

УДК 332.14(470.12)

© Т.В. Ускова

© Е.А. Гутникова

Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований

Статья посвящена изучению основных результатов реформы местного самоуправления. Показано, что, несмотря на положительные результаты, достигнутые в ходе преобразований, ряд проблем остаются нерешёнными. Наиболее существенная среди них – отсутствие финансовой самостоятельности муниципальных образований. Предлагаются пути решения данной проблемы. Одним из перспективных направлений формирования и расширения собственной экономической базы муниципалитета, по мнению авторов, является развитие малого бизнеса.

Муниципальные образования, местный бюджет, финансовая самостоятельность, развитие малого и среднего бизнеса.



**Тамара Витальевна
УСКОВА**

кандидат экономических наук, зам. директора, зав. отделом
Института социально-экономического развития территорий РАН
tvu@vsc.ac.ru



**Елена Александровна
ГУТНИКОВА**

инженер-исследователь ИСЭРТ РАН
elena-gutnikova@yandex.ru

В стране завершается организационно-правовой этап реформирования института местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вводится единая двухуровневая система местного самоуправления, т.е. его органы формируются не только на уровне городов и районов, но и в поселениях. Это весьма важный шаг на пути становления гражданского общества: являясь первичным звеном демократии, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые обусловлены

их совместным проживанием на определённой территории и неизбежным взаимодействием. Местное самоуправление создаёт благоприятные условия для активизации человеческого фактора, способствуя вовлечению в оборот незадействованных ресурсов, обеспечивая потенциальную возможность самим субъектам местной жизни решать проблемы за счёт собственных средств и под свою ответственность.

Однако в процессе реализации ФЗ №131 не удалось добиться выполнения всех задач, поставленных перед местным самоуправлением. Как показала практика, институт местного самоуправления не смог

в полной мере реализовать заложенный в нём потенциал. Главной причиной стало отсутствие собственной экономической базы и финансовой самостоятельности¹. Органы местного самоуправления не могут в полной мере удовлетворять общественно значимые потребности жителей муниципальных образований и участвовать в хозяйственном и социальном развитии территорий. В конечном итоге, как отмечает ряд исследователей [1, 2], такая ситуация влечёт за собой отсутствие изменений в жизни населения, прогресса в развитии территорий, сохранение отсталости экономики и высокого уровня бедности.

В этой связи поиск и разработка мер, реализация которых способствует формированию и расширению экономической базы муниципалитетов, выступает важнейшей практической и исследовательской задачей. Одно из самых перспективных направлений повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований — развитие малого и среднего бизнеса. Эффективное функционирование этого сектора экономики позволяет решить не только экономические, но и социальные проблемы муниципалитетов:

- наполняемость местного бюджета и расширение его доходной части;
- удовлетворение насущных жизненных потребностей местного населения в работах, услугах и товарах;
- диверсификация местной экономики;
- обеспечение занятости населения;
- повышение качества и уровня жизни жителей;
- наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов и вовлечение в оборот значительных потенциальных резервов — свободных производственных площадей, природных, трудовых ресурсов и т.д.;

¹ Под финансовой самостоятельностью нами понимается как обеспеченность муниципалитетов собственными источниками дохода, так и возможность распоряжаться имеющимися ресурсами.

- обеспечение социальной ориентации рыночной экономики;
- увеличение притока инвестиций в экономику и др.

В Вологодской области реформа местного самоуправления реализуется в полном объёме в соответствии с законом «Об особенностях осуществления местного самоуправления в Вологодской области в переходный период» начиная с 1 января 2006 г. За это время была проделана большая подготовительная работа: сформировано новое законодательство, определены муниципальные образования, проведены выборы глав и депутатов, укомплектованы кадрами местные администрации [3, 4].

Всё это, несомненно, свидетельствует об успехах в реформировании местного самоуправления. Однако, как показывает текущая практика, принятие ФЗ № 131 привело к появлению значительного количества проблем, что говорит о необходимости переноса на более отдалённый срок применения отдельных статей данного закона.

По мнению глав муниципальных образований², результаты реформирования трудно оценить однозначно. В то же время доля тех, кто положительно оценивает произошедшие изменения, составляет большинство: 83% глав городских поселений, 65% — сельских, 62% — глав муниципальных районов (*табл. 1*). На наш взгляд, это объясняется прежде всего появившейся у органов местного самоуправления самостоятельностью в распоряжении ресурсами для решения вопросов местного значения [5].

Вместе с тем, как считают главы, возможностей для управления развитием муниципалитета стало меньше, чем в 2007 году. Этой точки зрения придерживается четверть руководителей администраций районов (*табл. 2*).

Во многом такая ситуация обусловлена нерешённостью ряда проблем (*табл. 3*). Среди них и те, с которыми органы местного самоуправления сталкивались на протяжении последних лет (недостаточная

² Опрос глав муниципальных образований ежегодно проводится ИСЭРТ РАН с 2007 года.

