

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ОТДЕЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН  
АДМИНИСТРАЦИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ**



**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ВАЖНЕЙШИЙ ПУТЬ  
РАЗВИТИЯ РЕАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

*Материалы заседаний региональных секций  
III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика  
реализации социально-экономических реформ: региональный аспект»*

Часть третья

Вологда  
2002

ББК 65.05  
М53

Публикуется по решению  
Ученого совета ВНКЦ ЦЭМИ РАН

**Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма:** *Материалы заседаний региональных секций III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». Часть 3. – Вып.1. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2002. – 44 с.*

Редколлегия: М. Ф. Сычев (отв. редактор),  
Е. С. Губанова, К. А. Гулин, В. А. Ильин, Г. В. Леонидова, Т. В. Ускова

В книге публикуются материалы состоявшегося 15 ноября 2001 г. в г. Вологде заседания региональной секции III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект».

Предназначена для специалистов, занимающихся проблемами экономического реформирования и регионального развития.

Лицензия ЛР № 040925  
от 27 ноября 1998 г.

ISBN 5-93299-016-3

© Вологодский научно-координационный  
центр ЦЭМИ РАН, 2002

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	4
<i>Шохин Н. Н.</i> Функции Устава Вологодской области, обеспечивающие развитие муниципальной экономики .....	5
<i>Ускова Т. В.</i> Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований в рыночных условиях .....	9
<i>Грачев В. В.</i> Лесопромышленный комплекс – основа муниципальной экономики .....	17
<i>Детков М. В.</i> Антикризисная программа развития Великоустюгского района .....	19
<i>Зайцев И. К.</i> Сбалансированная по налогооблагаемой базе структура муниципального хозяйства .....	21
<i>Комиссарова Н. А.</i> Управление муниципальным хозяйством на основе инноваций .....	25
<i>Ткачук С. Н.</i> Проблемы и перспективы экономической основы местного самоуправления .....	29
<i>Орлова Э. О.</i> Актуальные вопросы городского социально-экономического мониторинга (на материалах г. Вологды) .....	34
<i>Воробьев С. С.</i> Малое предпринимательство в условиях муниципальных хозяйств .....	38
<i>Васильцова В. М., Шиманский К. А.</i> Муниципальное управление межрегиональными связями .....	41

## ПРЕДИСЛОВИЕ

17–20 января 2001 г. в г. Вологде состоялась Третья Российская научно-практическая конференция «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект». Ее организаторами выступили Отделение экономики Российской академии наук, Институт экономики РАН, администрация Вологодской области и Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН.

В работе конференции принимали участие ведущие ученые страны – академики и члены-корреспонденты Российской академии наук: **Д. С. Львов, А. Г. Гранберг, В. И. Маевский, А. И. Татаркин, В. В. Окрепилов, В. И. Лаженцев**, сотрудники научно-исследовательских и высших учебных заведений Северо-Запада, работники органов власти, местного самоуправления, руководители предприятий. Перед участниками конференции выступили губернатор Вологодской области **В. Е. Позгалев**, руководители департаментов и управлений областной администрации и Законодательного Собрания области.

Заслушав и обсудив представленные доклады и сообщения, конференция приняла резолюцию, в которой отмечена научная и практическая значимость состоявшегося обсуждения для перехода на путь устойчивого экономического роста, повышения уровня жизни населения.

Участники конференции, отмечая важность обобщения опыта работы, проводимой в регионах по формированию и реализации программ развития хозяйства на ближайшую и среднесрочную перспективу, высказались о необходимости регулярного обмена мнениями по проблемам социальной и экономической жизни, о более тесных контактах в выработке путей ускорения регионального развития. В частности, было предложено продлить научно-практическую деятельность в рамках тематических секций, работавших на конференции. Было также рекомендовано организационно возложить решение этой задачи на Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН.

В соответствии с рекомендациями конференции ВНКЦ были проведены заседания трех секций:

1. «**Социальные аспекты экономического развития региона**» (25 октября 2001 г.).
2. «**Проблемы функционирования народнохозяйственного комплекса региона**» (1 ноября 2001 г.).
3. «**Местное самоуправление — важнейший путь развития реального федерализма**» (15 ноября 2001 г.).

В настоящем выпуске представлены доклады и сообщения, прозвучавшие на заседании секции «Местное самоуправление — важнейший путь развития реального федерализма».

## **ФУНКЦИИ УСТАВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

После выхода федеральных законов «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» (1995 г.) и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (1997 г.) появилась возможность и необходимость разрабатывать в субъектах Федерации правовую базу, обеспечивающую развитие муниципального сектора экономики.

Под развитием муниципального сектора экономики мы понимаем создание эффективной налогооблагаемой базы муниципальных образований, обеспечивающей сбалансированность доходов и расходов на их территориях. Принципиально сегодня это возможно. Вологодская область сбалансирована по доходам и расходам, следовательно, необходимо применить принцип перераспределения между субъектами муниципальных образований налогооблагаемых ресурсов, и эта задача будет решена.

Одним из главных законов субъекта Федерации является его устав, который исполняет функции стандарта в системе управления социально-экономическими аспектами. Устав должен регламентировать государственное и муниципальное управление в регионе и являться основой для наполнения правового поля необходимыми нормативными документами.

Прошедшие 10 лет экономических преобразований не создали достаточных организационных и экономических основ для полного перехода к принципам самоуправления. На первом этапе этого перехода, в 1994 г., Устав области сформулировал принципы разделения властей и позволил практически создать демократические принципы управления. В области появились законодательная и исполнительная власть регионального уровня. Сегодня назрела необходимость продолжить эти преобразования в плане укрепления местного самоуправления.

На втором этапе в Уставе области, принятом в сентябре 2001 г., появились механизмы, позволяющие развивать местное самоуправление. Одновременно принято решение подготовить третий этап преобразований и разработать экспериментальный устав области, сформулировав последующие шаги в укреплении государственного и муниципального сектора экономики.

В настоящее время доля местных финансовых ресурсов в структуре консолидированного бюджета составляет около 22%. Доля местных налогов и сборов в бюджетах муниципальных образований в среднем по России составила 9%, в наиболее благополучных 20–22%. При этом обозначи-

---

Шохин Николай Николаевич – к.э.н., заместитель председателя Законодательного Собрания Вологодской области.

лась тенденция увеличения дефицита местных бюджетов. Такая же картина – и в Вологодской области. Поэтому решить задачу формирования муниципальной экономики переводом районов на самостоятельное управление сегодня не представляется возможным.

Кратко резюмируем положения, которыми руководствовался творческий коллектив при разработке экспериментального устава.

Правовой статус Вологодской области как субъекта Российской Федерации определен статьей 65 Конституции РФ. По аналогии, в уставе области предложено определить статус муниципальных районов и городов с указанием о том, что управление в них осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Под местным самоуправлением на этом этапе понимается возможность реализации права органов муниципального управления регламентировать часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения, проживающего на территории муниципального района (города).

В этой связи в период перехода к полноценному функционированию административных территориальных образований области предложено образовать семь административных округов (Вологодский, Череповецкий, Сокольский, Бабаевский, Тотемский, Великоустюгский), возложив на них функции формирования муниципальной экономики на закрепленных территориях.

С тем чтобы сохранить и обеспечить государственное управление на территории региона, в экспериментальном уставе Вологодской области регламентируется роль органов государственной власти области и органов местного самоуправления в практической реализации Конституции Российской Федерации. Указано, что Устав Вологодской области, законы и нормативные документы органов государственной власти области имеют верховенство на всей ее территории.

Отмечено, что управление в области осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Акцентируется внимание на том, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют бюджеты, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В экспериментальном уставе зафиксирована структура органов местного самоуправления. К ним относятся:

- выборные органы, образуемые в соответствии с федеральными и областными законами и уставами муниципальных образований;
- другие органы, образуемые в соответствии с уставом муниципального района (города).

Подчеркнуто, что наличие выборных представительных органов муниципальных образований является обязательным. Они должны состоять из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами области. В отдельных поселениях уставом муниципального района может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями граждан.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

а) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального района (города);

б) утверждение муниципальных бюджетов и отчетов об их исполнении;

в) установление муниципальных налогов и сборов;

г) принятие планов и программ развития муниципального района (города), утверждение отчетов об их исполнении;

д) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

е) контроль над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренный уставом муниципального образования.

В уставе впервые сформулирована экономическая политика государственных и муниципальных органов управления области. Указано, что она направлена на повышение реальных доходов населения за счет увеличения доли оплаты труда в производстве товаров и услуг и увеличение общественных фондов потребления в сферах образования, медицины, культуры, спорта, транспорта и других социальных отраслей, на создание новых рабочих мест.

Государственные и муниципальные органы управления содействуют на своей территории предпринимателям и производителям работ и услуг всех формы собственности, а также свободному перемещению их товаров, финансовых потоков и имущества.

Особое внимание в экспериментальном уставе уделено методам реализации экономической политики.

К ним относятся:

1. Содействие развитию предпринимательства в производстве товаров и предоставлении услуг.

2. Содействие в повышении стоимости капитала и технологического потенциала промышленного производства, обеспечивающем снижение материальных и энергетических затрат при производстве продукции и предоставлении услуг.

3. Стимулирование разработок и освоение результатов научных исследований, экономически целесообразных технологий (инноваций), изо-

бретательской и рационализаторской работы творческих людей в производственной сфере народного хозяйства области и муниципального хозяйства местного самоуправления.

4. Подготовка и переподготовка кадров для управления промышленным производством и предприятиями муниципального хозяйства, повышение уровня и качества общего и профессионального образования в государственных, частных и муниципальных учебных заведениях.

5. Развитие малого предпринимательства, управление конкурентной средой и поддержка местных товаропроизводителей.

6. Развитие торговли и платных услуг во всем потребительском комплексе, обеспечивающем внутреннюю капитализацию доходов граждан и наполнение бюджетов муниципальных районов и городов.

7. Создание правовых условий для эффективного внутреннего и внешнего кредитования и инвестирования предприятий сферы производства товаров и услуг.

8. Повышение экологической культуры и улучшение среды обитания людей, обеспечивающих их здоровье и трудоспособность.

9. Развитие сотрудничества в области внешнеэкономических связей с соседними регионами и зарубежными партнерами.

10. Развитие лесопромышленного комплекса, сельского хозяйства и пищевой промышленности как основы муниципальной экономики области.

11. Осуществление поддержки и стимулирование развития предпринимательства в социально значимых сферах путем установления соответствующих приоритетов в финансовой, налоговой и бюджетной политике.

Однако этим методы реализации экономической политики области не исчерпываются.

