России «О создании благоприятных условий для предпринимательской деятельности в муниципальных образованиях Приморского края. Об административных барьерах при развитии предпринимательства». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gcsme.ru/>.

Колесник Е. Бизнес и город – стратегическое партнерство // Муниципальная экономика. – 2002. – № 3. – С. 19–22.

Макинтайр Р. Местные власти – стимуляторы малого бизнеса // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 3. – С. 55–60.

Ореховский П.А. Развитие предпринимательства в контексте местной экономики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lab.obninsk.ru/>.

Ореховский П., Широин В. Диагностика городов с точки зрения развития малого и среднего бизнеса // Муниципальная экономика. – 2004. – № 2. – С. 17–25.

Стрелец Т.В. Роль штатов и местных органов власти в развитии экспорта // США: экономика, политика, идеология. – 1992. – №8. – С. 31–36.

ИТОГОВЫЙ ТЕСТ ПО КУРСУ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО»

Выберите все верные ответы.

1. Субъектами муниципальной экономики являются:
 - а) частные предприятия;
 - б) государственные предприятия;
 - в) домохозяйства;
 - г) центральная администрация.
2. Какие из перечисленных ниже признаков являются характерными для муниципальных предприятий:
 - а) создаются органами местного самоуправления;
 - б) действуют на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления;
 - в) носят унитарный характер;
 - г) существуют как АОО или АОЗТ.
3. Право хозяйственного ведения муниципальных предприятий означает, что
 - а) они обладают полной хозяйственной самостоятельностью;
 - б) государство несет субсидиарную ответственность за результаты их деятельности;
 - в) они являются структурообразующими предприятиями;
 - г) они являются акционерными обществами, большая доля уставного капитала которого формируется из собственности муниципального образования.
4. Унитарный характер муниципальных предприятий означает, что
 - а) они наделяются абсолютными правами собственности на закрепленное имущество;
 - б) субъектом предпринимательской деятельности выступает муниципалитет;
 - в) имущество принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления;
 - г) они являются коммерческими организациями.
5. Право оперативного управления муниципальных предприятий означает, что
 - а) они обладают полной хозяйственной самостоятельностью;
 - б) государство несет субсидиарную ответственность за результаты их деятельности;
 - в) они являются структурообразующими предприятиями;
 - г) они являются акционерными обществами, 100 % уставного капитала которого формируется из собственности муниципального образования.

6. Функционирование бюджетно-финансового механизма муниципальной экономики ограничивается:

- а) зависимостью от вышестоящих органов;
- б) субъективностью в формировании доходных источников;
- в) развитием фондов региональной поддержки;
- г) несовершенством системы бюджетного федерализма.

7. Федеративно опосредованная система экономических отношений в рамках экономического федерализма включает отношения:

- а) разделения действий, ответственности и ресурсов территорий;
- б) дифференциации механизмов хозяйствования;
- в) государственного регулирования территориального развития;
- г) взаимодействия на основе делегирования полномочий.

8. Механизмы функционирования муниципальной экономики определяются как система

- а) воздействий местных органов власти на муниципальную экономику;
- б) экономических отношений между субъектами муниципальной экономики по поводу хозяйствования на принципах эффективности;
- в) регулирования финансово-хозяйственной деятельности производителей товаров и услуг;
- г) ограничения экономически необоснованного роста прибыли местных монополий.

9. Экономический механизм федеративных отношений включает

- а) государственное регулирование территориального развития;
- б) определение компетенции местной власти в решении проблем развития территории;
- в) организационно-хозяйственные формы предпринимательского сектора;
- г) систему стимулирования хозяйствующих субъектов.

10. Состояние Парето – эффективного потребления в муниципальной экономике рассматривается в

- а) теореме о децентрализации;
- б) принципе «невидимой ноги»;
- в) гипотезе Тибу;
- г) верны ответы б) и в).

11. Различие методов государственного территориального управления и местного самоуправления связано с различием

- а) целей управления;
- б) объекта управления;
- в) границ территории;
- г) границ функции.

6. Теорема о децентрализации

- а) доказывает эффективность децентрализованного принятия решений перед централизованным при прочих равных условиях;

б) показывает влияние транзакционных издержек на предпочтения потребителей;

в) связывает уровень поставки локального общественного блага с общественно необходимыми затратами;

г) определяет механизм ограничения государственного регулирования территориального развития.

