
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОСНОВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕЕ УКРЕПЛЕНИЯ

Терещенко Наталия Вячеславовна, асп.

Институт прикладной экономики и менеджмента Балтийской государственной академии Рыбопромыслового флота, ул. Молодежная, 6, Калининград, Россия, 236029; e-mail: perkominfin@mail.ru

Цель: целью настоящей статьи является исследование вопросов, связанных с выявлением подходов к определению экономической базы управления развитием муниципальных образований и основных направлений ее укрепления. *Обсуждение:* в результате анализа автором предлагается использовать возможности укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования в различных областях – в области экономики, в области бюджетного процесса и бюджетно-налоговых отношений, а также в области повышения качества управления. *Результаты:* в результате исследования автором рассмотрены подходы к определению экономической базы управления развитием муниципального образования, а также предложены основные направления ее укрепления в рамках обозначенных возможностей.

Ключевые слова: экономическая база управления развитием муниципального образования, возможности и направления укрепления экономической базы.

DOI: 10.17308/meps.2015.6/1197

1. Введение

Социально-экономическое развитие России в режиме целенаправленного, эффективного и устойчивого роста невозможно без оптимального сочетания централизации и самостоятельности регионов и муниципальных образований, что, в свою очередь, требует обеспечения сбалансированности составных частей в триаде: функции – полномочия – ресурсы [5].

Мировой опыт свидетельствует о том, что реальность и эффектив-

ность местного самоуправления определяется объемом финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципальных образований. Поэтому вопрос финансового обеспечения является одним из самых острых для местного самоуправления [3].

Одной из задач органов местного самоуправления является обеспечение в долгосрочной перспективе реализации полномочий, закрепленных за органами местного управления, устойчивого экономического роста и защиты экономических интересов, достаточного удовлетворения общественных потребностей и обязательств перед гражданами [6].

В этих условиях становятся весьма актуальными вопросы развития и укрепления экономической базы управления развитием муниципальных образований как основы для выполнения функций и осуществления соответствующих полномочий.

2. Подходы к определению экономической базы

Отметим, что в научной литературе встречается несколько подходов к толкованию категории «экономическая база».

Как отмечает Голиков В.И., органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя, позволяют реализовать принципы демократического управления, уменьшить степень централизации системы государственного управления, привлечь граждан для решения проблем как в текущий период, так и в перспективе, и, наконец, повысить эффективность управления на основе увеличения степени автономии в вопросах местного значения, которые определяют компетенции, порядок их реализации и, что очень важно, объем необходимых для этого финансовых средств — экономической базы местного самоуправления [2].

Как отмечают Марварова С.Р., Терегулов Р.К., Загитова Л.Р., именно наличие у муниципалитетов достаточных собственных ресурсов необходимо для решения вопросов местного значения. В качестве таких ресурсов на сегодняшний день принято рассматривать средства местного бюджета или, как их определяют в экономической литературе, местные финансы, а также имущество, принадлежащее муниципальным образованиям [3].

Стоит отметить, что в процессе реформирования системы местного самоуправления изменялся состав ресурсов, находящихся в муниципальной собственности (рис. 1). Так, в соответствии с Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы, муниципальная и иная собственность. Законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусмотрено, что экономическая основа включает в себя муниципальную собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органами местного самоуправления, а также иную собственность. В соответствии с основным документом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления в РФ –

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в экономическую базу муниципальных образований включаются средства местных бюджетов, имущество, находящееся в муниципальной собственности, и имущественные права муниципальных образований. Таким образом, можно проследить трансформацию подходов к определению экономической основы местного самоуправления.