В экспериментальном уставе отмечено, что органы государственной власти области в соответствии с федеральными законами об общих принципах местного самоуправления и финансовых основах местного самоуправления принимают необходимые меры по сбалансированности муниципальных бюджетов. И финансовая политика области направлена на управление сбалансированностью доходной и расходной частей областного и муниципальных бюджетов, достижение ритмичности наполнения бюджетов, обоснованное и целевое расходование средств, повышение эффективности инвестиционной составляющей бюджета и снижение расходов на управленческую деятельность.

В уставе отмечено, что бюджетная система области состоит из областного бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов и бюджетов муниципальных районов и городов. Средства муниципальных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов относятся к собственности муниципальных образований и находятся в распоряжении органов местного самоуправления.



В целях обеспечения минимально необходимых затрат областного бюджета на текущие расходы и развитие области используются социальные и финансовые нормативы, установленные законодательством Российской Федерации. В целом бюджетная политика направлена на обеспечение налогооблагаемыми бюджетными ресурсами органов государственной власти и местного самоуправления для выполнения ими своих функций.

Экспериментальный устав области будет опубликован и предложен органам государственной власти и органам местного самоуправления для адаптации к современным условиям. Одновременно разрабатывается типовая устав муниципального образования, в котором будут сформулированы экономические механизмы, обеспечивающие развитие муниципального хозяйства как основы муниципальной экономики субъекта Федерации.

*Т. В. Ускова*

## **УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ**

В условиях перехода российской экономики к рыночным отношениям многие вопросы социальной и экономической жизни общества приходится рассматривать по-новому. Принятая в России в начале 1990-х годов концепция вытеснения государства из сферы экономики и ослабления его регулирующей роли не соответствует глобальным мировым тенденциям и не отвечает реальной обстановке в стране. Анализ мирового и отечественного опыта развития экономики и общества позволяет сформулировать следующие основные моменты:

1. Государственное регулирование экономики является неотъемлемым структурным элементом системы управления. Роль государства как института власти в рыночной экономике остается значительной и имеет тенденцию к возрастанию вместе с ростом сложности экономики.

2. Объектом регулирования со стороны властных структур становится не единый многоотраслевой народнохозяйственный комплекс, а социально-экономические процессы.

3. Основными методами и инструментами государственного регулирования социально-экономических процессов выступают индикативное планирование, разработка и реализация целевых программ, бизнес-планов, налоговый и бюджетный механизмы и т.п.

---

**Ускова Тамара Витальевна** – научный сотрудник, руководитель группы исследования проблем управления ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

Экономические реформы в современной России объективно способствуют усилению внимания к территориальному аспекту управления, инициируют его серьезную модернизацию. Как известно, на уровне муниципальных образований ряд функций государственного управления выполняют органы местного самоуправления. Именно на них возложена ответственность за комплексное развитие подведомственных территорий.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – это центральная функция местных органов власти. С увеличением реальной самостоятельности муниципальных образований все большая ответственность за результаты их развития ложится на плечи местных властей, включая задачи ослабления для населения негативных последствий экономических и политических реформ. В новых экономических условиях нужны иные методы управления для проведения самостоятельной целенаправленной политики с учетом возможностей муниципалитетов. Практика реформирования показывает, что города, где местные власти применяют прогрессивные методы управления развитием, в меньшей степени подвержены кризисным тенденциям. Отмеченные факты являются мощным стимулом реформирования территориального управления и его важнейшей функции – планирования.

Речь идет не о восстановлении директивного планирования, а о переходе к планированию, основанному на балансе интересов, экономически взаимовыгодных, партнерских отношениях властных структур, различных субъектов хозяйствования и населения. Этим требованиям более всего отвечает индикативное планирование, получившее значительное распространение в ряде развитых стран мира в послевоенный период и доказавшее эффективность в качестве одного из средств регулирования социально-экономического развития в условиях рыночной экономики.

Деятельность местных органов управления в планово-прогнозной сфере должна быть сосредоточена:

- на определении среднесрочных и долгосрочных перспектив экономического, социального и научно-технического развития, а также перспектив развития отдельных отраслей экономики;
- на организации выполнения намеченных целей и выбранных приоритетов развития на основе широкого использования программно-целевых и индикативных методов планирования.

В соответствии с действующим законодательством разработка прогнозов, программ и планов комплексного социально-экономического развития входит в компетенцию органов власти на местах. Но, как показывает практика, лишь немногие муниципальные образования занимаются планированием своего развития. Одной из причин такого положения является отсутствие теоретико-методологической и методической основы муниципального планирования в новых условиях хозяйствования.

Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН в течение ряда лет исследует проблему планирования и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Изучение отечественного и зарубежного опыта территориального развития позволило сформулировать *основные тенденции реформирования* управления развитием муниципальных образований:

- 1) комплексный подход к развитию муниципальных образований;
- 2) усиление стратегического характера управления;
- 3) демократизация процесса управления;
- 4) переход к управлению, основанному на балансе интересов и экономически взаимовыгодных отношениях органов власти, субъектов хозяйствования и населения;
- 5) научный подход к управлению как к инструменту нахождения научно обоснованных решений по достижению целей развития муниципальных образований.

По нашему мнению, подходы к планированию и управлению развитием муниципальных образований должны основываться на рациональном соединении перспективной и текущей деятельности местных органов власти. В качестве системы, способной обеспечить выполнение этих требований, может выступить **многоуровневая система планирования и управления**. При этом все ее составляющие увязываются по намеченным целям и задачам, что достигается детализацией и конкретизацией задач при переходе к нижним уровням управления (табл. 1).

Таблица 1

**Основные элементы многоуровневой системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований**

Уровень управления	Наименование подсистемы	Основной разрабатываемый документ	Временной период
I	Подсистема стратегического управления	Концепция социально-экономического развития	5–10 и более лет
II	Подсистема тактического управления	План социально-экономического развития	3–4 года
III	Подсистема оперативного управления	План социально-экономического развития	1 год

Остановимся на основных положениях многоуровневой системы планирования и управления.

**Первый уровень** составляет подсистема **стратегического управления**. Она представляет собой управление разработкой концепции социально-экономического развития и соответствующих ее реализации индикативных показателей на 5–10, а возможно, и более лет.

Концепция является основным документом, связывающим социальный и экономический аспекты развития города. Необходимость разработки и принятия концепции обусловлена тем, что:

**во-первых**, концепция определяет стратегические цели и приоритеты развития города, которые являются основой для принятия оперативных решений;

**во-вторых**, данный документ – наиболее адекватный инструмент динамичного развития города и снижения неопределенности внешней среды;

**в-третьих**, принятие концепции способствует привлечению инвестиций: наличие стратегических ориентиров – обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов;

**в-четвертых**, наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа города;

**в-пятых**, это – средство отстаивания интересов города на региональном, федеральном и международном уровне.

Кроме того, концепция является базовым документом для разработки:

- структурной, инвестиционной и иной политики в городе;
- комплексного плана (программы) социально-экономического развития города, других программ;
- инвестиционных проектов в различных сферах города;
- основополагающих местных нормативных и законодательных актов.

Участие общественности в выработке стратегии развития города позволяет сделать концепцию более открытой для населения и потенциальных инвесторов, дает возможность всем общественным силам, представителям различных городских структур принимать участие в выборе стратегических решений и их успешной реализации. Это может быть обеспечено как путем непосредственного их участия в разработке стратегических направлений, так и при проведении экспертизы уже выбранных направлений.

**Второй уровень** представлен подсистемой **тактического управления**, которая охватывает среднесрочный период развития в 3–4 года, направлена на разработку плана социально-экономического развития города по реализации концепции и содержит соответствующий набор показателей.

В неразрывной связи с подсистемой тактического планирования находится подсистема **оперативного управления** (**третий уровень**), предусматривающая разработку и реализацию плана социально-экономического развития города на один год.

Реализация стратегии развития города, пожалуй, одна из тех задач, выполнение которых требует ресурсов и времени, принятия неординарных решений. В качестве механизма реализации основных направлений концепции, органично сочетающего в себе элементы тактического (среднесрочного) и оперативного планирования, предлагается **система непрерывного планирования**.

Суть системы непрерывного планирования заключается в разработке единого документа – плана социально-экономического развития города на

3–4 года. Выбранный цикл управления и планирования удовлетворяет следующим условиям:

- мероприятия по реализации концепции, как правило, охватывают трех-четырёхлетний период;
- первый год рассматривается детально, с месячной (квартальной) разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- второй год – более укрупненно, с полугодовой разбивкой мероприятий и планируемых показателей;
- третий и четвертый годы – в годовых параметрах.

Таким образом, план социально-экономического развития города содержит как мероприятия по реализации концепции, так и перечень текущих работ подразделений администрации и тоже имеет четырехлетний цикл, хотя отдельные его разделы, главным образом текущие, могут охватывать и меньший период.

При подготовке плана на очередной год подразделения администрации уточняют мероприятия на три ранее рассмотренных года и дополняют его мероприятиями на четвертый год, что обеспечивает непрерывность планирования и управления реализацией концепции (табл. 2).

Таблица 2

**Схема непрерывного трех-четырёхлетнего планирования**

Год разработки плана	Планируемые годы					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2000	1-й год	2-й год	3-й год	4-й год		
2001		1-й год	2-й год	3-й год	4-й год	
2002			1-й год	2-й год	3-й год	4-й год

Непрерывность процесса стратегического планирования обеспечивается и соответствующим сопровождением, регулированием, оценкой и анализом выполнения концепции. Реализацию этих функций обеспечит осуществление постоянного социально-экономического мониторинга. Полученная в ходе мониторинга информация о состоянии различных аспектов жизнедеятельности муниципального образования позволяет более обоснованно подходить к выбору целей и задач его развития, а также принимать своевременные решения о внесении корректив в социально-экономическую политику в случае несоответствия результатов намеченным целям. Общая схема планирования и управления представлена на рисунке.



### **Многоуровневая система управления социально-экономическим развитием муниципальных образований**

Методический инструментарий создания системы планирования и управления социально-экономическим развитием города был апробирован нами на материалах г. Вологды. Следует отметить, что ВНКЦ и администрация города активно сотрудничают в вопросах поиска путей повышения эффективности управления социально-экономическими процессами. *Результаты проводимых исследований апробируются на практике.*

Первым шагом в таком сотрудничестве стала разработка основных направлений концепции социально-экономического развития города. На этом этапе предложена структура и методический инструментарий разработки концепции.

Используя предложенную методику, нами был подготовлен вариант основных направлений социально-экономического развития г. Вологды. Исследование стартового уровня развития города, причин, обусловивших его достижение, осуществлялось с помощью метода SWOT-анализа. При этом анализировалось положение различных сторон жизни города и его населения, имеющиеся преимущества и недостатки, а также действующие и прогнозируемые тенденции в российской и региональной экономике, возможная конкуренция. Проведенный анализ и оценка позволили выявить сильные стороны и проблемы в развитии г. Вологды (табл. 3).