12. К основным функциям муниципалитета следует относить:

а) планирование социально-экономического развития;

б) управление муниципальной собственностью;

в) привлечение ресурсов для локального производства общественных товаров и услуг;

г) регулирование частнопредпринимательской деятельности.

13. Преимущества арендной формы управления муниципальной собственностью определяются

а) возможностью распределения конечного продукта среди членов трудового коллектива;

б) хозяйственной самостоятельностью коллектива;

в) стабильностью поступлений доходов в бюджет;

г) возможностью лизинга.

14. К вспомогательным функциям муниципалитетов следует относить:

а) организацию коммунальной службы;

б) поддержку социальной сферы;

в) регулирование частнопредпринимательской деятельности;

г) привлечение ресурсов для локального производства общественных товаров и услуг.

15. Недостатки трастовой формы управления муниципальной собственности связаны с

а) неразработанностью законодательной базы;

б) временными рамками договорных отношений;

в) приоритетами интересов полного собственника в ведении хозяйственной деятельности;

г) ограниченной ответственностью доверительного собственника.

16. Франчайзинг – это договор о передаче объектов муниципальной собственности

а) для осуществления определенного вида деятельности на условиях выплаты платежей роялти;

б) во временное пользование на условиях определенной платы за пользование;

в) в доверительное управление;

г) в эксплуатацию на условиях значительных инвестиций и оплаты продукцией.

17. К основным направлениям приватизации муниципальной собственности относится

- а) большая приватизация;
- б) спонтанная приватизация;
- в) малая приватизация;
- г) приватизация объектов незавершенного строительства.

18. Концессия – это договор о передаче объектов муниципальной собственности

- а) в доверительное управление;
- б) во временное пользование на условиях определенной платы за пользование;
- в) в эксплуатацию на условиях значительных инвестиций и оплаты продукцией;
- г) для осуществления определенного вида деятельности на условиях выплаты платежей роялти.

19. Важнейшим направлением приватизации муниципальной собственности является:

- а) жилищная приватизация;
- б) малая приватизация;
- в) спонтанная приватизация;
- г) все ответы неверны.

20. Бизнес-инкубатор

- а) является коммерческим предприятием;
- б) может развиваться только в форме инвестиционного фонда;
- в) не является коммерческим предприятием;
- г) может развиваться только в форме акционерного общества.

21. Муниципальное предпринимательство – совокупность форм хозяйственной деятельности

- а) местных органов власти, направленных на реализацию основных социально-экономических функций;
- б) местных органов власти, направленных на получение прибыли;
- в) предприятий, расположенных на территории МО;
- г) муниципальных унитарных предприятий данной территории.

22. К организациям внешней инфраструктуры поддержки предпринимательства относятся:

- а) предприятия, не имеющие отношения ни к муниципалитету, ни к предпринимателям;
- б) торгово-промышленные палаты;
- в) общества по содействию экономическому развитию территории;
- г) бизнес-инкубаторы и технопарки.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Арендаторов выгонят на улицу. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.fis.ru/>.

Анисимов В., Винслав Ю. Реализация муниципальной промышленной политики (методологические и методические вопросы) // Российский экономический журнал. – 2002. – № 9. – С. 30–44.

Анимица Е., Дворядкина Е., Силин Я. Бюджет большого города. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pubs.msps.ru/>.

Баев С. Государство избегает прямого вмешательства в экономику // БОСС. – 2001. – № 5. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.cfin.ru/press/boss/>.

Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики: Учеб. пособие / Моск. обществ. науч. фонд. – М.: МОНФ, 2001. – 143 с.

Борисов А., Ореховский П. Города: системный анализ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Бурцева Т. Мониторинг местного инвестиционного климата. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.; Л.: Госиздат, 1928. – 468 с.

Владивосток в 1996: Стат. сб. – Владивосток, 1997. – 136 с.

Власова Н.Ю. Развитие внешнеэкономических отношений на уровне городов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.prof.msu.ru/publ/>.

Во Владивостоке началась реформа ЖКХ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://orsn.ru/news/news99/>.

Воронин А.Г. Финансы муниципального образования. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.owl.ru/win/>.

Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Дело, 1998. – 128 с.

Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.

Гармаш Л.П. Лизинг недвижимости и эффективное управление земельными ресурсами: потенциал развития и использования земельных ресурсов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://webcenter.ru/>.

Глазырин М. Экономическая модель местного самоуправления // Экономист. – 1999. – № 11. – С. 66–74.

Григоров В.Э. Перспективное финансовое планирование в муниципальных образованиях Российской Федерации. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 216 с.

Гриценко Е.В. Проблемы развития межмуниципальных кооперационных связей в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://up.mos.ru/>.

Дерябина Я. Инструменты управления инвестиционной деятельностью на различных уровнях власти // Инвестиции в России. – 2003. – № 1. – С. 3–14.

Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 21 мая 1980 г. // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации / Под ред. Е.В. Белова и др. – М.: Научная книга, 2002. – С. 374–378.

Евченко Н.Н., Евченко Ю.А. Внешнеэкономическая стратегия города [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stud.math.rsu.ru/>.

Ергалиева Г.К. Основные аспекты экономического взаимодействия хозяйствующих субъектов с местными органами власти. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lib.kazsu.kz/libr/Vestnik/>.

Жеребин В.М., Романов А.Н. Экономика домашних хозяйств. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1998. – 231 с.

Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 185 с.

Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города. – М.: Владос, 2003. – 96 с.

Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. – М.: ИЧП «Изд-во Магистр», 1998. – 272 с.

Зезуля А.Ф. Новый этап развития казначейского исполнения бюджета г. Братска. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bratsk-city.ru/content/>.

Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России. – Ростов н/Д.: Феникс, 2001. – 416 с.

Илюхина Е. Законодательное регулирование муниципальной собственности // Российский экономический журнал. – 1996. – № 3. – С. 32–37.

Кантер М.М. Жилищная политика города. Социальные и градостроительные аспекты. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stud.math.rsu.ru/>.

Кнупфер В. Опыт Германии по муниципализации, процессу перераспределения объектов социальной сферы и упорядочению отношений собственности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Колесник Е.А. Особенности муниципальной земельной политики в России и за рубежом // Вестник ЧелГУ. – Сер. 7. Государственное и муниципальное управление. – 2003. – № 1. – С. 89–94.

Колесник Е. Бизнес и город – стратегическое партнерство // Муниципальная экономика. – 2002. – № 3. – С. 19–22.

Куликов В. «Особый курс» московской приватизации: информационный вакуум начинает заполняться // Российский экономический журнал. – 1995. – № 7. – С. 108–109.

Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий: городам нужна поддержка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.urbanecomomics.ru/>

Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Вопросы теории и практики управления. – 1997. – № 2. – С. 73–80.

Макаров А., Савенков Б. Оценка жизнеспособности муниципальных образований. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Макинтайр Р. Местные власти – стимуляторы малого бизнеса // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 3. – С. 55–60.

Малая приватизация в Российской Федерации: Нижегородская модель. Пособие для должностных лиц муниципального уровня. – ИФС, 1992. – 78 с.

Малая приватизация в Российской Федерации: Волгоградская модель: Дополнение к сборнику приложений. – ИФС, 1992. – 18 с.

Малое предпринимательство и проблемы финансового и имущественного обеспечения: Аналитический обзор. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nisse.ru/analitics/>.

Маркварт Э., Юркова С., Соколов А., Андреева Г. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности: Сб. материалов / Под ред. Э. Маркварта. – СПб.: О-во «Знание» С.-Петербурга и Ленингр. обл., 2000 г. – 64 с.

Методическое пособие по реализации модели «одно окно» в муниципальных образованиях Российской Федерации / Л. Никонова, Б. Ричман. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. – С. 119.

Ореховский П.А. Развитие предпринимательства в контексте местной экономики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lab.obninsk.ru/>.

Основы местного самоуправления: Учеб. пособие для муниципальных служащих: В 3 кн. / Под ред. С.В. Вобленко. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Поляк Г.Б. Территориальные финансы: Учеб. пособие. – М.: Вузовский учебник, 2003. – 479 с.

Предпринимательство в России: состояние и тенденции. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rels.obninsk.com/>.

Проблемы управления собственностью: региональный аспект//РЖ: социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2. Экономика. – 2000. – № 4. – С. 7–13.