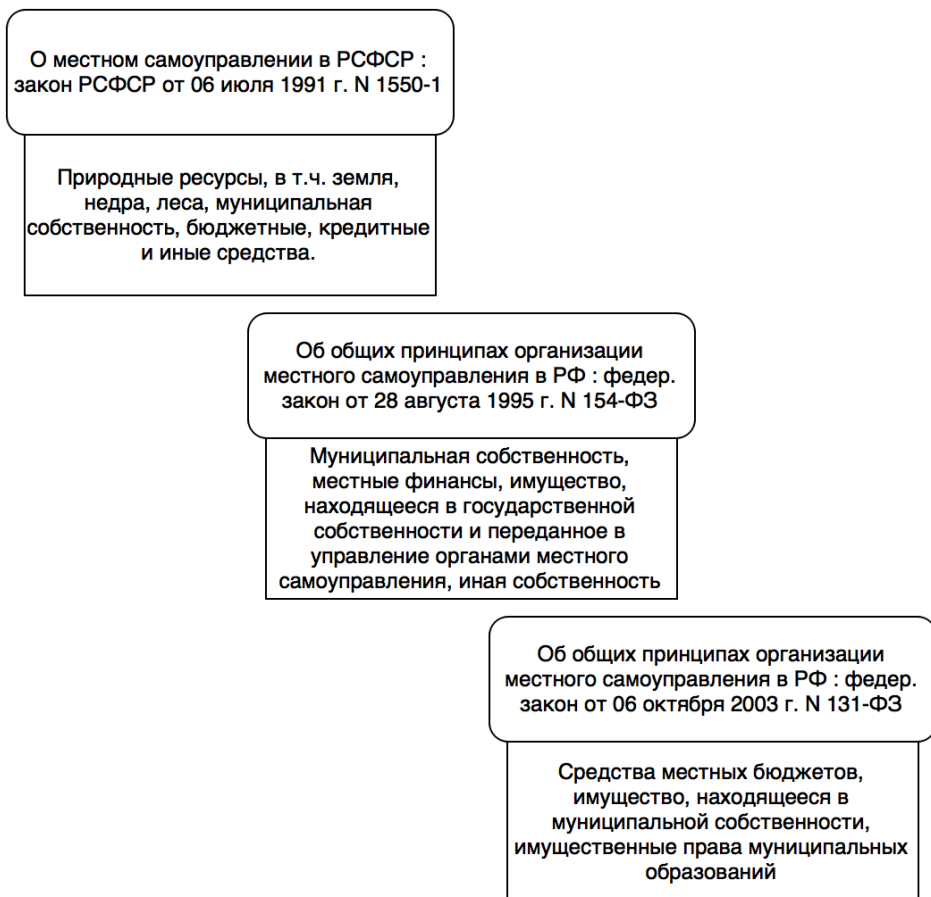


Рис. 1. Трансформация подходов к определению экономической основы местного самоуправления в отечественной практике в соответствии с законодательством

Таким образом, один из имеющихся в научной литературе подходов к определению экономической базы в отношении муниципального образования связан с ее пониманием как необходимого для исполнения функций и полномочий органов местного самоуправления объема финансовых ресурсов – в узком смысле, и как экономической основы деятельности местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ – в более широком смысле.

В соответствии с другим подходом экономическая база города – это совокупность предприятий и организаций, действующих на его территории и обеспечивающих производство товаров и услуг на рынок (местный, ре-

гиональный, общероссийский, мировой). Экономическая база города включает в себя совокупность предприятий и организаций промышленности, строительства, транспорта, а также, в зависимости от функционального типа городов, объекты науки, научного обслуживания и образования, рекреационные учреждения, предприятия по обслуживанию сельского и лесного хозяйства и т.д. В экономическую базу города включают управление на уровне города [7].

По нашему мнению, оба подхода имеют право на существование. Однако в условиях постоянной недостаточности средств для исполнения органами местного самоуправления полномочий, а также учитывая, что основным источником развития муниципальной экономики, которым управляют органы местного самоуправления, является местный бюджет, особое внимание стоит уделить именно первому подходу, предложив соответствующие направления решения указанной проблемы.

3. Направления развития и укрепления экономической базы управления развитием муниципальных образований

Основой укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования является развитая налогооблагаемая база. В этой связи органам власти важно привлечь или создать достаточно прибыльные виды деятельности в тех сферах и отраслях, где у территории есть конкурентные преимущества или потенциал для их создания, развития и совершенствования [3].

На наш взгляд, укрепление экономической базы управления развитием муниципальных образований может осуществляться в трех направлениях – за счет активизации экономической деятельности в целях увеличения налоговой базы (возможности в области экономики), за счет межбюджетных отношений, регулирования местных налогов, применения бюджетных и налоговых инструментов (возможности бюджетного процесса и бюджетно-налоговых отношений), а также за счет повышения качества управления ресурсами и администрирования доходов (возможности в области повышения качества управления). Остановимся на этом подробнее.