## Обобщение результатов анализа конкурентного потенциала г. Вологды

Сильные стороны	<p>Выгодное географическое и административное положение</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- доступ на рынки Москвы, Петербурга, соседних регионов и районов области</li> <li>- областной центр</li> <li>- наличие управленческих структур и мест хранения грузов</li> <li>- центр по проведению ярмарок, выставок, фестивалей, конференций</li> <li>- центр подготовки квалифицированных кадров</li> <li>- центр медицинского обслуживания</li> <li>- мощный транспортный узел</li> </ul> <p>Транзитный пункт на пути из центра России на северо-восток страны</p> <p>Промышленный потенциал</p> <p>Научно-технический потенциал</p> <p>Наличие местного сырья для производства потребительских товаров (особенно продовольственных)</p> <p>Наличие участков, пригодных для инвестиций</p> <p>Потенциал для развития туризма</p> <p>Уникальное культурно-архитектурное наследие, Вологодский кремль, музеи</p> <p>Спокойная общественно-политическая ситуация</p> <p>Благополучная экологическая обстановка</p>
Слабые стороны	<p>Отсутствие стратегии экономического развития</p> <p>Узкий внутренний рынок, низкие доходы населения</p> <p>Недостаточно изучены возможности выхода на внешние рынки</p> <p>Недостаточный (для выхода на внешние рынки) уровень промышленной продукции, кроме отдельных ее видов</p> <p>Недостаточное развитие сектора услуг</p> <p>Неудовлетворительное состояние инженерно-технической и транспортной инфраструктуры</p> <p>Снижение инвестиций</p> <p>Неразвитый рынок недвижимости</p> <p>Низкое качество жизни населения</p> <p>Недостаточное развитие сектора туризма</p>
Благоприятные возможности	<p>Экономический подъем в стране (включая подъем машиностроения и металлообработки)</p> <p>Привлекательность России для инвесторов</p> <p>Региональная интеграция</p>
Неблагоприятные возможности	<p>Нестабильность законодательства</p> <p>Конкуренция, в т. ч. и с промышленными центрами области</p>

Учитывая, что главной целью социально-экономического развития города является повышение качества жизни населения, по нашему мнению, приоритетными направлениями социально-экономического развития г. Вологды могут быть выбраны те, которые нацелены на развитие и реализацию имеющегося потенциала и решение существующих проблем с учетом выгодного географического положения, благоприятных и неблагоприятных возможностей. Так как основой решения стоящих перед городом задач является экономика, ее устойчивое развитие, экономический аспект

рассматривался как ключевой. Основные направления концепции развития г. Вологды на перспективу и пути их реализации представлены в табл. 4.

Таблица 4

**Основные направления концепции  
социально-экономического развития г. Вологды**

Основные направления концепции	Основные пути реализации
Развитие взаимодействия с районами области	<p>Обеспечение районов области услугами рыночной инфраструктуры</p> <p>Использование позиций города как центра подготовки высококвалифицированных кадров, медицинского обслуживания и развития культуры</p> <p>Ориентация промышленности города на потребление ресурсов районов области</p> <p>Расширение взаимодействия промышленности города с экономикой районов области</p> <p>Развитие города как оптового центра материально-технического обеспечения районов</p>
Развитие межрегионального взаимодействия	<p>Укрепление позиций города как делового и культурного центра</p> <p>Развитие взаимодействия города с межрегиональными корпорациями, использующими ресурсы Северного экономического района России. <i>Участие промышленности города в программе освоения шельфа северных морей</i></p> <p>Освоение продовольственного рынка Севера России</p> <p>Завоевание устойчивых позиций на российском и международном рынках</p> <p>Использование промышленного потенциала города для освоения природных ресурсов Севера России</p> <p>Развитие города как зоны переселения населения северных районов</p>
Развитие промышленного потенциала города	<p>Поддержка промышленности</p> <p>Развитие строительной индустрии как мощного фактора привлечения инвестиций</p> <p>Совершенствование отраслевой структуры промышленного производства</p> <p>Расширение рынка услуг и производства потребительских товаров, в первую очередь продовольственного назначения</p> <p>Поддержка малого бизнеса</p>
Развитие жилищной сферы и коммунального хозяйства, совершенствование инженерной инфраструктуры	<p>Развитие жилищного строительства как мощного фактора привлечения инвестиций</p> <p>Совершенствование инженерной инфраструктуры и рациональное использование ресурсов</p> <p>Увеличение оплаты за услуги ЖКХ и снижение доли затрат бюджета на ЖКХ</p>
Повышение уровня жизни населения города	<p>Поддержка социальной стабильности в обществе</p> <p>Развитие системы дифференциации расходов населения на оплату услуг, субсидируемых городом, как одной из форм адресной поддержки социально незащищенных слоев. Поддержка социально-бытовой инфраструктуры</p> <p>Мониторинг качества жизни населения</p>
Развитие туризма	<p>Использование историко-культурных ценностей города как объекта туристических маршрутов и базы для организации экскурсий</p> <p>Развитие города как транзитного пункта на пути к историко-культурным памятникам области</p>



На следующем этапе совместных с администрацией города работ был создан организационный проект системы, который содержит функции основных исполнителей, структуру и порядок разработки плана. Для каждого раздела плана предложены индикативные показатели, динамика которых отражает степень достижения выбранных целей и задач развития. Система показателей, как и вся система планирования и управления, носит многоуровневый характер. Также разработана система стимулирования работы подразделений администрации, направленная на повышение ответственности сотрудников и качества работ по выполнению плана социально-экономического развития города.

Рекомендации ВНКЦ ЦЭМИ РАН были реализованы городской администрацией при разработке плана (с участием сотрудников Центра) социально-экономического развития г. Вологды на 2001 г. и на период до 2004 г. Конечно, все реализовать не удалось, и возможно, что при подготовке плана на следующий период наши предложения будут использованы более полно.

Таким образом, по нашему мнению, многоуровневая система планирования и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований может выступить в качестве системы планового регулирования, адекватной современным условиям. А организация и осуществление регулярного мониторинга, использующего передовые технологии и современные средства и методы представления информации, обеспечит анализ, оценку и разработку корректирующих воздействий, что, несомненно, будет способствовать повышению обоснованности и эффективности принимаемых решений на всех уровнях управленческой иерархии. Кроме того, данная система удовлетворяет принципам организации программно-плановых работ и требованиям федерального законодательства.

*В. В. Грачев*

## **ЛЕСОПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС – ОСНОВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ**

Социальное благополучие населения любого муниципального образования зависит от степени развития экономического потенциала территории. В этой связи необходимо рассмотреть основные признаки и условия развития муниципальной экономики.

Вполне понятно, что муниципальное хозяйство должно обеспечивать нормальные условия жизнедеятельности населения, т.е. выполнять комму-

---

**Грачев Виктор Васильевич** – д.э.н., начальник департамента промышленности, лесного комплекса и предпринимательства правительства Вологодской области.

нально-бытовые и другие социальные задачи, связанные с содержанием жилого фонда, обустройством населенных пунктов, обеспечением теплоэнергией, водой, газом и т.д. Все это естественно необходимые и важные задачи, но в то же время – в основном затратная часть муниципальных районов, требующая значительных расходов бюджетных средств.

Поэтому для выполнения перечисленных социальных задач муниципального хозяйства необходима доходная, экономическая база муниципального образования, т.е. его экономический сектор, обеспечивающий выполнение социальных задач и интересов населения. Экономическое развитие муниципального района прежде всего должно основываться на использовании местных ресурсов, а также созданных ранее производственных мощностей технологического потенциала территории.

Учитывая специфику нашей области, наличие лесных ресурсов и размещение предприятий лесной отрасли в каждом районе, можно сделать вывод, что предприятия лесопромышленного комплекса являются основой муниципальной экономики.

Они выполняют две важные государственные задачи – обеспечивают занятость населения и бюджетные платежи. Причем доля местных доходов от лесных предприятий составляет от 20 до 60% районных бюджетов. Совершенно очевидна зависимость социального развития муниципальных районов от экономического положения этих предприятий. Например, экономически развитые предприятия в Вытегорском, Вожегодском, Бабаевском, Белозерских районах обеспечивают там устойчивые социальные платежи.

Предприятия лесной отрасли также выступают производителями и поставщиками в торговую сеть различных товаров народного потребления. Кроме того, они обеспечивают топливными ресурсами (дровами) население и коммунально-бытовые организации.

Таким образом, предприятия лесного комплекса в границах муниципальных образований выполняют широкую производственную диверсификацию, их производственный цикл основывается на лесных сырьевых ресурсах, они обеспечивают интересы населения и территории района, поэтому должны быть отнесены к субъектам муниципальной экономики.

Задача органов власти, и в первую очередь муниципальных, – обеспечить экономическое развитие предприятий лесопромышленного комплекса. Выполнить это можно за счет увеличения заготовки древесины и особенно за счет комплексного использования лесных ресурсов, глубокой переработки и получения продукции высокого качества. Для этого необходимы внесение изменений в лесное законодательство о расширении прав муниципалитетов и система экономического развития, включая районные центры и областное агентство развития муниципальной экономики.

## АНТИКРИЗИСНАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ВЕЛИКОУСТЮГСКОГО РАЙОНА

Функционирование местного самоуправления на территории муниципального образования (МО) может быть обеспечено бюджетной политикой государства. Два федеральных закона – «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» (1995 г.) и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (1997 г.) – однозначно трактуют понятие МО как субъекта региона, сбалансированного по доходам и расходам. Бюджетный кодекс устанавливает соотношение налоговых доходов в соотношениях: 50% перечисляется в федеральный бюджет и 50% – в консолидированный бюджет субъектов Федерации и муниципальных образований. Практическое же соотношение в 2002 г. выглядит следующим образом: 62% перечисляется в федеральный бюджет и 38% остается в регионах.

Аналогичная ситуация имеет место и в межбюджетных отношениях области и муниципальных образований. Что значит – уменьшить у местных органов управления часть бюджетных средств? Это значит – ухудшить ситуацию в отраслях ЖКХ, сельского хозяйства, образования, здравоохранения и т.д., которые финансируются главным образом из местных бюджетов.

При формировании консолидированных бюджетов на протяжении многих лет не учитываются прежние долги по дотациям территориям. В результате имеет место разбалансированность по доходам и расходам муниципальных бюджетов. Эта проблема должна иметь решение.