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос: «Как Вы оцениваете итоги реформы местного самоуправления применительно к Вашему муниципальному образованию?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Городские поселения	Сельские поселения	Районы	Городские поселения	Сельские поселения	Районы	Городские поселения	Сельские поселения	Районы
Положительно	77,8	63,5	57,1	75	72,2	93,3	83,3	64,9	61,9
Ситуация не изменилась	-	21,2	42,9	25	21,6	-	16,7	24	23,8
Отрицательно	22,2	15,3	-	-	6,2	6,7	-	11,1	14,3

Таблица 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «По Вашему мнению, появилось ли у органов местного самоуправления больше возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования в 2008 г. по сравнению с 2007 г.?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы
Да, возможностей для управления развитием стало больше	58,3	45,2	25	41,7	52,5	43,8	38,9	26,7	47,6
Ничего принципиально не изменилось	25	41,3	62,5	41,7	30,7	37,5	44,4	49,3	28,6
Нет, возможностей для управления развитием стало меньше	16,7	8,7	12,5	8,3	7,8	6,3	11,1	12,9	23,8
Затрудняюсь ответить	-	4,8	-	8,3	8,9	12,5	5,6	11,1	-

обеспеченность финансовыми средствами, слабый интерес населения к происходящим изменениям, отсутствие эффективно-го взаимодействия с региональными органами власти), и те, что вызваны финансово-экономическим кризисом.

Наиболее остро стоит проблема недостаточной обеспеченности финансовыми ресурсами, в первую очередь собственными средствами (так считают 100% руководителей сельских администраций, более 83% — городских и 76% — муниципальных районов).

В связи с созданием поселенческого уровня местного самоуправления была разделена и экономическая база между поселениями и районами. Это привело к существенному снижению абсолютного размера собственных доходов районного звена, а главное, к снижению доли собственных доходов в формировании бюджета муниципального района.

Сложившуюся ситуацию достаточно ярко демонстрируют данные о структуре и динамике доходов бюджета одного из самых крупных сельских районов области — Вологодского (табл. 4).

Так, в 2008 году за счёт собственных доходов была сформирована лишь четверть районного бюджета, остальное составили безвозмездные перечисления, общий объём которых в абсолютных цифрах за 2005 — 2008 гг. увеличился более чем в 2,5 раза. Среди собственных доходов наиболее значительны налоговые поступления (85%), определяющая роль при этом принадлежит четырём налогам: на доходы физических лиц (59%), прибыль организаций (16,3%), имущество (13%) и на совокупный доход (11%). Доля неналоговых доходов в бюджете Вологодского района в 2008 г. составила 3,9%.

Как показывают данные об исполнении бюджетов, в 2008 году ни один из районов

Таблица 3. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые, по Вашему мнению, мешают эффективному управлению муниципальным развитием» (в % от числа ответивших)*

Фактор	2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы
Несовершенство законодательства (ФЗ №131, Бюджетного, Налогового кодексов и других нормативных документов)	Н/д	Н/д	Н/д	23,1	41,8	50	43,8	43,3	85
Дефицит собственных доходных источников	83,3	77,2	87,5	76,9	80,2	86,7	100	83,1	76,2
Недостаточность объектов имущества	66,7	46,9	37,5	58,3	35,6	20,1	70,6	32	26,3
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	8,3	19,5	25	38,5	30	31,3	17,2	22,7	15,8
Ограниченность полномочий	36,4	24,5	25	46,2	21,6	13,3	25	17,5	26,3
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления (например, ЧС и ГО)	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	38,9	31,2	5,3
Слабость мотивации у муниципальных служащих органов местного самоуправления	18,2	23,6	37,5	50	35,2	20	35,7	15	25
Бюрократические проволочки органов государственной службы (многочисленные согласования, уточнения, большой объём отчетности и т.д.)	45,5	44,8	25	30,8	44,3	37,6	82,4	73,8	61,9
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной власти	Н/д	Н/д	Н/д	41,7	25,8	31,4	43,8	29	42,1
Пассивность местного населения	41,7	45	37,5	30,8	49,5	18,8	58,8	55,1	40
Отсутствие методики оценки эффективности функционирования органов местного самоуправления	Н/д	Н/д	Н/д	27,3	26,7	53,4	31,3	13,8	75
Отсутствие эффективных форм частно-муниципального партнёрства	Н/д	Н/д	Н/д	9,1	Н/д	12,2	33,3	14,2	15
Отсутствие полномасштабной системы муниципальной статистики (в т.ч. информации о налогоплательщиках)	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	77,8	47,5	45

* В таблице не представлена группа ответов «в определённой степени значимы» и «не значимы».

Примечание. Здесь и далее «Н/д» – данные варианты ответа на этот вопрос в анкетах 2006, 2007 годов представлены не были.