На рис. 2 наглядно представлены возможности и основные перспективные направления укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования, а также обозначено получение эффектов (экономического, социального, экологического) вследствие ее укрепления.

Первым направлением укрепления экономической базы управления развитием муниципальных образований является экономическое регулирование, способствующее созданию и развитию налогооблагаемой базы.

Как видно из рис. 2, одним из значимых источников прироста налоговой базы муниципального образования является увеличение производственного потенциала. Эта задача звучит особенно актуально на фоне финансового кризиса и потери устойчивости экономической базы многих муниципалитетов, когда возрастает роль мер, направленных на развитие ре-

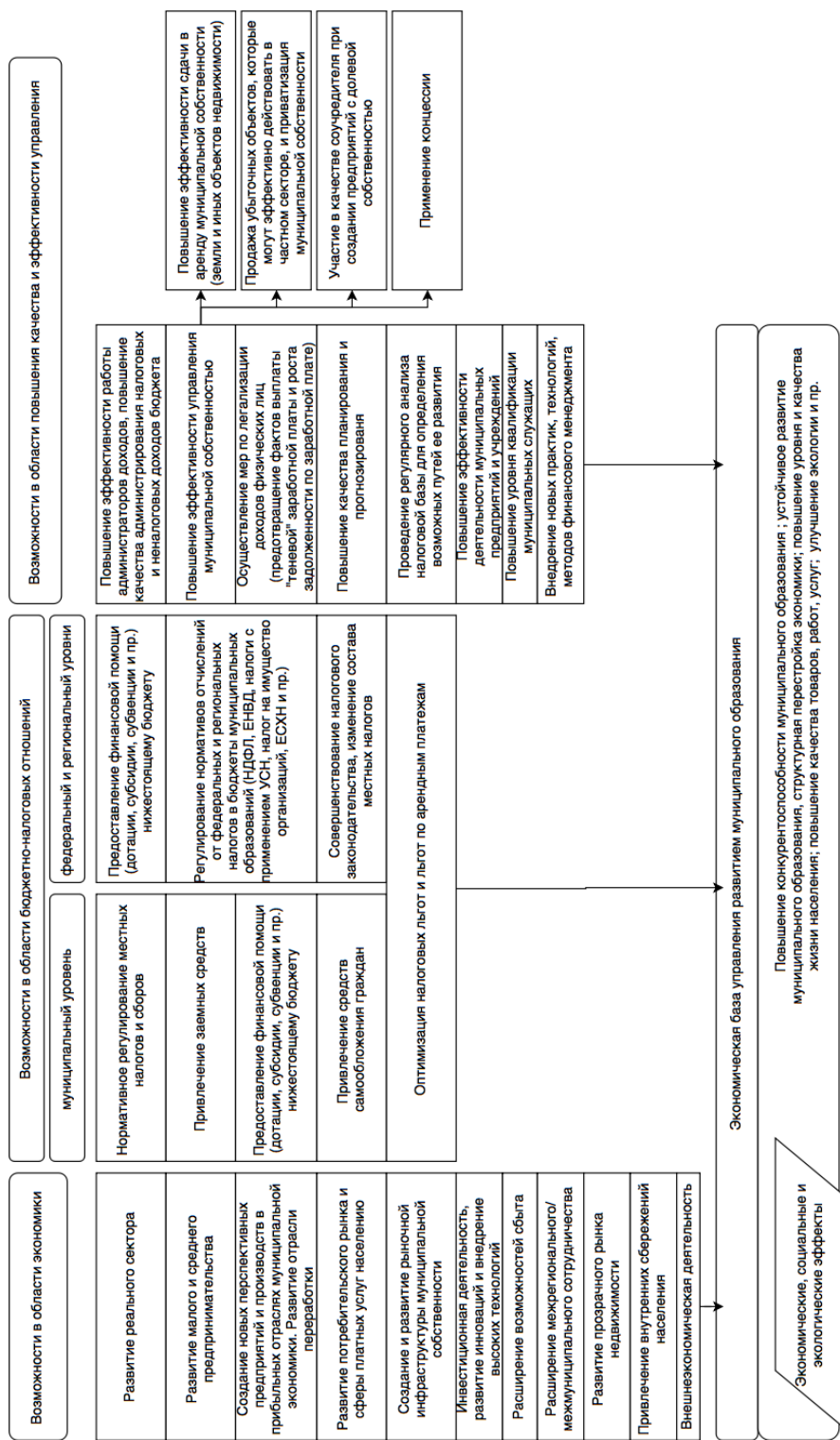


Рис. 2. Возможности и основные перспективные направления укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования

ального сектора экономики, создание благоприятных условий для осуществления финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципалитета предприятий (в том числе оказание содействия в увеличении загрузки производственных мощностей, продвижении продукции на рынки и др).