Причина такого положения заключается в том, что ежегодно изменяются «правила игры» в формировании доходной части бюджета. 100% НДС отправляется в федеральный бюджет, налог на прибыль для муниципалитетов изменился с 19 до 2%, изменились акцизы, налог на доходы физических лиц и т. д. Несбалансированность в расходной части бюджета происходит в результате постоянного увеличения тарифов на электроэнергию, транспортные перевозки, повышения заработной платы работникам социальной сферы, которое осуществляется за счет муниципальных бюджетов. В настоящее время в бюджете Великоустюгского муниципального района удельный вес заработной платы превышает 60%.

В качестве антикризисной программы нами была разработана концепция формирования муниципального района, сбалансированного по налогово-облагаемым ресурсам. Основной ее идеей является повышение эффективности муниципального хозяйства Северо-Восточного региона Вологодской области, который включает в себя шесть муниципальных образований.

Муниципальное образование – это экономически автономный регион, способный обеспечить жизнедеятельность населения, проживающего на его территории. И для выполнения этой задачи МО формируют на своей территории муниципальное хозяйство (МХ), состоящее из земли, предприятий и организаций, осуществляющих хозяйственную и производственную деятельность. И на основе этой деятельности формируются доходы органов местного самоуправления (МСУ), достаточные для удовлетворения потребностей населения.

В настоящее время финансово-доходная база МО находится за пределами минимально необходимых потребностей, нормативных социальных стандартов, особенно в Восточной части Вологодской области, где более затратные транспортные связи. Если муниципальное хозяйство Великого Устюга самодостаточно, т. е. имеет собственные ресурсы для выполнения своих функций, то Кичменгский Городок, Никольск и другие восточные регионы имеют от 20 до 50% возможностей для самостоятельного развития.

При плановой экономике не ставилась задача обеспечить сбалансированность экономики отдельного региона или области. А при переходе к рыночной экономике муниципальными образованиями объявили районы прежнего административно-территориального деления. В результате практически все регионы области являются сегодня дотационными с тенденцией ежегодного увеличения их числа.

И это на фоне относительной самодостаточности Вологодской области в целом. Необходимо, на наш взгляд, проанализировать структуру промышленного производства области, выделить и закрепить областным законодательством предприятия, которые будут формировать областной бюджет, и предприятия, которые должны будут формировать муниципальные бюджеты.

Для упрощения этой задачи можно создать муниципальные регионы на базе нескольких районов по типу федеральных округов РФ. И тогда основными задачами органов местного самоуправления будет не традиционное лоббирование выделения средств из областного бюджета на текущие расходы, а доскональная ревизия и оценка эффективности промышленного производства, разработка реальных инвестиционных проектов, разработка экономических механизмов, стимулирующих предприятия к освоению эффективных технологий.

Только в этом случае местные бюджеты получают реальные доходы. Эти задачи очень сложные и требуют высокой квалификации руководящих органов местного самоуправления (кадровая проблема). Но если этого не делать сегодня, то налоговое законодательство может превратиться из налоговых платежей в местные сборы, что приведет к увеличению дотационности, полной потере самостоятельности муниципальных образований.

В рамках антикризисной программы оздоровления муниципальной экономики необходимо передавать в ведение государства выполнение МО ряда государственных функций – прежде всего это финансирование оплаты труда работников социальной сферы.

Не следует на фоне профицита федерального бюджета и досрочного погашения внешних займов оставлять дефицитными местные бюджеты, на которые и ложится обязанность обеспечения благополучия большинства жителей России.

В разработанной нами концепции формирования муниципального района дан анализ бюджетного процесса, анализ промышленного потенциала экономических зон области, алгоритм расчета бюджета и этапы формирования Великоустюгского муниципального района. Конечно, это не догма и не руководство к действию. Прежде всего, концепция предназначена для анализа принимаемых решений при формировании консолидированного бюджета области. Прошло уже 10 лет реформ, и сейчас возникла необходимость их коррекции в современных условиях.

*И. К. Зайцев*

## **СБАЛАНСИРОВАННАЯ ПО НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЕ СТРУКТУРА МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

В настоящее время возникла настоятельная потребность в однозначном толковании понятий и терминов, относящихся к сфере муниципального хозяйства. Она вызвана тем, что рассматриваемые понятия должны способствовать оказанию управляющих воздействий на муниципальную экономику. Инструментом, позволяющим стандартизировать управляющие воздействия на муниципальные образования Вологодской области, является ее новый Устав. Цель данной работы – обосновать предложения в Устав, касающиеся экономических основ местного самоуправления.

Муниципальное хозяйство – это первичное хозяйственное звено региональной экономики. Под ним понимается «совокупность организаций, предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение потребностей населения»[1]. Согласно другим точкам зрения, муниципальное хозяйство – это «процесс, связанный с преобразованием среды обитания ради благоустройства собственной жизни», а также «дея-

---

**Зайцев Игорь Константинович** – ассистент кафедры экономики и технологии производственных процессов Вологодского государственного технического университета.

тельность по предоставлению двух типов услуг местному населению (потребляемых сообща и в индивидуальном порядке)»[2] или «инструмент, с помощью которого органы местного самоуправления (МСУ) осуществляют экономическую и хозяйственную деятельность»[3]. Все определения отражают различные стороны объекта исследования, но нас интересует возможность использования понятия в качестве четкого экономического термина.

Цель муниципального хозяйства – экономическое и социальное развитие муниципального образования (МО). Следовательно, к нему относятся все субъекты муниципальной экономики, преследующие эту цель. Таким образом, муниципальное хозяйство – система предприятий и организаций, расположенных, как правило, на территории МО, производящих продукцию и оказывающих услуги местному населению или организациям. Субъектом муниципального хозяйства является предприятие (организация), расположенное, как правило, на территории данного МО, деятельность которого направлена на удовлетворение потребностей его жителей.

Муниципальное хозяйство имеет ряд признаков, отличающих его от национального хозяйства: 1) оно расположено на территории МО; 2) ориентировано на потребности жителей МО; 3) использует в своей деятельности местные природные и трудовые ресурсы.

#### Структура муниципального хозяйства

<b>Муниципальные предприятия и учреждения</b>	<b>Частные предприятия муниципального хозяйства</b>
Учреждения дошкольного воспитания	Энергетические и топливные компании
Учреждения здравоохранения	Медицинские клиники
Муниципальные школы	Частные школы, гимназии
Муниципальная милиция	Охранные фирмы
Пожарная охрана	Юридические агентства
МУП торговли	Торговые фирмы
МУП общественного питания	Рестораны, кафе, бары
МУП в сфере ЖКХ	Коммунальные фирмы
МУП в сфере общественного транспорта	Транспортные предприятия
МУП в сфере городского строительства	Строительные фирмы
МУП, оказывающие ритуальные услуги	Предприятия сферы бытовых услуг
Муниципальные банки	Коммерческие банки
	Предприятия связи
	Местные средства массовой информации
	Производственные предприятия малого бизнеса

Муниципальные предприятия – один из структурных элементов муниципального хозяйства, они призваны обеспечивать потребности жителей МО в услугах общественного и частного характера (таблица). Муниципальное унитарное предприятие (МУП) – это коммерческая организация, созданная решением органа МСУ для решения проблем МО. МУП целесо-

образно создавать в сферах, где не действуют рыночные механизмы (например, в сфере культуры и образования, здравоохранения и т. д.). Там, где возможно применение механизма конкуренции и рыночного ценообразования, т.е. в торговле, сфере транспортных и бытовых услуг, следует использовать частные предприятия. Жилищное строительство и коммунальное обслуживание является наиболее сложной и социально значимой сферой муниципального хозяйства, поэтому здесь может использоваться сочетание частных и муниципальных компаний.

Муниципальные предприятия являются одним из рычагов, обеспечивающих устойчивость муниципального хозяйства. Следовательно, вопрос о соотношении муниципальных и частных компаний в муниципальном хозяйстве должен решаться, исходя из учета требования экономической эффективности и хозяйственной безопасности. Соотношение частных и муниципальных предприятий в муниципальном хозяйстве должно меняться в сторону увеличения частных. Это не значит, что органы МСУ перестанут регулировать муниципальное хозяйство в целом. Формой взаимодействия между органами МСУ и другими субъектами муниципального хозяйства является муниципальный заказ, т.е. соглашение между органами МСУ на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд МО.

Частные предприятия – это один из несущих элементов муниципального хозяйства, так как они выполняют важные функции в обеспечении жителей муниципального образования. Предприятие, входящее в муниципальное хозяйство, должно рассматриваться с точки зрения его необходимости для придания муниципальному хозяйству сбалансированности. Под ней мы понимаем такое сочетание предприятий и организаций муниципального хозяйства, которое позволит обеспечить налогооблагаемую базу, достаточную для обеспечения устойчивого развития МО в долгосрочной перспективе.

Субъектом управления муниципального хозяйства являются органы местного самоуправления. С одной стороны, они выступают собственниками муниципальных предприятий и владеют пакетами акций акционерных обществ. С другой стороны, они выполняют функции организатора и арбитра в обеспечении функционирования и развития муниципального хозяйства. Основным механизмом, с помощью которого оказываются регулирующие воздействия на муниципальное хозяйство, – это бюджет МО.

Схема формирования муниципальных районов Вологодской области связана не со сбалансированным муниципальным хозяйством, а с устаревшей системой административно-территориального деления области. Это является одной из основных причин дотационности существующих муниципальных районов. На территории Вологодской области насчитывается 28 МО (2 города и 26 районов), различных как по размеру территории, числу жителей, так и по экономическому потенциалу. Вологодская область выступает в качестве региона-донора; следовательно, закрепив за муници-

пальным хозяйством каждого района достаточное количество ресурсов, мы получим сбалансированную экономическую базу местного самоуправления.

Никольский и Кичменгско-Городецкий муниципальные районы сильно уступают по степени развития муниципального хозяйства Великоустюгскому. Дисбаланс между районами в производстве товаров и услуг на душу населения достигает 300%. В 1999 г. этот показатель составил 12,1 тыс. руб. в Великоустюгском районе, 3,7 тыс. руб. – в Никольском и 4,2 тыс. руб. – в Кичменгско-Городецком. Дисбаланс по средней заработной плате работника за год составляет 150%. Мы видим два выхода из сложившейся ситуации: создание на базе данных районов единого муниципального округа или передача дополнительных ресурсов в ведение Никольского и Кичменгско-Городецкого муниципальных районов. Создание муниципального округа позволит повысить сбалансированность муниципального хозяйства по ресурсам, а также использовать более развитое муниципальное хозяйство Великоустюгского муниципального района в качестве “локомотива”, стимулирующего экономику других муниципальных районов, входящих в округ.