Программа приватизации на 2005 год находится в стадии корректировки. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.deita.ru/>.

- Продвигаясь на восток, бюджеты слабеют. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.deita.ru/>.
- Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления / Под ред. Э. Маркварта. – М.: Ред.-изд. центр «Муниципальная власть», 2000. – 608 с.
- Разник Е. Доходы от аренды – на ремонт городских крыш // Владивосток. – 19 ноября 2001. – С. 5.
- Реформа ЖКХ в г. Владивостоке. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vlc.ru/public_service/plans/2004/.
- Реформа системы управления городской экономикой в 1998–2000 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.urbaneconomic.ru/>.
- Ромашов В. Местное самоуправление: новые социальные технологии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.i-e.ru/biblio/>.
- Румянцев Ф.П., Хавин Д.В., Бобылев В.В., Ноздрин В.В. Оценка земли: Учеб. пособие. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. – 288 с.
- Рубе В.А. Малый бизнес: история, теория, практика. – М., 2000. – 231 с.
- Семенова Е., Степанова В. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Экономист. – 1997. – № 5. – С. 45–48.
- Слезингер Г.Э. Социальная экономика. – М.: Изд-во «Дело и сервис», 2001. – 368 с.
- Содействие развитию экономики на муниципальном уровне / Под ред. Х. Берра и С. Исуповой (OST-EURO GmbH): Муниципальное управление. Вып. 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rcsme.ru/>
- Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. – М.: Институт переходной экономики, 2004. – 86 с.
- Столичная приватизационная модель в действии // Российский экономический журнал. – 1995. – С. 3–8.
- Климович М. Московская приватизация: ипотечные механизмы выкупа недвижимости // Российский экономический журнал. – 1996. – № 4. – С. 18–22.
- Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Экономика города: правовой аспект. – М., 2004. – 144 с.
- Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. – М., 2000. – С. 94–96.
- Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Изд-во «Дело и сервис», 2003. – 352 с.
- Швецов. А.Н. Государственная поддержка российских городов. – М.: Едиториал УРСС, 2002. – 160 с.

Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М.: Едиториал УРСС, 2002. – 200 с.

Широков А., Юркова С. Возможности и условия финансирования муниципальных организаций // Экономист. – 1997. – № 7. – С. 46–51.

Юсупова Н. Поддержка малого предпринимательства в США // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 5. – С. 87–89.

Юшина Е.А. Муниципальное управление. – М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2003. – 220 с.

Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов: Учебник. – М.: Наука, 1995. – 276 с.

Яковлева С.И. Территориальные функции, роль и дисфункции инфраструктуры // Вестник ТГУ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://homepages.tversu.ru/>.

Яндиев М.И. Государственные и муниципальные финансы: Метод. пособие. – М.: ТЕИС, 2000. – 77 с.

Bailey S. J. Local Government Economics. Principles and Practice. – London: MACMILLAN PRESS LTD, 1999. – 360 p.

Ohmae K. The End of the Nation States. The Rise of Regional Economics. – N.Y.: The Free Press, 1995. – 214 p.

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Абсолютное преимущество – преимущество, которым обладает город, способный, используя данный объем ресурсов, производить больше, чем другие города, располагающие тем же количеством ресурсов.

Агломерация – скопление населенных пунктов, главным образом городов, объединенных в единое целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями.

Аренда – наем одним лицом или организацией у другого лица (организации) имущества – земли, домов, предприятий и т.д. – во временное пользование на определенный срок и за определенную плату.

Аренда земли — основанное на договоре временное пользование земель в хозяйственных целях.

Арендная плата – регулярный платеж за пользование имуществом в коммерческих целях.

Бюджет МО (местный бюджет) – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения МСУ.

Бюджет развития МО – совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие городского хозяйства.

Бюджетный процесс – регламентированная нормами права деятельность участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетная роспись – документ, содержащий детализацию показателей доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств.

Внутренний эффект масштаба производства – снижение средних затрат в длительном периоде, которое происходит по мере увеличения объема выпуска продукции.

Внешняя дезэкономия – отрицательные внешние эффекты, связанные с концентрацией населения и производства в городе.

Внешняя экономия – эффекты масштаба внешних по отношению к производственному процессу фирм. К их числу принято относить эффект локализации и эффект урбанизации.