области не смог сформировать за счёт собственных средств даже половины своего бюджета. Лишь в двух районах – Шекснинском и Кадуйском – доля собственных средств в муниципальном бюджете превышала 45%. Ещё в восьми районах она составляла от 30 до 40%, в семи – от 20 до 30%, в девяти – менее 20%, а в одном – менее 10% (рис. 1).

В то же время с созданием поселенческого уровня местного самоуправления функции районного звена сократились [6]. Главной его задачей стало решение вопросов, носящих межпоселенческий характер, то есть затрагивающих интересы

жителей этого района, но выходящих за пределы возможностей поселений. Основная тяжесть обеспечения жизнедеятельности на местах легла на сельские и городские поселения, хотя экономические возможности большинства сформированных муниципальных образований оказались весьма слабыми.

Наиболее значимыми налоговыми источниками для бюджетов сельских поселений являются отчисления от налогов на доходы физических лиц, имущество физических лиц и земельного налога. Однако их уровень явно недостаточен для обеспечения финансовой самостоятельности сельских поселений.

Таблица 4. Структура и динамика доходов бюджета Вологодского района

Показатели	2005 г.		2008 г.	
	Тыс. руб.	% к доходам всего	Тыс. руб.	% к доходам всего
Налог на прибыль организаций	39 325,0	8,0	30 589,0	3,5
Налог на доходы физических лиц	142 998,0	28,9	110 461,0	12,5
Налоги на совокупный доход	5 380,0	1,1	21 218,0	2,4
Налоги на имущество	20 668,0	4,2	24 910,0	2,8
Прочие налоги	4 340	0,8	-	-
Итого налоговых доходов	212 711,0	43,0	187 178,0	21,1
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	3 674,0	0,7	5 541,0	0,6
Платежи при использовании природных ресурсов	1 000,0	0,2	1 552,0	0,2
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	2 550,0	0,5	24 926,0	2,8
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	2 531,0	0,5	2 000,0	0,2
Прочие неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов	1 186,0	0,2	150,0	0,0
Итого неналоговых доходов	10 941,0	2,2	34 169,0	3,9
Всего доходов бюджета района	223 652,0	45,2	221 347,0	25,0
Безвозмездные поступления	258 737,0	52,3	664 179,0	75,0
Всего доходов	494 559,4	100,0	885 526,0	100,0

Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Рисунок 1. Распределение муниципальных районов Вологодской области в зависимости от доли собственных средств в общем объеме доходов в 2008 г., %



Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Так, в 2008 г. в 20 из 23 сельских поселений Вологодского муниципального района безвозмездные перечисления превышали 50%. Лишь три поселения – Прилуцкое, Лесковское и Спасское – смогли сформировать более чем 70% бюджета за счёт собственных средств (табл. 5).

Это характерно и для других районов: в подавляющем большинстве сельских

поселений доля собственных средств в общем объеме доходов не превышает 20% (рис. 2).

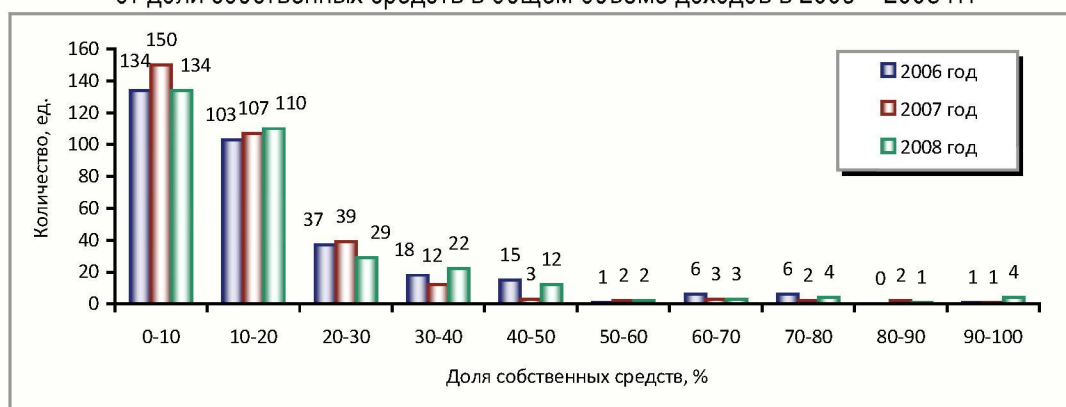
В структуре доходной части бюджетов городских поселений (по сравнению с сельскими) выше доля налоговых и неналоговых источников, но и здесь доминирующее положение занимают безвозмездные перечисления. В 2008 году в ряде муниципалитетов

Таблица 5. Структура доходов бюджетов сельских поселений Вологодского района в 2008 году