Выводы:

1. Нами предложено уточнение терминов: муниципальное хозяйство, субъект муниципального хозяйства, муниципальное предприятие, муниципальный заказ. Муниципальное хозяйство – это система предприятий и организаций, расположенных, как правило, на территории МО, производящих продукцию и оказывающих услуги населению или организациям МО.
2. Рассмотрена структура муниципального хозяйства. К элементам муниципального хозяйства относятся: муниципальные предприятия, частные предприятия.
3. Муниципальное хозяйство должно быть сбалансировано по ресурсам. В противном случае следует принять меры по повышению его сбалансированности путем передачи МО дополнительных ресурсов или путем изменения границ МО.

#### Литература

1. Горный М.Б., Иванова В.Н., Ошурков А.Т., Скрыбина Н.И. Местное самоуправление в современной России: Основы муниципальной экономики. – М.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»: Изд-во «Весь мир», 2000. – 217 с.
2. Филиппов Ю., Авдеева Т. Основы развития местного хозяйства. – М.: Дело, 2000. – 236 с.
3. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. – М.: Московский общественный научный фонд, 1997. – 297с.
4. Детков М.В., Шевцов А.В., Карабанов В.А., Бороздина Е.Б. Концепция к программе образования Великоустюгского муниципального региона. – Великий Устюг, 2001. – 27с.



## УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ НА ОСНОВЕ ИННОВАЦИЙ

Для обеспечения жизнедеятельности населения, проживающего на территории муниципального образования (МО), органы местного самоуправления (МСУ) формируют муниципальное хозяйство. В него входят организации, предприятия и учреждения, осуществляющие хозяйственную и производственную деятельность. За счет налоговых платежей и сборов формируются финансовые ресурсы МО, т.е. обеспечивается формирование доходов бюджетной системы. Результатами деятельности входящих в муниципальное хозяйство предприятий и учреждений пользуются все жители МО, и они же выступают заказчиками услуг, оказываемых с помощью муниципального хозяйства. При этом доходы органов МСУ должны быть достаточными для удовлетворения потребностей населения.

Экономическая политика органов МСУ Вологодской области должна быть направлена на повышение реальных доходов населения за счет увеличения доли оплаты труда в производстве товаров и услуг и увеличение общественных фондов потребления из муниципального бюджета на образование, медицину, культуру и т.д. Инструментами развития экономики муниципального хозяйства с целью обеспечения жизнедеятельности населения являются:

1. *Экономически целесообразные технологии (технологические инновации)*, направленные на снижение материальных и энергетических затрат на производство продукции (услуг). В структуре затрат на производство товаров и услуг заработная плата в Вологодской области в среднем составляет 10%, в лесопромышленном комплексе области – порядка 20 %. В странах с развитой рыночной экономикой доля оплаты труда в себестоимости продукции достигает 40%, что позволяют инновационные технологии. Что может сделать руководство ЗАО «ВПЗ», применяя технологии 1960-х гг., с коэффициентом использования металла при производстве колец подшипников и сепараторов 50%, когда срок оборота металла от момента его приобретения до выхода подшипника из службы маркетинга составляет более 3-х месяцев? Причем предприятие, осваивающее технологические инновации, инвестиционные проекты, должно произвести переоценку основных фондов согласно их полезности (технологическому потенциалу) и заплатить налог на имущество с новой цены основных фондов.

2. *Реструктуризация предприятий (аллокационные инновации).*

3. *Управление амортизационным фондом.* Освоение предприятием форм и методов эффективного управления амортизационными средствами является необходимым этапом в эффективном использовании внешних инвестиций на развитие производства. Трудно предположить, что предприятие, не имеющее системы управления амортизационным фондом, может освоить внешние реальные инвестиции на развитие производственно-технологических фондов.

4. *Освоение рыночных методов управления стоимостью основных производственно-технологических фондов.* Концепция управления стоимостью предприятия ориентирована на рост рыночной стоимости компании или рост стоимости имущественного комплекса, создаваемого или развиваемого в инновационных проектах. Это позволит продвинуть предприятие к использованию фондового рынка для привлечения инвестиций в развитие технологий.

Из проведенного анализа затрат на технологические инновации по видам деятельности и источникам финансирования Вологодской области следует, что в регионе имеются все признаки повышения активности инвестиционных вложений в технологические процессы. Однако пока отсутствует ощутимый результат снижения материальных и энергетических затрат и повышение доли оплаты труда в себестоимости производства продукции и предоставлении услуг.

Привлечение долгосрочных инвестиций муниципальным предприятием – это процедура, требующая глубокой финансовой и организационной подготовки. Как правило, инвестируют в основные производственные фонды финансово окрепшие предприятия. Для того чтобы получать инвестиции на основные фонды, необходимо иметь высоколиквидный залоговый фонд. При этом требуется соизмерить необходимость, количественную потребность и возможность реализации инвестиционного проекта, который должен повысить стоимость основных фондов на величину большую, чем сумма инвестиций. Для этого могут потребоваться реструктуризация предприятия и выделение инвестируемого объекта, с тем чтобы оградить процесс инвестирования от «размывания» вкладываемых средств.

Можно выделить несколько схем реорганизации (типов аллокационных инноваций). К числу этих основных схем относятся: дробление, слияние предприятий, поглощение одного предприятия другим. Перечисленные схемы реорганизации являются альтернативными и отчасти пересекаются. Нам представляется наиболее интересным (с целью привлечения долгосрочных инвестиций) процесс дробления предприятия.

Дробление предприятий – это выделение из их состава юридически самостоятельных фирм для реализации эффективных и перспективных инвестиционных проектов, требующих привлечения стороннего заемного или партнерского капитала. В соответствии с их уставом они должны будут заниматься только реализацией порученных им проектов. Речь здесь

идет об учреждении так называемых «внешних венчуров», т.е. дочерних предприятий, созданных под вновь начинаемый или ранее начатый, но не реализованный проект инновации. Поэтому объектом инвестирования для венчурных инвесторов выступает не сама материнская компания, а вновь учреждаемые. То есть на основе дробления материнского предприятия должен быть создан концерн.

При планировании реорганизации предприятия, нацеленной на повышение его рыночной стоимости, необходима оценка бизнеса. В этом случае, как правило, используется *доходный метод* оценки и переоценки основных фондов.

Необходимо отметить, что важным условием внедрения инноваций, как технологических, так и аллокационных, является получение кредитов. При этом тщательного анализа требуют не только вопросы кредитоспособности заемщика, но и его обеспечения (ликвидности залоговых фондов). В банковской практике встречается такая разновидность обеспечения кредита, как залог. Его основное преимущество заключается в том, что в случае неисполнения обязательств по кредитному договору банк имеет преимущественное право перед другими кредиторами получить удовлетворение за счет заложенного имущества. Кроме того, залог обладает правом требования. Это означает, что какие бы сделки ни были проведены с заложенным имуществом, оно остается предметом залога вплоть до прекращения основного обязательства (независимо от того, в чьей собственности оно находится) – статья 353 ГК РФ.

Привлекательной для банка в развитых странах является ипотека (залог недвижимого имущества). По свидетельству историков, название *ипотека* (от греч. *hypothēke* – залог) зародилось в Греции в начале VI в. до н. э. и было связано с обеспечением ответственности должника перед кредитором определенными земельными владениями. При оформлении этого обязательства на границе принадлежащей заемщику земельной территории ставился столб с надписью, что указанная собственность служит обеспечением претензии кредитора в поименованной сумме. На таком столбе, получившем название ипотеки, отмечались все поступающие долги собственника земли.

Особенности правового регулирования ипотеки зданий, сооружений, предприятий содержатся в статье 69 Закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Залог предприятия в современной российской практике встречается довольно редко. Это объясняется прежде всего отсутствием эффективного механизма оценки такого имущества, сложностями в его реализации и другими не менее важными факторами (длительность и высокая стоимость затрат на оформление договора, большое количество необходимых документов и др.).

Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. При осуществлении практической деятельности важным является вопрос, по каким критериям имущественный комплекс может быть признан или не признан предприятием. Представляет интерес высказанное в юридической литературе мнение: если отчуждаемый имущественный комплекс пригоден для ведения предпринимательской деятельности, т.е. образует технологически единое целое, замкнутый производственный цикл, его следует считать предприятием.

В пункте 3 статьи 70 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» содержатся специальные требования к оценке стоимости передаваемого в ипотеку и относящегося к предприятию имущества. Она определяется на основе полной инвентаризации данного имущества. Следует учитывать, что при залоге предприятия необходимо согласие собственника имущества, относящегося к предприятию, или уполномоченного им органа. Если в качестве предмета залога выступают муниципальные или государственные предприятия, требуется согласие соответствующих комитетов (агентств) по управлению имуществом.

При залоге отдельных производственных объектов действующего предприятия обязательна всесторонняя оценка возможностей их реализации в отрыве от единого хозяйственного комплекса. Сложность заключается в том, что при реализации такого предмета залога трудно найти покупателя, заинтересованного исключительно в данном помещении (как правило, расположенном на территории предприятия с пропускным режимом и имеющем строго производственное назначение).

Как отмечалось в статье, основой развития экономики муниципального хозяйства является внедрение инноваций (технологических и аллокационных) и на базе этого – управление рыночной стоимостью предприятий и учреждений, формирующих ресурсы МО. При этом все имущество муниципального хозяйства должно работать на него. Внедрение инноваций различного вида требует привлечения инвестиций. В то же время необходимо подчеркнуть, что акцент делается на привлечение внутренних инвестиций.

Здесь уместно поставить вопрос о закреплении за конкретными МО ресурсов, участвующих в формировании доходной части бюджетной системы. Понятно, что данные доходы должны быть достаточными (сбалансированными) для удовлетворения потребностей населения, проживающего на территории данного МО. Управление муниципальным хозяйством должно быть связано с повышением реальных доходов населения за счет увеличения доли оплаты труда в производстве товаров и услуг, с увеличением общественных фондов потребления из муниципального бюджета на образование, медицину, культуру и т.д.

## Литература

1. Статистический ежегодник Вологодской области. – Вологда: Облкомстат, 2000. – 267 с.
2. Местное самоуправление в современной России: Основы муниципальной экономики. – М.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»:Изд.-во «Весь мир», 2000.
3. Грачев В.В. Управление стоимостью лесопромышленного потенциала. – Вологда: ВоГТУ, 2001. – 201 с.

С. Н. Ткачук

### ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Де-факто по статусу, объему решаемых дел, характеру предъявляемых претензий, демонстрируемых амбиций, наконец, по восприятию населением местной власти органы местного самоуправления остаются органами государственным. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к компетенции местных органов отнесено «обеспечение комплексного социально-экономического развития территорий». Однако реализовать эту функцию без государственной бюджетной или иной поддержки практически невозможно. Отсюда следует, что для муниципального образования не приемлем принцип полной самокупаемости, его статусу в большей степени требуется государственная финансово-экономическая поддержка.