Городская земля – основной вид недвижимости, находящейся в границах города, включая всю систему ее улучшения, пространственный, физический и социально-экономический базис для обеспечения жизнедеятельности города и его жителей.

Градостроительный регламент – совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных

участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны.

Движимое имущество – вещи, не относящиеся к недвижимости, на которые не требуется государственная регистрация прав собственности.

Дотация – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Залог – способ обеспечения обязательства, при котором кредитор-залогодержатель приобретает право в случае неисполнения должником обязательства получить удовлетворение за счет заложенного имущества преимущественно перед другими кредиторами.

Земельный кадастр – установленная государством система учета и оценки земель и регистрации прав на землю, направленная на регулирование и совершенствование земельных отношений и включающая сведения о правовом, хозяйственно-экономическом, экономическом и природном состоянии городских земель.

Земельный рынок – совокупность собственников земель и землепользователей (продавцов и покупателей земельных участков), реализующих свои интересы посредством механизма цен в рамках правил, установленных действующей нормативно-правовой базой.

Зонирование земель – разделение земель на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования.

Инвестиционная привлекательность города – совокупность находящихся под влиянием властей универсальных условий для хозяйственной деятельности и инвестиций, определяемых городским хозяйственным регулированием, традициями и практикой хозяйственных отношений, влияющих на принятие решений об изменениях масштабов и характера производства.

Инвестиционный потенциал города – совокупность факторов, определяющих уровень рисков, возникающих при осуществлении инвестиционных проектов на данной территории, а также определяющих возможность окупаемости этих проектов и получения прибыли

Инфраструктура – комплекс сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования, а также объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения, обеспечивающий устойчивое развитие и функционирование поселений и межселенных территорий.

Инфраструктура поддержки малого предпринимательства – это специализированные предприятия и организации, оказывающие субьектам малого предпринимательства те или иные виды услуг (информационное обеспечение, финансовая поддержка, предоставление

помещений и оборудования, консультирование, подготовка кадров и т.д.).

Ипотека – залог предприятия, строения, здания, сооружения или иного объекта, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком или правом пользования им.

Кондоминиум – совместное владение, управление каким-либо имуществом. В соответствии с ФЗ «О товариществах собственников жилья» под кондоминиумом понимается комплекс недвижимого имущества (включая земельный участок), в котором отдельные жилые и нежилые помещения частично находятся в собственности физических и юридических лиц РФ, субъектов РФ, муниципальных образований (или иных формах собственности), а частично – в их общей долевой собственности.

Контрактная система – это особая совокупность различных форм регулирования, при которой муниципалитет финансирует выполнение работ частными предпринимателями.

Концессия – договор о передаче принадлежащих местным органам власти источников природных богатств, предприятий, других хозяйственных объектов в эксплуатацию на временный срок частным лицам или иностранным фирмам на условиях значительных инвестиций или оплаты продукции.

Лицензирование – выдача разрешения (лицензии) на право проведения тех или иных операций, а также мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и аннулированием лицензий и надзором лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Межбюджетные отношения – отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ.

Мегаполис – наиболее крупная форма расселения людей, образовавшаяся в результате срастания большого числа соседских городских агломераций.

Местные налоги и сборы – налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами МСУ самостоятельно в соответствии с федеральными законами.

Муниципальная (местная) казна – средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

Муниципальная промышленная политика – это осознаваемая и официально регламентируемая органами местного самоуправления сис-

тема, включающая определение целей и приоритетов развития промышленно-предпринимательской сферы территории, а также выработку многообразных средств их обеспечения.

Муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности МО. Муниципальная собственность наряду с иной собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования, составляет экономическую основу МСУ. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Муниципальная финансовая политика – совокупность действий и мероприятий, проводимых органами местной власти, по использованию финансовых отношений для выполнения ими своих функций и управлению бюджетной системой.

Муниципальная целевая программа – совокупность взаимосвязанных мер, план действий местной администрации, направленных на достижение единой цели социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальная экономика – совокупность локальных социально-экономических субъектов в их пространственном взаимодействии с позиций эффективности хозяйственной деятельности для решения проблем наиболее полного удовлетворения потребностей населения.

Муниципальная экономическая политика – комплекс мер регулирующего воздействия на экономику, осуществляемый органами местной власти или при ее участии.