Сельское поселение	Доходов всего		Налоговые доходы		Неналоговые доходы		Безвозмездные и безвозвратные перечисления	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	% к доходам всего	Тыс. руб.	% к доходам всего	Тыс. руб.	% к доходам всего
Вотчинское	3 316,9	100,0	168,7	5,1	7,9	0,2	3 140,3	94,7
Борисовское	3 308,2	100,0	266,6	8,1	12,6	0,4	3 029,1	91,6
Нефедовское	2 884,7	100,0	236,4	8,2	24,8	0,9	2 623,5	90,9
Высоковское	3 542,7	100,0	366,2	10,3	11,4	0,3	3 165,1	89,3
Несвойское	3 114,3	100,0	397,8	12,8	35,7	1,1	2 680,9	86,1
Березниковское	4 078,0	100,0	533,8	13,1	38,1	0,9	3 506,2	86,0
Кипеловское	4 818,2	100,0	846,6	17,6	47,2	1,0	3 924,4	81,5
Новленское	5 574,8	100,0	982,2	17,6	202,6	3,6	4 403,3	79,0
Вепревское	4 093,7	100,0	744,8	18,2	138,7	3,4	3 210,1	78,4
Гончаровское	4 035,3	100,0	725,6	18,0	294,1	7,3	3 015,7	74,7
Федотовское	15 071,4	100,0	3 950,1	26,2	0,0	0,0	11 121,2	73,8
Старосельское	4 149,2	100,0	1 104,8	26,6	132,7	3,2	2 911,7	70,2
Сосновское	10 812,6	100,0	2 816,6	26,0	577,0	5,3	7 419,0	68,6
Марковское	5 644,3	100,0	1 772,6	31,4	50,3	0,9	3 821,4	67,7
Пудегское	3 976,6	100,0	473,4	11,9	817,4	20,6	2 685,8	67,5
Кубенское	7 881,6	100,0	2 349,2	29,8	294,1	3,7	5 238,4	66,5
Октябрьское	6 482,6	100,0	2 023,9	31,2	174,3	2,7	4 284,3	66,1
Семеновское	13 487,2	100,0	5 017,0	37,2	903,7	6,7	7 566,5	56,1
Подлесное	16 355,2	100,0	6 911,4	42,3	622,5	3,8	8 849,2	54,1
Рабоче-Крестьянское	7 229,9	100,0	3 459,3	47,8	151,0	2,1	3 619,6	50,1
Прилуцкое	4 935,8	100,0	3 257,9	66,0	222,9	4,5	1 471,1	29,8
Лесковское	17 035,3	100,0	2 842,8	16,7	9 139,5	53,7	5 053,0	29,7
Спасское	8 960,9	100,0	5 351,6	59,7	1 756,4	19,6	1 870,5	20,9

Источник: данные, предоставленные администрацией Вологодского района.

Рисунок 2. Распределение сельских поселений Вологодской области в зависимости от доли собственных средств в общем объеме доходов в 2006 – 2008 гг.



Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

(г. Красавино, пос. им. Желябова, п.г.т. Чебсарское и пос. Хохлово) они составляли более 80%.

Следовательно, функционирование местного самоуправления в настоящее

время в значительной степени обеспечивается за счёт финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Для этих целей в бюджете Вологодской области сформированы следующие региональные фонды:

- финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и финансовой поддержки поселений для выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- сбалансированности местных бюджетов для оказания дополнительной поддержки местным бюджетам;
- софинансирования социальных расходов для долевого финансирования социально значимых расходов;
- компенсаций для финансового обеспечения переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий.

Общая сумма трансфертов из областного бюджета бюджетам районов и поселений выросла с 9 878,23 млн. руб. (41,5% от общего объёма расходной части) в 2006 г. до 17 223,16 млн. руб. (43,6%) в 2008 году. Однако, несмотря на эту позитивную динамику, проблема обеспеченности финансами местного самоуправления остаётся нерешённой.

Судя по данным опроса, 80% глав сельских поселений называют обеспеченность муниципального образования доходами низкой и крайне низкой. Такого же мнения придерживается порядка 70% глав городских поселений (табл. 6).

Кроме того, значительные средства межбюджетных трансфертов выделяются для целевого использования. Недостаток «свободных средств» приводит к ограничению возможностей органов местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития муниципально-образований.