Расходы местных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (зарплата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования за счет переданных же «сверху» доходных источников.

Требуется теоретически и законодательно разработать проблему финансового самообеспечения муниципальных образований, определив реальные источники доходов местных бюджетов. Вместо стремления органов местного самоуправления разделить и без того скудный бюджет, надо направить их усилия на зарабатывание средств. Следует активнее использовать возможности получать дивиденды от предприятий смешанной формы собственности, торгово-экономического сотрудничества с другими

---

Ткачук Степан Николаевич – к.э.н., начальник отдела департамента промышленности, предпринимательства и лесного комплекса правительства Вологодской области.

территориями, развития лизинга муниципального имущества, варьирования налогами и льготами и т.д.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах...» органы местного самоуправления вступают в экономические отношения с хозяйствующими субъектами в качестве заказчиков и плательщиков по определенному кругу товаров и услуг. Согласно ст. 33 Закона они вправе формировать муниципальный заказ на производство продукции и оказание услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения муниципального образования.

Отношения с субъектами муниципальной собственности строятся в соответствии со статьей 31 Закона: местные органы определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают уставы и назначают и увольняют руководителей этих предприятий. Органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Федеральный закон устанавливает полномочия органов местного самоуправления по осуществлению институциональных преобразований экономической базы на подведомственной территории.

В качестве участников внешнеэкономической деятельности (согласно статье 34) органы муниципального управления взаимодействуют как с регионами, так и непосредственно с внешнеэкономическими организациями и зарубежными партнерами.

В этих условиях городские и районные органы должны взять на себя определенные координирующие функции, оказывать содействие, помня, что их собственное устойчивое развитие во многом определяется стабильностью хозяйствующих субъектов. Выступая главными управляющими центрами, органы местного самоуправления на основе договорно-согласительного, контрактного механизма привлекают для исполнения муниципальных программ заинтересованные предприятия и другие администрации.

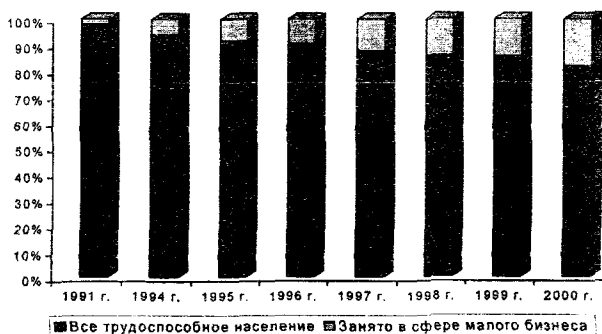
Формирование экономической среды муниципального воспроизводственного процесса должно включать определение и законодательное закрепление системы стимулов и ограничений для предприятий, расположенных в границах административно-территориального образования (АТО), а также размещение на конкурсной основе муниципальных заказов по соответствующей номенклатуре товаров народного потребления. Это требует формирования соответствующей рыночной инфраструктуры, без которой предприятия и организации АТО не смогут эффективно осуществлять свои горизонтальные связи.

Важным условием развития экономической базы муниципальных образований является, в частности, поддержка малого предпринимательства.

Муниципальный уровень должен осуществлять избирательную экономическую поддержку малого предпринимательства в соответствии с потребностями каждого муниципального образования, формировать свои программы поддержки малого бизнеса с конкретными источниками финансового стимулирования его развития.

Одним из показателей интенсивности развития малого предпринимательства (МП) выступает число малых предприятий на 1000 жителей. В 2000 г., в среднем по области, он составил 4,3 ед. Наиболее высок его уровень в Вологде и Череповце – 6,1 ед. Далее следуют: Междуреченский район – 5,9, Никольский – 4,9, Великоустюгский – 4,8, Устюженский – 4,6 ед. Остальные районы имеют этот показатель на уровне ниже среднего по области. Завершают график интенсивности развития МП: Тарногский (1,1 ед.), Нюксенский и Харовский (по 0,8), Кич.-Городецкий (0,5 ед.) районы. В 2000 г. средний показатель количества вновь зарегистрированных организаций на 1000 организаций, учтенных в ЕГРПО, наиболее высок в Белозерском (187), Вашкинском (171), Грязовецком (186), Никольском (213), Нюксенском (199), Усть-Кубинском (178) районах. Это говорит о переводе предпринимательской активности населения с потенциальной фазы в активную. Доля занятых в сфере малого бизнеса на протяжении последних десятилетий неуклонно увеличивается. В 2000 г. она составила 12 % (рисунок).

Доля занятых в сфере малого бизнеса



Высока доля занятых в малом бизнесе к общему числу занятых в Верховажском (26%) и Бабушкинском (25%) районах. В Тотемском районе она составляет 17, Великоустюгском – 15, Нюксенском – 14, Никольском – 13, Кич.-Городецком – 11, Тарногском – 11%.

На долю индивидуальных предпринимателей приходится 56% объема бытовых услуг. Ими предоставлено 84% объема услуг по фотографированию, 78 % услуг по ремонту радиоэлектронной аппаратуры, бытовых ма-

шин и приборов, 71% услуг по ремонту и строительству жилья построек, 41% услуг парикмахерских.

Вкладываются средства в дорогостоящие, долгосрочные проекты, что является главной гарантией серьезности намерений малого бизнеса. В 2000 г. в экономику области малыми предприятиями вложено 169,4 млн руб. инвестиций в основной капитал (в 1999 г. – 143,5 млн руб.), в первом полугодии 2001 г. – 84,5 млн руб. Основная доля (97 %) инвестиций освоена предприятиями частной формы собственности (в 1999 г. – только 68%). Из всего объема более половины инвестиций (72%) направлено в отрасли, производящие товары.

Высока сумма налогов на одного работающего в сфере малого бизнеса в Чагодощенском районе (18179 руб.), г.Череповце (17984 руб.), Кадуйском районе (16044 руб), тогда как в Верховажском районе она составляет только 3869 руб., Нюксенском – 3526 руб., Тарногском – 4034 руб., Великоустюгском – 4283 руб., Бабушкинском – 6268 руб., Кич.-Городецком – 7720 руб., Тотемском – 9193 руб.

Нынешний уровень развития малого предпринимательства недостаточен для быстрого создания новых рабочих мест, оживления спроса и предложения на местных товарных рынках, снижения социальной нагрузки на расходы бюджетов всех уровней. Невелико влияние малых предприятий на формирование региональной структуры рыночной экономики.

Немало муниципальных органов управления пребывают в состоянии неуверенности, управленческой растерянности, в лучшем случае – конвульсионного поиска каких-нибудь инвестиций, как правило, под не проработанные должным образом проекты.

Бизнес-программы должны быть направлены на преодоление наиболее «узкого» места в развитии муниципальных образований с привлечением относительно небольшого капитала на свою территорию под создание малых и средних форм бизнеса. Ориентация местного самоуправления, таким образом, закономерно должна делаться на более маневренные, мобильные и недорогостоящие малые и средние формы организации экономики.

Самый надежный способ получения субъектов предпринимательства с необходимыми свойствами и параметрами, знающих, что и как делать в бизнесе, в рыночной среде, – инкубирование. В результате инкубирования возникает в целом устойчивое экономическое образование, производящее высоколиквидный продукт, способный обеспечить не только наполнение налоговой базы местного бюджета, но и запустить механизм самофинансирования дальнейшего развития территории и (или) выступать внушительным залоговым фондом под кредиты для реализации новых проектов.

Для примера: в интересах развития самозанятости и предпринимательства в Череповце при поддержке мэрии и ОАО «Северсталь» было создано Агентство городского развития. Агентство предлагает полный



комплекс услуг как действующим, так и вновь создаваемым предприятиям, а также индивидуальным предпринимателям. За год в Агентстве обучались предпринимательству 94 чел., из них 48 чел. (61%) открыли свое собственное дело. Создан бизнес-инкубатор (занимает 350 кв. м), укомплектованный на современном уровне, где инкубируется 11 основных предприятий. Только в 2001 г. за период инкубирования создано 59 рабочих мест. Рост валовой выручки предприятий – клиентов бизнес-инкубатора – составляет 12-15% в месяц.

Одной из основных программ, над которой работает Агентство, является программа «Самозанятость». Она создана как раз для тех людей, которые, имея хорошую идею, сталкиваются с проблемами ее реализации. Организуемые выпускниками программы предприятия вносят существенный вклад в решение социально-экономических задач развития Череповца. Так, проекты предприятий по изготовлению изделий народных промыслов «Русская сказка» и «Курьерская доставка» позволили создать более 250 рабочих мест. В большинстве своем это люди из социально незащищенных слоев населения (женщины, находящиеся в отпуске по уходу за ребенком, подростки, инвалиды).

Экономический эффект от реализации программ Агентства для городского бюджета, полученный только в виде сборов за регистрацию предприятий и налоговых отчислений, составляет 9,1 руб. на каждый рубль, вложенный в программу «Самозанятость».

Эффективность хорошо организованного бизнес-инкубирования настолько впечатляюща и привлекательна, что делает эту форму поддержки бизнеса одной из наиболее предпочтительных при решении проблем местного самоуправления.

Конструктивный диалог власти и бизнеса способен обеспечить мощный фундамент для дальнейшего экономического роста. Работа областного фонда государственной и муниципальной поддержки малого предпринимательства позволила оживить деятельность ряда предприятий малого бизнеса. Из средств Государственного фонда занятости населения за 2000 г. была выделена финансовая помощь в сумме 14630 тыс. руб. и создано 613 дополнительных рабочих мест на предприятиях малого бизнеса.

По данным 11 ведущих банков области, в 2000 г. 517 малых предприятий воспользовались кредитами на общую сумму 301,5 млн руб. (в 1999 г. – 181 и 83,3 млн руб. соответственно). В банках получили кредит 297 индивидуальных предпринимателей на сумму 217,9 млн руб. (в 1999 г. – 90 и 32,9 млн руб. соответственно). В 4,5 раза за последний год увеличился объем банковских кредитов, вложенных в сектор малого бизнеса.

Понимание проблем малого предпринимательства органами власти разных уровней, разработка новых программ поддержки МП и законов способны сегодня вывести малые хозяйствующие структуры на качественно новый уровень. Все это позволяет смотреть в будущее с оптимизмом.