Муниципальное предпринимательство – совокупность разнообразных форм хозяйственной деятельности местных органов власти, направленных на получение прибыли.

Муниципальное унитарное предприятие (МУП) – созданная по решению органа МСУ коммерческая организация, не наделенная правом собственности на муниципальное имущество, закрепленное за ней на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Муниципальное управление – деятельность органов МСУ, направленная на удовлетворение общественных потребностей населения МО, осуществляемая с помощью муниципального хозяйства.

Муниципальное учреждение (МУ) – некоммерческая организация, созданная органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Муниципальное хозяйство – это совокупность организаций, предприятий и учреждений, осуществляющих на территории МО хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение общественных потребностей населения.

Муниципальные финансы – совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением.

Муниципальный внебюджетный фонд – форма образования и расходования денежных средств, образуемых вне местного бюджета. Целевые муниципальные внебюджетные фонды вправе образовывать представительные органы местного самоуправления в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Муниципальный долг – обязательства, возникающие из муниципальных займов, принятых на себя муниципальным образованием гарантий (поручительств) по обязательствам третьих лиц, а также другие обязательства.

Муниципальный заем (заимствование) – передача в собственность муниципального образования денежных средств, которые оно обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа.

Муниципальный заказ – сводный перечень нужд МО (его потребностей в товарах, работах и услугах, необходимых для удовлетворения коллективных потребностей населения МО). Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации муниципальный заказ определяется как совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет местного бюджета.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с физических и юридических лиц для обеспечения деятельности государства и/или МО.

Недвижимое имущество (недвижимость) – вещи (объекты), на которые требуется государственная регистрация прав собственности и перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (здания, сооружения, многолетние насаждения, леса, воздушные, морские и речные суда).

Нормативная цена земельного участка – показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Нормативная цена земли применяется для обеспечения экономического регулирования земельных отношений при передаче земли в собственность гражданам, передаче по наследству, дарении, получении банковского кредита.

Общественные товары – особые товары, которые характеризуются следующими свойствами: подлежат совместному коллективному потреблению (городское планирование, пожарная и полицейская службы, общее благоустройство и т.д.); потребление не подлежит запрету; производство финансируется из местных бюджетов, формируемых из нало-

говых и неналоговых поступлений, нормы которых устанавливаются на всех уровнях власти.

Отраслевые кластеры – группы или цепочки отраслей, объединенные технологическими связями от сырья до готового продукта либо вносящие существенный локальный технологический вклад в производство продукта.

Положение о бюджетном процессе в МО – утвержденный постановлением муниципального совета порядок деятельности участников бюджетного процесса.

Право оперативного управления – это право МУ владеть, пользоваться и распоряжаться закрепленным за ним имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями его деятельности, заданиями собственника и назначением имущества.

Право собственности – право владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Приватизация муниципального имущества – передача муниципального имущества в собственность граждан и юридических лиц в порядке, установленном органами МСУ.

Программа социально-экономического развития МО – система документов, мер и действий, объединяющая в единый комплекс процесс формирования целей социально-экономического развития МО и способ их достижения с процессами организации, регулирования, учета и контроля практического выполнения мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей.

Социальная эффективность муниципального образования может быть определена через отношение среднедушевого дохода жителя муниципального образования к прожиточному минимуму.

Социальная сфера – совокупность различных видов, функций и организационных форм социальной деятельности, направленных на производство товаров и услуг социального назначения.

Регистрация предприятий – юридический акт, удостоверяющий право юридического лица осуществлять предпринимательскую деятельность.

Рента – регулярно получаемый доход с капитала, имущества или земли, не требующий от своих получателей предпринимательской деятельности.

Ресурсы муниципального хозяйства — это совокупность всех возможностей территории, необходимых для осуществления местного самоуправления в целом и муниципального управления в частности.

Самоуправление – это единство самоорганизации, самодеятельности, саморегуляции, самоконтроля, способ коллективного существования объединения людей.

Сбор – обязательный взнос, взимаемый с физических и юридических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в интересах плательщика государственными органами, органами МСУ, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий (например выдача прав, лицензий).

Сервизация – это процесс, в ходе которого все большее число потребностей и способностей людей удовлетворяется путем обращения к той или иной системе обслуживания.