Поддержка реального сектора экономики становится первоочередной задачей, поскольку реальный сектор экономики представляет собой подразделение национального хозяйства, в котором создаются материальные и нематериальные товары и услуги, способные удовлетворить потребности населения; реальный сектор экономики является экономической базой, в которой создается прибавочный продукт, обеспечивающий функционирование финансового сектора [4].

Так, например, развитие и повышение устойчивости экономической базы управления развитием муниципального образования тесно связано с развитием строительного комплекса, в том числе в части поддержания инвестиционной привлекательности и создания благоприятных условий для развития бизнеса, а также привлечения финансирования в целях реализации инвестиционных строительных проектов, реализуемых на территории муниципального образования. В условиях финансово-экономического кризиса особенно актуальным становятся вопросы поддержания спроса на жилье и оказания поддержки гражданам в приобретении доступного жилья, реализации проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальном образовании за счет различных источников, проведения планомерной градостроительной политики.

Еще одним приоритетным направлением устойчивого социально-экономического развития муниципального образования является развитие малого и среднего предпринимательства, которое способствует росту экономики и ее структурной перестройке, укреплению экономической базы территорий, ведет к росту производства и розничного товарооборота, способствует занятости населения, а также благоприятно влияет на создание конкурентной среды.

Таким образом, важную роль в укреплении экономической базы управления развитием муниципального образования должны играть меры, направленные на создание благоприятной для ведения бизнеса среды, в том числе по разработке программ повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования, развитию нормативно-правовой базы, способствующей привлечению инвестиций и развитию бизнеса, снижению административных барьеров для развития бизнеса, организации диалога с инвесторами и бизнесом, развитию инфраструктуры поддержки предпринимательства, разработке и реализации программ поддержки предпринимательства.

Последние реализуются в муниципальных образованиях в целях создания благоприятного предпринимательского климата. Наиболее распространенными формами поддержки развития малого и среднего предпринима-

тельства являются: предоставление субсидий для компенсации процентных ставок по кредитам, получаемым субъектами малого и среднего предпринимательства; компенсации части стоимости участия субъектов малого и среднего предпринимательства – производителей продукции в выставках, проводимых на территории муниципального образования; предоставление муниципальных гарантий; предоставление субсидий на организацию предпринимательской деятельности безработными гражданами; разработка нормативной правовой базы по компенсации затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, направленных на сохранение и создание новых рабочих мест и др.

Таким образом, развитие малого и среднего предпринимательства позволяет обеспечить потребности населения в товарах, работах и услугах, привлечь инвестиции в экономику, создать новые рабочие места, что в конечном итоге приведет к росту налогооблагаемой базы.

Значительный толчок в социально-экономическом развитии территории и, как следствие, в укреплении экономической базы способно дать развитие и оптимальное размещение на территории муниципального образования эффективных высокотехнологичных производств. Существующая сеть предприятий должна получить развитие за счет их реконструкции, модернизации, технического и технологического переоснащения, переориентации на выпуск конкурентоспособной продукции. В свою очередь вновь создаваемые производства малой и средней мощности должны существовать за счет применения новых современных технологий, способствующих быстрому освоению выпуска продукции, на которую есть повышенный спрос.

Особое значение со стороны органов власти всех уровней, в том числе муниципального, должно отводиться поддержке производителей, направленной на расширение возможностей сбыта продукции. Этому, в свою очередь, также способствует создание и развитие действующей рыночной инфраструктуры, поддержка создания брендов местной продукции, расширение межрегионального/межмуниципального сотрудничества, внешнеэкономическая деятельность.