Другими направлениями экономического взаимодействия региональной администрации с муниципальными образованиями может стать создание объединенного регионального фонда амортизационных отчислений. Сейчас эти средства используются, по большей части, для текущих нужд – оплаты труда, закупки материалов и т. п. Результат – деградация технической базы предприятий, отсутствие прогрессивных сдвигов в структуре хозяйства, усиление инфляции. Объединенный региональный фонд амортизации, создаваемый при содействии областной администрации и администраций муниципальных образований, может формироваться как финансовая организация трастового характера (с участием в уставном капитале средств областного и местных бюджетов), принимающая на хранение амортизационные фонды своих клиентов и способствующая их росту путем использования этих средств в своей финансово-коммерческой деятельности. Эта деятельность может включать вложение средств в ценные бумаги, на счета в банках, кредитование и т. п. Таким образом, амортизационные средства не растрачиваются, а, наоборот, растут и могут стать источником воспроизводственных ресурсов не только для их непосредственных вкладчиков, но и для других предприятий, реализующих приоритетные для региона проекты. Использование регионального амортизационного фонда особенно важно для предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

*Э. О. Орлова*

### **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ГОРОДСКОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МОНИТОРИНГА (НА МАТЕРИАЛАХ Г. ВОЛОГДЫ)**

Усиление внимания к территориальному управлению на современном этапе развития общества объективно связано с возложением на местные исполнительные и законодательные органы власти ответственности за проведение реформ в различных сферах экономики, решение многообразных проблем населения, охрану окружающей среды. В этих условиях одним из важнейших факторов успешного продвижения начатых преобразований является повышение эффективности муниципального управления.

Управление развитием города требует периодической оценки эффективности проводимой политики. Переход к рыночным отношениям усиливает значимость этой оценки, поскольку в условиях неопределенности, не-

---

Орлова Эльвира Олеговна – аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

устойчивости социально-экономических показателей-индикаторов, наличия многочисленных диспропорций, требующих постоянного внимания, необходимо объективно оценивать ситуацию и планировать ее развитие. Поэтому необходимым условием организации эффективного управления развитием города выступает наличие своевременной, достоверной и достаточной информации о процессах, происходящих в различных отраслях и сферах его жизнедеятельности.

Сегодня практически единственным источником получения информации о социально-экономическом развитии крупного муниципального образования являются органы государственной статистики. Однако деятельность Госкомстата как федерального органа исполнительной власти и его органов на местах направлена в основном на формирование информационных ресурсов федерального уровня. Система сбора и обработки статистической информации недостаточно приспособлена к использованию на муниципальном уровне. Отсутствие информации, необходимой для поддержки управленческих решений, приводит к обострению многих проблем. Среди них можно выделить основные:

- недостаток объективной и достаточной оценки современного положения и происходящих в городе изменений, необходимой для своевременной разработки регулирующих воздействий, направленных на поддержку позитивных и ослабление негативных тенденций;
- недостаточная эффективность организации сбора и обработки информации, характеризующей социально-экономическое положение муниципального образования.

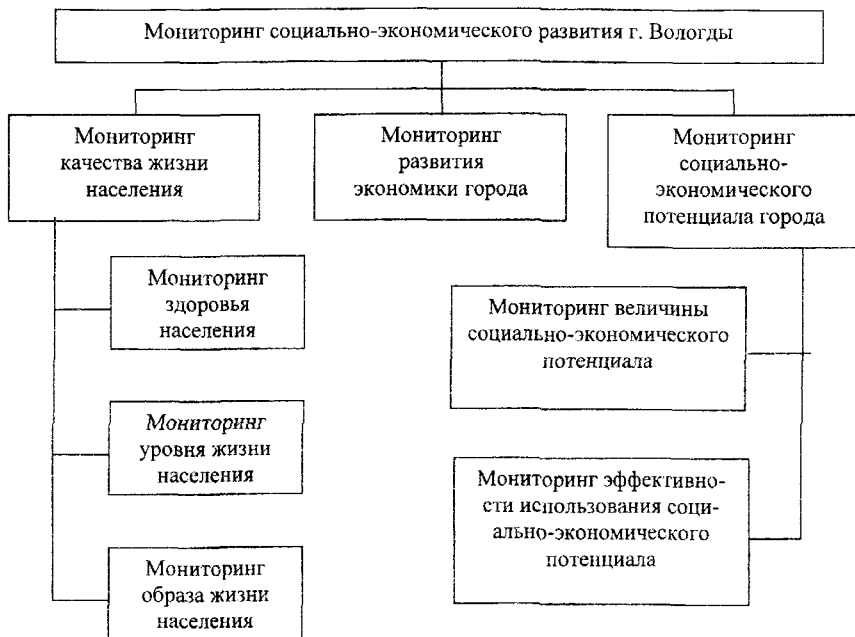
Решение этих проблем призвана обеспечить организация системы мониторинга социально-экономического развития города. Под *муниципальным социально-экономическим мониторингом* мы понимаем *специально организованную и постоянно действующую систему наблюдения, сбора, оценки и распространения информации, диагностики экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории города, анализа тенденций развития и остроты городских проблем, а также подготовки рекомендаций по принятию рациональных управленческих решений.*

Главная цель мониторинга состоит в обеспечении органов управления информацией о процессах, протекающих в различных сферах экономики, о складывающейся социальной ситуации. Мониторинг предполагает внедрение в практику управления современных технологий сбора, анализа, диагностики и прогнозирования развития социально-экономических процессов.

Регулярно проводимый мониторинг позволит выявить негативные тенденции в развитии муниципальных образований еще в стадии зарождения и наметить пути их устранения, аккумулировать и наращивать данные по широкому кругу стандартных показателей.

В соответствии с главной целью социально-экономического развития муниципальных образований – повышением качества жизни населения,

одним из основных направлений проведения социально-экономического мониторинга должен стать мониторинг качества жизни населения (рис. 1), а его основными составляющими: мониторинг здоровья; мониторинг уровня жизни; мониторинг образа жизни.



**Рис. 1. Схема проведения мониторинга социально-экономического развития г. Вологды**

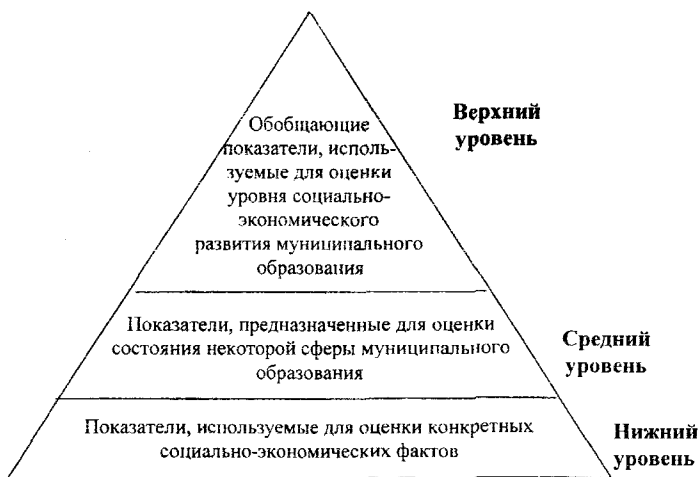
Основа улучшения качества жизни населения – экономика. Ее устойчивое развитие, эффективность функционирования хозяйственного комплекса города и увеличение на этой основе доходов городского бюджета является необходимым условием решения многообразных социальных, экологических и других проблем. Поэтому следующее направление социально-экономического мониторинга – мониторинг развития экономики города. Он позволит своевременно вносить изменения в нормативно-законодательную базу, разрабатывать меры по стабилизации и развитию хозяйственного комплекса города, социальной защите населения, выявлять отклонения от поставленных в ходе проведения реформ целей и намечать пути устранения имеющихся и возникающих проблем.

Решение большинства экономических проблем развития муниципальных образований возможно лишь при наличии определенного потенциала. Поэтому мониторинг социально-экономического потенциала также явля-

ется важнейшим направлением, в рамках которого предполагается оценка величины потенциала и эффективности его использования. Осуществление мониторинга по этому направлению предполагает выделение из суммарного потенциала группы базовых ресурсных потенциалов (природно-ресурсного, экономико-географического, демографического и др.) и блока обеспечивающих потенциалов (трудового, производственного, бюджетного, инновационного и др.).

Формирование оптимальной системы показателей в разрезе основных направлений социально-экономического мониторинга – одна из сложных задач его организации. С одной стороны, для всесторонней оценки процессов, протекающих на территории муниципального образования, требуется использование широкого круга показателей. С другой стороны, использование большого числа показателей затрудняет процесс сбора информации.

Принимая во внимание разработанную ранее исследователями ВНКЦ ЦЭМИ РАН трехуровневую управленческую информационную систему, мы предложили схему информационной системы социально-экономического мониторинга (рис. 2).



**Рис. 2. Схема информационной системы социально-экономического мониторинга**

Регулярно проводимые оценочные исследования, охватывающие основные направления деятельности, анализ промежуточных результатов, позволяют муниципальным органам власти и управления оценить правильность выбранной социально-экономической политики и своевременно выявить потребность в разработке корректирующих мер. Решающее значение имеет предупреждение еще только зарождающихся опасностей.

Кроме того, накопленные в процессе наблюдения данные по широкому кругу показателей могут являться основой для проведения более глубоких исследований развития основных сфер жизнедеятельности муниципальных образований, а также служить базой для сравнения с уровнем развития других городов.

С. С. Воробьев

## МАЛОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО В УСЛОВИЯХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВ

Налогооблагаемая база муниципальных образований зависит главным образом от капитализации заработной платы населения на внутреннем рынке товаров и услуг. Рост объемов производства предполагает одновременный рост объемов реализации товаров и услуг. В противном случае рост объемов производства и, соответственно, заработной платы в нашем регионе приведет к увеличению благосостояния того муниципального образования или той области, в которой будут куплены на наши деньги товары и получены платные услуги. Поэтому одной из главных задач органов местного самоуправления является задача роста доли годового объема торговли и платных услуг на одного жителя к среднему доходу на одного жителя. В настоящее время, по данным статистики, эта доля равна для области 47%, для Вологды – 61%.

Возможным выходом из сложившейся ситуации видится активное содействие органов муниципального самоуправления развитию малого бизнеса как основы экономики муниципального образования. Эту мысль подтверждает тот факт, что в странах с развитой рыночной экономикой до 40% местных бюджетов формируется за счет малого предпринимательства. В этой связи существенной прибавкой в финансировании развития материальной базы социальной сферы может и должен стать малый бизнес.

Рассмотрим в общем виде баланс доходов и расходов муниципального образования:

$$\sum_{i=1}^9 D_i = \sum_{j=1}^{11} P_j$$

где  $D$  – доходы бюджета,

$P$  – расходы бюджета.

---

Воробьев Сергей Сергеевич – аспирант Вологодского государственного технического университета.