В соответствии с ФЗ №131 в 2008 г. закончился переходный период реформы местного самоуправления и началась её полномасштабная реализация. Предполагалось, что к 2009 году в муниципальных образованиях будет сформирована собственная экономическая база, что позволит обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Но, как показал анализ, ситуация с собственными доходами муниципальных образований напряжённая. А в связи с кризисными явлениями в экономике расходная часть вышестоящих бюджетов сокращена (в 2009 году бюджет Вологодской области «урезали» на 9,1 млрд. рублей), в том числе на поддержку муниципалитетов. Вопрос о возможности выполнения возложенных на органы местного самоуправления полномочий остался открытым. Поэтому крайне актуальным становится поиск и разработка мер, реализация которых будет

Таблица 6. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность доходами в целом				Обеспеченность собственными доходами			
	крайне низкая (0-30%)	низкая (40-60%)	средняя (70-90%)	высокая (более 90%)	крайне низкая (0-30%)	низкая (40-60%)	средняя (70-90%)	высокая (более 90%)
2006 год								
Городские поселения	40	40	-	20	63,7	27,3	9	-
Сельские поселения	40,1	23,4	31,7	4,8	87,2	7,8	4	1
Муниципальные районы	40	40	-	20	85,8	14,2	-	-
2007 год								
Городские поселения	-	33,4	66,6	0	40	20	40	-
Сельские поселения	25,4	22,5	38,1	14,2	87,3	6,3	3,8	2,6
Муниципальные районы	7,7	38,5	38,5	15,4	50	42,8	-	7,1
2008 год								
Городские поселения	23,1	46,2	30,7	-	43,7	25	25	6,3
Сельские поселения	50	28,7	18,3	3	77,9	14,6	7,5	-
Муниципальные районы	23,5	47,1	29,4	-	52,9	41,2	5,9	-

способствовать формированию и расширению экономической базы муниципалитетов, «переносу центра тяжести на внутренние источники привлечения средств в их бюджеты» [7].

Наиболее перспективными мерами, способствующими достижению поставленной цели, руководители местных администраций считают: участие в региональных и федеральных программах (48% глав сельских поселений, 50% – городских и 81% – муниципальных районов); стимулирование участия населения в хозяйственной жизни муниципалитета (37, 50 и 29% соответственно); активизацию работы по кадастровой оценке земли, инвентаризации муниципального имущества и определение направлений их эффективного использования (39, 50 и 48%); создание условий для развития предпринимательства (46, 44 и 67%; табл. 7).

Очевидно, что большие надежды руководители администраций муниципальных образований связывают с развитием частного бизнеса. Особенно перспективными, по их мнению, являются такие направления, как экономическая самодеятельность населения, основанная в первую очередь на труде членов семьи (на это указали по 43% глав сельских поселений и муниципальных районов), и развитие малых и средних предприятий, основными сферами деятельности которых являются лесная отрасль, туризм, строительство и т.д. (48% руководителей администраций сельских поселений, 72% – городских и 95% – районов).

Заметим, что к формам самозанятости населения относятся работа в индивидуальных подворьях (особенно в сельских поселениях), фермерство. Сюда относятся также надомный труд, челночная и мелкорозничная торговля, оказание услуг по

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять органам местного самоуправления муниципального образования для расширения его экономической базы?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Муниципальные районы
Повышать эффективность использования имеющихся бюджетных ресурсов	Н/д	4,7	Н/д	30,8	9,9	31,3	22,2	14,2	47,6
Выявлять и включать в оборот незадействованные ресурсы	33,3	18,7	62,5	30,8	21,5	56,3	38,9	30,6	47,6
Стимулировать участие населения в хозяйственной жизни муниципалитета	25	36,4	25	23,1	32,6	25	50	37	28,6
Создавать условия для развития предпринимательства	Н/д	Н/д	Н/д	46,2	40,3	62,5	44,4	46,1	66,7
Участвовать в региональных и федеральных программах	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	50	47,9	81
Развивать межмуниципальные связи	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	Н/д	11,1	11	19
Активизировать работу по кадастровой оценке земли и инвентаризации муниципального имущества, определить направления их эффективного использования	Н/д	Н/д	Н/д	38,5	16,6	25	50	39,3	47,6
Осуществлять работу по легализации «теневой» заработной платы	Н/д	Н/д	Н/д	46,2	49,2	62,5	44,4	43,4	61,9
Привлекать частные инвестиции в экономику	16,7	36,4	25	15,4	33,7	43,8	44,4	31,5	85,7

обработке приусадебных участков, уборке урожая. «Все эти формы «полезны, так как могут служить для «первоначального накопления капитала» и создания материальной основы для перехода его владельцев к производительной деятельности» [8]. Что касается развития малого бизнеса, то уже в настоящее время эта сфера, по словам начальника департамента экономики Правительства Вологодской области Л.Г. Иогмана, в некоторых районах приносит четверть всех налоговых поступлений в бюджет [9].

Однако нерешённость многочисленных проблем тормозит пока развитие небольших предприятий и бизнеса индивидуальных предпринимателей. К существующим проблемам (а это излишнее административное давление контролирующих органов, высокие налоговая нагрузка и арендная плата, затруднённый доступ к госзаказу, трудности подключения малых предприятий к линиям электропередачи и другой инфраструктуре) добавились сложности в получении банковских кредитов и необходимость выкупа арендуемых помещений в условиях нехватки средств.