Еще одним направлением развития экономики и, как следствие, укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования являются инвестиционная деятельность, развитие инноваций и внедрение высоких технологий.

Это, в свою очередь, также приведет к улучшению экономической базы муниципалитета, в том числе за счет улучшения финансовых показателей деятельности организаций вследствие развития производств конкурентоспособной наукоемкой продукции и предоставления качественных услуг, развития предприятий и организаций на базе высоких инновационных технологий, их технического перевооружения (послужит основой развития производства конкурентоспособной продукции), финансирования научных

исследований и разработок, решения кадровых и экологических проблем, создания новых рабочих мест и повышения загрузки предприятий (как следствие – рост доходов населения).

Таким образом, развитие инновационной экономики обеспечивается за счет повышения конкурентоспособности предприятий (подготовка персонала, сертификация продукции, информационная поддержка продвижения продукции местных предприятий) и создания специальных условий для ее развития (развитие инфраструктуры поддержки инновационной деятельности, кадровое обеспечение, развитие системы финансово-экономического обеспечения инновационной деятельности, оказание содействия и поддержки внешнеэкономической деятельности предприятий).

Развитие сферы потребительского рынка и услуг связано с содействием органами местного самоуправления предпринимательским структурам в расширении сети предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания, содействием предприятиям-товаропроизводителям в развитии сети предприятий фирменной торговли и в продвижении производимой ими продукции на потребительский рынок муниципального образования и в др. целях насыщения рынка качественными товарами и услугами ценовой и территориальной доступности, создания максимально комфортных условий и высокого уровня обслуживания населения.

Следует отметить, что сфера потребительских товаров и услуг занимает одно из важных мест в системе муниципального управления, от эффективного развития которой во многом зависит снижение социальной напряженности и повышение качества жизни населения.

Отдельное внимание должно быть уделено оказанию платных услуг населению муниципальными организациями, финансируемыми из местного бюджета. Расширение сферы оказания и объемов таких услуг, повышение их качества и доступности позволит, во-первых, привлечь дополнительные доходы в бюджет, во-вторых, стимулировать работу муниципальных организаций.

Перспективным направлением укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования является привлечение внутренних сбережений населения (которые могут оказать существенную поддержку экономическому развитию территории), в том числе за счет повышения финансовой грамотности населения.

Вторым важным направлением укрепления экономической базы управления развитием муниципальных образований является реформирование межбюджетных отношений, регулирование местных налогов, применение бюджетных инструментов (возможности бюджетного процесса и бюджетно-налоговых отношений). Стоит отметить, что нормативное регулирование данных вопросов осуществляется на всех уровнях власти – федеральном, региональном и муниципальном в зависимости от полномочий и круга ответственности.

Возможности регулирования на муниципальном уровне сводятся к следующему.

На сегодняшний день в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в местные бюджеты поступают 100% налоговых поступлений от земельного налога и налога на имущество физических лиц, а также доходы за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Органы местного самоуправления в этих условиях могут:

- осуществлять нормативное регулирование местных налогов, устанавливать ставки;
- оптимизировать предоставление налоговых льгот и льгот по арендным платежам;
- привлекать в соответствии с действующим законодательством заемные средства;
- привлекать средства самообложения граждан (разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения; размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен);
- формировать соответствующим образом межбюджетные отношения с нижестоящими уровнями (для муниципальных районов).

На федеральном и региональном уровнях основными направлениями укрепления экономической базы управления развитием муниципальных образований являются следующие:

- регулирование числа местных налогов (передача в доходы местных бюджетов ряда налогов, по которым от деятельности местного самоуправления зависит развитие налоговой базы);
- увеличение на стратегическую перспективу нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты;
- осуществление экономически целесообразного и справедливого распределения финансовой помощи;
- оптимизация предоставления налоговых льгот и льгот по арендным платежам; а также использование механизма компенсации выпадающих доходов местных бюджетов в случае предоставления на федеральном уровне льгот по местным и региональным налогам и сборам.

Третьим направлением укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования является проведение работы по повышению качества и эффективности управления ресурсами и админи-

стрирования доходов (возможности в области повышения качества и эффективности управления).

В рамках данного направления особое значение придается вопросам, связанным с проведением работы по взысканию недоимки, в том числе путем организации работы специальных комиссий, проведения разъяснительно-агитационной работы, повышения качества администрирования, повышения ответственности главных администраторов доходов за собираемость налогов и сборов и др.