$D = D_1 + D_2 + D_3 + D_4 + D_5 + D_6 + D_7 + D_8 + D_9$ , где

$D_1$  – доходы от уплаты налога на прибыль;

$D_2$  – доходы от уплаты налога на имущество;

$D_3$  – доходы от уплаты налога на добавленную стоимость;

$D_4$  – доходы от уплаты налога на доходы граждан;

$D_5$  – доходы от уплаты акцизов;

$D_6$  – доходы от налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы;

$D_7$  – прочие налоги;

$D_8$  – неналоговые доходы;

$D_9$  – субвенции из областного бюджета.

$P = P_1 + P_2 + P_3 + P_4 + P_5 + P_6 + P_7 + P_8 + P_9$

$P_1$  – расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;

$P_2$  – расходы на образование;

$P_3$  – расходы на здравоохранение;

$P_4$  – расходы на транспорт;

$P_5$  – расходы на социальное обеспечение;

$P_6$  – расходы на культуру и искусство;

$P_7$  – расходы на физическую культуру и спорт;

$P_8$  – капитальные вложения;

$P_9$  – расходы на управление;

$P_{10}$  – расходы на обеспечение безопасности и правопорядка;

$P_{11}$  – прочие расходы.

Все расходы бюджета можно объединить в три крупных блока:

- потребительский блок ( $P_1 - P_7$  и  $P_{11}$ );
- инвестиционный блок ( $P_8$ );
- блок расходов на управление ( $P_9$  и  $P_{10}$ ).

Рассмотрим расходную часть бюджета г. Вологды. В последние годы сложилась следующая структура расходов: 87-91% – потребительский блок, 5-7% – инвестиционный блок и 4-6% – блок расходов на управление. Даже эти укрупненные данные явно указывают на то, что практически все доходы бюджета полностью «проедаются». Теперь обратимся к доходной части бюджета. Средняя доля поступлений от налога на имущество в нем составляет 9%, налога на прибыль – 16%. Сама природа налога на имущество говорит о том, что он должен расходоваться по аналогии с амортизационными отчислениями на инвестиции в производственную сферу. Налог на прибыль по своей сути также должен хотя бы частично направляться на развитие производства товаров и услуг. С учетом названных посылок инвестиционный блок расходов бюджета может составлять порядка 17% ( $9\% + 16\% \times 0,5$ ).

Однако желаемое сильно расходится с действительным. Причины данного положения видны опять же из расходной части бюджета. Потребительский блок расходов делится следующим образом (по убывающей):

- комплекс жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) – 36-38% от общих бюджетных расходов;

- образование – 24-26%;
- здравоохранение – 13-15%;
- транспорт – 5-6%;
- соцобеспечение – 5-6%;
- культура и искусство – 1,5-2%;
- физическая культура и спорт – 0,5-1%;
- прочие расходы – 0,5-1%.

Если доля расходов на образование и здравоохранение в первом приближении не вызывает вопросов, то доля расходов на ЖКХ и транспорт вызывает понятное недоумение. Ведь это те отрасли муниципального хозяйства, где должны существовать и существуют условия для развития конкурентной среды. И именно в этой сфере органы местного самоуправления должны приложить основные усилия в создании условий для развития малых предприятий.

Очевидно, что предельно необходимые издержки малых предприятий, занимающихся оказанием услуг в жилищно-коммунальной сфере, должны оказаться ниже за счет заинтересованности предпринимателей в конечном финансовом результате. Снижение нагрузки на бюджет из-за снижения расходов на ЖКХ даст возможность увеличить долю блока капитальных вложений, в котором основную часть должны составлять инвестиции в малое предпринимательство.

Таким образом, развитие широкой сети малых предприятий способствует решению многих стоящих перед экономикой муниципального хозяйства задач, первоочередными из которых являются:

1. Увеличение налогооблагаемой базы муниципальных образований и наполнение их бюджетов.
2. Снижение безработицы и решение на этой основе ряда острых социальных проблем.

Главная цель поддержки малых предприятий на местном уровне – это создание благоприятных экономических, правовых и организационных условий, а также формирование развитой инфраструктуры для функционирования малого предпринимательства, обеспечивающей его эффективный рост.

В результате реализации соответствующих мероприятий получает поддержку интеграция малых предприятий и фирм в хозяйственные связи с более мощными производственными экономическими структурами, способными выступить в роли стабилизаторов производств. В зарубежной практике малое предпринимательство, работающее в промышленной сфере, главным образом обслуживает крупные производства, поставляя им комплектующие изделия. Как правило, такие изделия изготавливаются из отходов производства, и крупному предприятию невыгодно изготавливать их самому. Речь может идти об обслуживании основного производства:



обработке и утилизации отходов, стирке спецодежды, эпизодическом ремонте основного технологического оборудования и др. На такой вариант развития малых предприятий органам местного самоуправления также необходимо обратить внимание.

Очевидно, что для любых серьезных преобразований необходимы дополнительные финансовые вложения. С целью решения подобных проблем предлагается в уставах муниципальных образований закрепить минимальный объем инвестиционного блока бюджета в размере 15%.

### Литература

1. Шичков А.Н., Шохин Н.Н., Шичков Н.А. Управление бюджетным процессом региона. – Вологда: ВоГТУ, 2000. – 122.
2. Районы Вологодской области, 1990 – 1999 гг. / Вологодский облкомстат. – Вологда, 2000.
3. Эффективное управление муниципальными финансами. Практические рекомендации / Под ред. Рыженкова С. И. – М.: ИГПИ, 1999. – 49 с.

*В. М. Васильцова, К. А. Шиманский*

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫМИ СВЯЗЯМИ**

Межрегиональные хозяйственные связи в силу существующей системы разделения труда в рамках страны несут в себе конкретный экономический потенциал. В целях определения этого потенциала и получения реальной отдачи от его реализации необходимо создание благоприятных условий для развития адекватных экономических отношений в предпринимательской среде. Государство пытается инициировать процессы межрегионального взаимодействия предпринимательских структур административными мерами, в частности, создавая федеральные округа. Однако на практике такие способы оказываются неэффективными, поскольку желаемое развитие не может возникать директивно. Полагаем, что тогда, когда существующая макроэкономическая ситуация не позволяет в достаточной степени раскрыться потенциальным возможностям, например, малого биз-

---

*Васильцова Вера Михайловна* – д.э.н., профессор, директор Института экономики и управления, зав. кафедрой Череповецкого государственного университета.

*Шиманский Константин Альбертович* – аспирант Вологодского государственного технического университета.

неса, система государственного регулирования в регионах должна стать своеобразным компенсатором, корректирующим неблагоприятную внешнюю ситуацию.

Фундамент эффективной работы предпринимательства должен и может быть заложен только на общегосударственном уровне, но муниципальная система управления, будучи более маневренной и мобильной, должна восполнять недостающие в этом фундаменте «кирпичики». Речь идет не о создании действенного механизма поддержки малого предпринимательства (МПИ) в отдельно взятом регионе – это априори не приведет к желаемому результату. На каждой территории должен быть реализован собственный механизм управления, с учетом присущих только ей особенностей, а уже на следующем уровне управления может происходить интеграция выделенных таким образом элементов (регионов) друг с другом (это и может быть реализовано через те же федеральные округа).

На наш взгляд, развитие межрегиональных хозяйственных связей является не только условием повышения прочности и адаптивности экономики страны к конъюнктурным рыночным сдвигам. Оно одновременно выполняет важную культурно-социальную функцию, так как способствует взаимопроникновению и обогащению культурных особенностей разных регионов между собой, обмену научным, социальным и экономическим опытом.

Анализ состояния регулирования связей между регионами показал, что в Вологодской области проводится определенная работа по развитию межрегиональных связей. Так, на 1 января 2001 г. были зафиксированы соглашения о сотрудничестве с 26 субъектами Российской Федерации, с отдельными областями других стран (губерния Оулу в Финляндии, области Эмтланд и Вестманланд в Швеции и др.). В области регулярно проводятся ежегодные международные выставки-ярмарки «Российский лес» и «Российский лен». Совместно с Архангельской и Костромской областями в рамках соглашения о сотрудничестве с ОАО «Газпром» выполнены плановые работы на строительстве газопроводов «Нюксеница – Архангельск» и «Буй – Грязовец». Совместно с Мурманской областью и Республикой Коми реализованы двусторонние соглашения о строительстве жилья для переселенцев из районов Крайнего Севера. Вместе с Правительством Москвы реализуется проект «Великий Устюг – родина российского Деда Мороза».

Исследование внутренних и внешних товарно-денежных потоков показало, что доля продукции производственно-технического назначения, поставляемой за пределы Вологодской области, составляет 90%. В том числе 35% направляется в другие регионы России, остальная часть идет на экспорт. Основными покупателями вологодских товаров являются Москва и Московская область с долей более 40%, Санкт-Петербург и Ленинградская область – 15%, Архангельская область – 11%. Анализ показывает, что

из области поставляются продукты питания (более 2/3 – продукция животноводства) и товары хозяйственно-бытового назначения (наибольшим спросом пользуются мебель, эмалированная посуда, спички). Зато в структуре ввоза потребительских товаров более 70% приходится на непродовольственные.

Несмотря на отдельные имеющиеся успехи, условия для развития полноценных межрегиональных отношений, как и поддержка малого предпринимательства в области вообще, недостаточны. Об этом говорят опросы, проведенные среди самих руководителей малых предприятий. Согласно исследованию Вологодского научно-координационного центра ЦЭМИ РАН, проведенному в 2001 г., около 70% респондентов оценили государственную помощь в развитии малого бизнеса как крайне недостаточную или вообще отсутствующую. И хотя было отмечено некоторое увеличение поддержки со стороны государства, мнение опрошенных осталось практически таким же, что и год назад.

Большая часть опрошенных указывает на то, что проблема создания благоприятных условий для развития МП носит комплексный характер, состоит из многих составляющих. Главными среди них были названы высокие налоги, усложненность налоговой системы и отсутствие разумной законодательной базы. Одной из главных точек приложения сил региональных властей к этой комплексной проблеме должна стать разработка более эффективных методов привлечения самих субъектов малого предпринимательства к участию в поиске путей улучшения «предпринимательского климата».

Научное издание

**Местное самоуправление – важнейший путь развития реального федерализма**

*Сборник материалов заседаний региональных секций  
III Российской научно-практической конференции «Стратегия и тактика реализации  
социально-экономических реформ: региональный аспект»*

*Часть 3*

Редподготовка – Л. Н. Воронина, А. А. Воробьева

Техническое редактирование и  
оригинал-макет – Т. А. Табунова

Оформление обложки – М. Б. Антонов

Подписано к печати 20.03.02. Формат 60x84/16. Печать офсетная.  
Усл. п. л. 2,3. Тираж 200. Заказ № 77.

---

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН (тел. 24-42-16)  
E-mail: [common@vscc.ac.ru](mailto:common@vscc.ac.ru)

Лицензия ЛР № 040925 от 27 ноября 1998 г.

---