Как справедливо подчёркивается в работе [10], главным условием преодоления трудностей являются совместные скоординированные действия органов власти РФ, субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления.

Правительством Вологодской области уже разработан и принят ряд законов, направленных на организационно-экономическую поддержку этого сектора экономики [11, 12, 13]. Наиболее значимы среди них следующие:

1. Закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Вологодской области» (от 05.12.2008 г.). В целях стимулирования развития субъектов малого и среднего предпринимательства законом определены такие формы его государственной поддержки, как финансовая, имуще-

ственная, информационная, консультационная, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников. Предусмотрены меры стимулирования инновационной и производственной деятельности малых предприятий.

2. Целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2009 – 2012 годы» от 27.01.2009 г. На её реализацию из бюджета на 2009 год выделено свыше 65 млн. рублей. Кроме областного финансирования получены федеральные ассигнования в размере 74,9 млн. рублей.

3. Закон области «О применении индивидуальными предпринимателями упрощённой системы налогообложения на основе патента на территории Вологодской области» (принят 27.11.2009 г., вступил в силу 01.01.2010 г.). С принятием закона индивидуальные предприниматели – субъекты малого бизнеса получили право работать по упрощённой системе налогообложения – на основании патента. Цель закона – существенно упростить порядок ведения налогового учёта индивидуальными предпринимателями, создать благоприятные условия для их работы. Теперь предприниматель сможет сделать выбор между патентом, единым налогом на вменённый доход и упрощённой системой налогообложения, применяя наиболее благоприятный для себя режим налогообложения.

В условиях кризиса патентная система будет стимулировать легализацию доходов по традиционно находящимся «в тени» видам деятельности, таким как перевозка пассажиров, сдача в аренду жилья, предоставление на дому бытовых услуг.

Вместе с тем для решения некоторых проблем требуется разработать механизмы повышения заинтересованности территориальных органов управления в развитии малого бизнеса.

Во-первых, необходимо совершенствовать существующее бюджетное и налоговое законодательство. Одним из их главных недостатков является отсутствие механизмов, обеспечивающих прямую заинтересованность местных органов власти в развитии малого предпринимательства в своём муниципальном образовании. Первым шагом на пути к исправлению ситуации служит принятие закона «О применении индивидуальными предпринимателями упрощённой системы налогообложения на основе патента на территории Вологодской области». Предполагается, что этот закон заставит муниципальные власти районов активнее работать с индивидуальными предпринимателями, так как 90% собранных налогов будет оставаться в местных бюджетах (подобную практику необходимо распространить и на поселения). Во-вторых, следует разработать и внедрить методику оценки работы администраций муниципальных образований по развитию малого предпринимательства, направленную на осуществление контроля за эффективностью реализуемых в данной сфере мероприятий областных и муниципальных программ.

Не менее важным направлением деятельности местных администраций является создание благоприятных экономических условий для развития субъектов малого предпринимательства. При недостаточности собственной экономической базы органам местного самоуправления необходимо усиливать сотрудничество с Прави-

тельством области, в первую очередь с его отраслевыми департаментами. Пока такое взаимодействие, по мнению глав, трудно назвать эффективным (табл. 8).

Требует скорейшего решения и проблема формирования муниципальной собственности. В ходе реформы местного самоуправления Правительством Вологодской области принято уже 38 законов о разграничении имущества по 24 районам области. В частности, в 2008 г. сельские поселения были наделены имуществом для выполнения полномочий по культуре и спорту; в 2009 г. велись работы по разграничению муниципального жилого фонда, объектов ЖКХ [14]. Однако недовольство руководителей местных администраций вызывает то, что поселениям, особенно сельским, передаётся в основном затратное имущество, зачастую имеющее большой моральный и физический износ. В настоящее время большинство глав (почти 70% глав сельских поселений, 94% — городских и 35% — муниципальных районов) оценивают обеспеченность своих муниципалитетов имуществом как крайне низкую и низкую (табл. 9).

Вместе с тем повышение обеспеченности муниципальной собственностью позволит создать привлекательные условия для развития малого бизнеса. Например, у органов местного самоуправления появится возможность сдавать в аренду помещения на льготных условиях, предоставлять земельные участки для ведения сельского хозяйства или строительства и т. д.