Сервитут – право ограниченного использования одним или несколькими лицами части земельного участка другого лица.

Сравнительное преимущество – преимущество, которым обладает город, если может произвести данный товар с меньшими альтернативными затратами, чем другие города.

Структура муниципального хозяйства – совокупность локализованных на территории компонентов (частей, элементов) и связей всех видов деятельности, определяемых системой общественного разделения труда и делением на сферы трудовой деятельности (отрасли, подотрасли, виды производства).

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Текущий бюджет МО – совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды городского хозяйства. Прежде всего, сюда относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления.

Территориальное самоуправление – это совместная деятельность людей, направленная на создание нормальных условий жизни (за счет собственной деятельности), на обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, на сохранение и воспроизводство окружающей среды.

Товарищество собственников жилья (ТСЖ) – это некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме (т.е. в жилом комплексе), владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом.

Трансферты (текущие) – все виды безвозмездных платежей текущего характера, исключая платежи предприятиям.

Управление – деятельность, связанная с подчинением объекта управления целям и задачам субъекта управления.

Франчайзинг – соглашение, при котором муниципалитет передает на определенный срок свои права частной фирме на осуществление определенной деятельности на данной территории (например, на разработку месторождения природных ресурсов) в обмен на получение от нее платежей *роялти* (платы за разработку) и гарантий соблюдения необходимых производственных технологий.

Финансовый контроль – это проверка уполномоченными территориальными органами власти соблюдения участниками финансовых, денежных, кредитных требований законодательства, норм, правил, установленных властью.

Хозяйство – совокупность хозяйствующих субъектов (физических и юридических лиц), которые ограничены определенным характером деятельности и территорией, на которой эта деятельность осуществляется.

Экономическую эффективность муниципального образования целесообразно определять через отношение добавленной стоимости, созданной всеми предприятиями, учреждениями и организациями, осуществляющими производственно-хозяйственную деятельность на данной территории, к затратам на создание этой добавленной стоимости:

Экономия, связанная с местоположением, – снижение издержек производства в результате размещения предприятий вблизи ресурсов или рынков сбыта.

Эффект локализации – снижение себестоимости производства предприятий конкретной отрасли по мере роста совокупного объема производства предприятий данной отрасли.

Эффект урбанизации – снижение себестоимости производства одной фирмы по мере роста совокупного объема производства на территории города.

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

А

Абсолютное преимущество 19, 194
Административный контроль 146
Анализ «затраты – выгоды» 158
Анализ издержек и выгод 158
Анализ эффективности затрат 158, 159
Аренда 57, 58, 59, 61, 65, 69, 77, 80, 81, 194
Арендная плата 57, 83, 87, 93, 98, 194
Аукцион 61, 62, 71, 76

Б

Бизнес-инкубаторы 176, 177, 193
Бизнес-карта территории 170, 171, 172
Благоустройство 2, 38, 102
Бюджет развития 127, 128, 194
Бюджетная роспись 144, 194
Бюджетный анализ 135, 145
Бюджетный план 142, 163
Бюджетный процесс 131, 132, 134, 147, 194
Бюджетный учет 145

В

Взвешенный метод анализа эффективности 160, 161
Внешняя дезэкономия 20, 194
Внешняя экономия 20, 194
Внутренний эффект масштаба производства 20, 194

Г

Гипотеза Тибу 44
Городская земля 74, 87, 194
Государственный земельный кадастр 75
Границы территории 4
Границы функции 5

Д

Дарение 58
Деловая инфраструктура 30
Десурбанизация (контрурбанизация) 14

Ж

ЖКХ 103, 104, 105, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 125, 126, 161

З

Залог 71, 78, 79, 82, 88
Затратный метод 93, 95
Земельная рента 80, 96, 143
Земельные отношения 79
Земельный налог 85, 89, 141
Земельный рынок 75, 79, 101

И

Инвестиционная политика 41, 154, 155, 177
Инвестиционная привлекательность города 155, 197
Инвестиционные проекты 158, 164
Инвестиционный конкурс 79
Инвестиционный контракт 70
Инвестиционный потенциал города 155
Информационный фонд территории 173
Инфраструктура муниципального хозяйства 30, 46
Ипотека 82
Исполнение бюджета 135, 145, 146