Таблица 8. Эффективность взаимодействия органов местного самоуправления и исполнительной власти региона (по оценкам глав муниципальных образований; в % от числа ответивших)

Органы исполнительной власти	Эффективность взаимодействия			
	достаточная	приемлемая	недостаточная	крайне низкая
Департамент финансов	18,8	50,6	26,1	4,5
Департамент развития муниципальных образований	16,9	47,9	28,9	6,2
Департамент земельных отношений	9,4	44,3	36,2	10,2
Департамент имущественных отношений	9,7	44,3	35,4	10,5
Департамент сельского хозяйства	7,7	39,2	36,5	16,7
Департамент лесного хозяйства	7	35,7	37	20,4

Таблица 9. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос:
«Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования имуществом» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность имуществом			
	крайне низкая (0-30%)	низкая (40-60%)	средняя (70-90%)	высокая (более 90%)
2006 год				
Городские поселения	100	0	0	0
Сельские поселения	56,6	15	25	3,4
Муниципальные районы	40	0	60	0
2007 год				
Городские поселения	70	20	10	0
Сельские поселения	40,1	23,2	32,6	4,1
Муниципальные районы	14,2	42,8	35,7	7,1
2008 год				
Городские поселения	68,8	25	6,2	0
Сельские поселения	38,9	31,5	29,1	0,5
Муниципальные районы	11,8	23,5	64,7	0

Региональным органам власти, как считают главы местных администраций, необходимо также применять более эффективные меры по развитию сельского, лесного хозяйства, отрасли туризма; разработать чёткий регламент объёмов, сроков и периодичности проверок контролирующими органами субъектов малого предпринимательства, предоставить им более существенные налоговые льготы, отсрочку арендных платежей.

Муниципальным органам власти принадлежит особая роль в развитии малого бизнеса. От их деятельности зависит непосредственная реализация на местах решений, принимаемых региональными органами власти. Требуется проведение анализа ресурсов, имеющихся в муниципальном образовании, с тем чтобы определить направления и механизмы их наилучшего использования для развития малых форм хозяйствования и в этих целях разработать на основе полученной информации комплексную программу.

Среди основных задач такой программы можно выделить следующее (табл. 10).

Во-первых, устранение бюрократических преград и барьеров со стороны муниципальных служащих (на это указали 50% глав городских поселений, 28% — сельских и 52% — муниципальных районов). В насто-

ящее время, по признанию руководителей малых фирм, наиболее острыми вопросами являются затягивание сроков рассмотрения заявлений от представителей бизнеса (на участие в тендерах, муниципальных заказах, аренду или покупку муниципального имущества и т.д.) и передача муниципальной собственности неэффективным пользователям. Поэтому необходимо усилить ответственность чиновников за нарушение своих должностных обязанностей.

Во-вторых, организация диалога и взаимодействия с представителями бизнеса для выяснения факторов, оказывающих негативное влияние на их деятельность, и разработки рекомендаций по исправлению ситуации [15]. В настоящее время степень эффективности взаимодействия администраций с местными предпринимателями оценивается как недостаточная и крайне низкая (рис. 3). Особенно острая ситуация складывается в сельских поселениях.

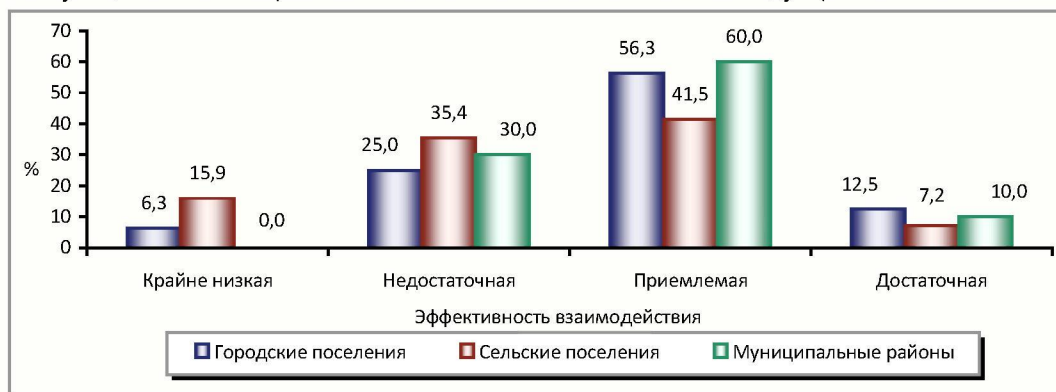
В-третьих, улучшение информационно-консультационного обслуживания субъектов малого бизнеса, то есть создание на муниципальном уровне системы информационного обеспечения субъектов малого и среднего предпринимательства, содержащей сведения:

— о нормативно-правовой базе малых форм хозяйствования;

Таблица 10. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять органам местной власти для развития взаимодействия органов местного самоуправления Вашего муниципального образования и частного бизнеса?» (в % от числа ответивших глав)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	городские поселения	сельские поселения	муниципальные районы
Содействовать созданию условий для легализации частного бизнеса	22,2	27,4	52,4
Устранять бюрократические преграды со стороны муниципальных служащих	50	28,3	52,4
Организовать диалог и взаимодействие с представителями бизнеса	50	21	47,6
Улучшать инфраструктуру муниципалитета	33,3	26,5	47,6
Оказывать консультационную помощь в налаживании межхозяйственных связей (например, формирование ресурсно-производственных цепочек, кооперация и т. д.)	16,7	11,4	38,1
Согласовывать интересы по недро-, лесо-, водо- и землепользованию	27,8	27,4	38,1
Привлекать трудовые ресурсы в сферу предпринимательства, проводить их обучение	27,8	22,8	33,3
Обеспечивать правовую поддержку (ознакомление с имеющейся нормативной базой и др.)	5,6	19,6	28,6
Создать базу достоверной информации о муниципалитете	22,2	3,7	14,3
Оказывать помощь по технологической модернизации предприятий, созданию новых видов продукции	5,6	11	9,5

Рисунок 3. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Оцените, пожалуйста, степень эффективности взаимодействия органов местного самоуправления Вашего муниципального образования с местным бизнесом в 2008 году» (в % от числа ответивших)



- об объединениях малых форм хозяйствования;
- о действующей инфраструктуре поддержки малого предпринимательства;
- об органах, осуществляющих контрольные и надзорные функции;
- организациях по обучению, оказанию маркетинговых и прочих видов услуг малым формам хозяйствования;
- о программах и проектах развития отраслей экономики региона и муниципального образования;

- проводимых конкурсах и условиях конкурсного отбора;
- об организации и ведении предпринимательской деятельности, например о выборе налоговых режимов, каналах реализации продукции.

В-четвёртых, организация чёткого контроля за использованием ресурсов в сфере недро-, лесо-, водо- и землепользования для предотвращения злоупотреблений. Особое внимание необходимо уделять обороту земли, так как участились случаи

несанкционированного перевода сельскохозяйственных земель в земли других категорий. Это препятствует развитию личных подсобных и фермерских хозяйств.

В-пятых, предоставление ряда услуг, производимых государственными институтами, например укрепление и развитие системы подготовки кадров для малых форм хозяйствования.

В-шестых, финансовая поддержка малых форм хозяйствования, предоставление налоговых льгот, финансирование проектов, содействие в получении средств (например, залогов, займов, выступление в качестве их гаранта и т.д.), оказание помощи в получении областных, федеральных и других инвестиций.

В-седьмых, оказание помощи в поиске рынков сбыта и налаживании производственно-технологических связей, коопе-

рации и интеграции мелких хозяйств, что позволит повысить их эффективность; стимулирование сотрудничества между крупным и малым бизнесом.

Необходимым условием развития малого бизнеса являются совместные и согласованные действия региональных и муниципальных властей, направленные на создание среды, в которой предприниматели имели бы возможность решать материальные, кредитно-финансовые, кадровые и другие проблемы в своём районе. Стабильность деятельности малых форм бизнеса в муниципалитете приведёт к повышению наполняемости местного бюджета, расширению экономической базы муниципального образования, что позволит органам местного самоуправления достигнуть стратегической цели — максимально обеспечить рост благосостояния своих граждан.

Литература

1. Татаркин, А.И. Теоретические и организационно-экономические подходы к совершенствованию местного самоуправления / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // *Экономическая наука современной России*. — 2008. — № 2. — С. 7-20.
2. Батов, Г. Проблемы организации местного самоуправления / Г. Батов // *Экономист*. — 2008. — № 3. — С. 81-86.
3. Местное самоуправление в Вологодской области: информ. бюллетень / Правительство Вологодской области. — Вологда, 2007. — № 1. — 59 с.
4. Местное самоуправление в Вологодской области: информ. бюллетень / Правительство Вологодской области. — Вологда, 2007. — № 2. — 127 с.
5. Проблемы реформирования местного самоуправления и пути их решения: отчёт о НИР / ИСЭРТ РАН / Е.А. Гутникова, Т.В. Ускова. — Вологда, 2009. — 73 с.
6. Пространственные аспекты развития региона / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин; под ред. В.А. Ильина. — Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. — 298 с.
7. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / под ред. В.Н. Лаженцева. — Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2008. — 344 с.
8. Яхнюк, С. Оценка и формирование потенциала развития муниципального района / С. Яхнюк // *АПК: экономика, управление*. — 2007. — № 11. — С. 21.
9. Поддержка по многим направлениям // *Красный Север*. — 2009. — 22 дек.
10. Минакир, П.А. Экономика и пространство / П.А. Минакир // *Пространственная экономика*. — 2005. — № 1. — С. 4-27.
11. Антикризисные «рецепты» // *Красный Север*. — 2009. — 27 янв.
12. Послание Губернатора Вологодской области Вячеслава Позгалева Законодательному Собранию Вологодской области // *Красный Север*. — 2009. — 3 дек.
13. Сохранить рабочие места, поддержать бизнес // *Красный Север*. — 2009. — 16 апр.
14. Антикризис: что сделано? // *Красный Север*. — 2009. — 19 фев.
15. Осипова, А.А. Стимулирование развития малого предпринимательства в регионе / А.А. Осипова, О.В. Сидоренко // *Пространственная экономика*. — 2007. — № 2. — С. 61-77.