К

Казначейское исполнение бюджета 146
Карта-схема территории 173
Кассовое исполнение бюджета 146
Каталог инвестиционных проектов 173
Коммерческий аукцион 79
Коммерческий конкурс 64
Коммунальная инфраструктура 30
Коммунальная модель 26
Коммунальное хозяйство 8, 102
Коммунально-рентная модель 27
Кондоминиум 116, 117
Контрактная система 61
Контроль за исполнением муниципального бюджета 148
Концессия 62, 195, 198
Купля-продажа 58, 82

Л

Лицензирование 180, 181

М

Малое предпринимательство 166, 168
Мегалополис 11
Мегаполис 10, 11, 14, 15, 16, 17, 22, 23
Мена 58
Местное самоуправление 6, 26, 49, 103, 113, 141, 165
Местный бюджет 50, 53, 56, 89, 102, 120, 129, 130, 133, 153
Метод капитализации дохода 93, 95, 96
Метод оценки земли по остаточной стоимости 93, 94
Метод сравнения продаж 93
Механизмы выравнивания 142
Механизмы муниципального хозяйства 33, 37
Модель «одно окно» 111
Моногорода 28, 29
Моноцентричный характер развития 17
Муниципализация 112, 114, 115
Муниципальная бюджетная политика 151
Муниципальная земельная политика 98, 99
Муниципальная казна 51
Муниципальная политика поддержки предпринимательства 171
Муниципальная политика регулирования предпринимательской деятельности 172
Муниципальная промышленная политика 178, 179
Муниципальная собственность 47, 74
Муниципальная социальная политика 109, 126
Муниципальная целевая программа 180
Муниципальная экономика 4, 5, 22, 23, 50, 74, 101, 191
Муниципальная экономическая политика 39, 44, 172
Муниципальное хозяйство 3, 4, 6, 7, 8, 9, 19, 22, 24, 46, 47, 166, 191, 192

Муниципально-рентная модель 27
Муниципальные унитарные предприятия 52
Муниципальные услуги 5
Муниципальные финансы 3, 127, 165
Муниципальный кредит 132, 133

Н

Налоговая политика 90, 152
Некоммерческий конкурс 63, 64
Нормативная цена земли 88

О

Общественные товары 4

П

Парламентский контроль 148
Полицентричность 16
Приватизация 66, 67, 71, 72, 73, 82, 125, 179, 195
Приграничное сотрудничество 185, 186
Производственная инфраструктура 30

Р

Регистрация предприятий 181
Режим управления муниципальной собственностью 57
Ресурсы муниципального хозяйства 47, 48
Реурбанизация 15

С

Сервизация 28
Социальная инфраструктура 30
Социальная сфера 102
Социальная эффективность муниципального образования 43
Социальные технологии 112
Сравнительное преимущество 21
Стоимость земельного участка 90, 95
Структура муниципального хозяйства 27
Субурбанизация 13

Т

Текущий бюджет 129
Теорема о децентрализации 34, 35, 193
Теория клубов 87, 88
Траст 60, 67, 194
Третичная революция (теритиаризация) 28
ТСЖ 116, 117

У

Урбанизация 10, 16, 89
Учет муниципальной собственности 58

Ф

Фазы эволюции города 31
Финансовая политика 54, 149, 150, 152, 153
Финансовый анализ 160
Финансовый контроль 137, 148
Франчайзинг 62, 194

Ч

Чистые выгоды инвестиционного проекта 160

Э

Экономика города 4, 23, 46
Экономическая эффективность муниципального образования 44, 203
Экономический анализ 160
Экономический федерализм 34
Экономия, связанная с местоположением 20
Эффект локализации 21
Эффект урбанизации 21, 22

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	1
Тема 1. ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	2
Тема 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА.....	22
Тема 3. РЕСУРСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ.....	45
Тема 4. ЗЕМЕЛЬНЫЙ РЫНОК И ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛИТЕТОВ.....	73
Тема 5. СОЦИАЛЬНЫЙ СЕКТОР МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА.....	100
Тема 6. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ.....	125
Тема 7. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО И ПРОБЛЕМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	164
ИТОГОВЫЙ ТЕСТ ПО КУРСУ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО».....	190
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	194
СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ.....	201
ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ	207