Особое место занимают вопросы повышения эффективности использования муниципального имущества. Основными задачами управления муниципальным имуществом являются формирование оптимального имущественного комплекса муниципального образования, достаточного для исполнения функций и осуществления полномочий, его эффективное использование, создание системы экономического мониторинга за рациональным использованием муниципального имущества и др.

Непосредственным образом влияет на укрепление экономической базы управления развитием муниципального образования осуществление мер, направленных на легализацию доходов физических лиц (предотвращение фактов выплаты заработной платы «в конвертах» и роста задолженности по заработной плате), поскольку от их реализации зависит уровень сбора налога на доходы физических лиц.

Проведение регулярного анализа налоговой базы для определения возможных путей ее развития, а также повышение качества планирования и прогнозирования также способны оказать положительное влияние на развитие экономической базы муниципального образования.

Еще одним направлением укрепления экономической базы управления развитием муниципального образования является повышение эффективности деятельности муниципальных учреждений и предприятий (в том числе за счет создания эффективной системы управления, оптимизации их состава за счет реорганизации, ликвидации, коррекции профиля деятельности, повышения эффективности работы через концентрацию финансовых, материальных и трудовых ресурсов, повышения конкурентоспособности, обеспечения инвестиционной привлекательности, обеспечения прозрачности финансово-экономического состояния).

Дополнительный эффект укреплению экономической базы управления развитием муниципального образования способны дать повышение уровня квалификации муниципальных служащих, особенно управляющих муниципальной собственностью, а также внедрение в деятельность органов местного самоуправления новых практик, технологий, методов финансового менеджмента.

4. Заключение

Представленные в статье данные позволяют сделать вывод о том, что использование возможностей укрепления экономической базы управления

развитием муниципальных образований в трех направлениях (возможности в области экономики, возможности бюджетного процесса и бюджетно-налоговых отношений, возможности в области повышения качества управления) способно оказать значительное влияние на рост экономической базы управления развитием муниципального образования, что, в свою очередь, повлечет экономический, социальный и экологический эффекты, связанные с повышением устойчивости развития муниципального образования и повышением его конкурентоспособности, структурной перестройкой экономики, повышением уровня и качества жизни населения, повышением качества товаров, работ, услуг, улучшением экологической обстановки и т.д.

Список источников

1. Богачев А.И. Перспективы развития доходной базы бюджетов регионального и муниципального уровней // *Управление общественными и экономическими системами*, 2008. по 2, с. 1-12.
2. Голиков В.И. *Стратегическое планирование развития экономической базы муниципальных образований Санкт-Петербурга*. Дис. Санкт-Петербург, 2006.
3. Марварова С.Р., Терегулов Р.К., Загитова Л.Р. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в России // *Бюджет*, 2012, по. 3. Доступно: <http://goo.gl/KWoflS>. (дата обращения: 01.03.2015)
4. Онищенко К.С. Исследование механизма развития реального сектора экономики РФ // *Общество: политика, экономика, право*, 2012. по 4, с. 109-113.
5. Садков В.Г. Методические основы стратегического планирования и финансового обеспечения регионов и муниципальных образований // *Россия на рубеже веков: сб. научных трудов*. Москва, Прогресс, 2000.
6. Терещенко Н.В. Интеграция бюджетного планирования в систему управления социально-экономическим развитием муниципальных образований и региона // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2014, по. 06, с. 137-150.
7. Халимбекова Л.Б. *Стабилизация и развитие экономической базы города (на примере г. Махачкалы)*. Дис. Махачкала, 2003.

THE ECONOMIC BASE OF THE MUNICIPALITY: THE MAIN OPPORTUNITIES AND DIRECTIONS OF ITS DEVELOPMENT

Tereshchenko Nataliia Vyacheslavovna, graduate student

Institute of Applied Economics and Management of the Baltic State Fishing Fleet Academy, Molodezhnaya st., 6, Kaliningrad, Russia, 236029; e-mail: perkominfin@mail.ru

Purpose: identification of approaches to the economic base of municipalities and main directions of its development. *Discussion:* the author proposed to use the opportunities of the development of the economic base in various fields: in economics, in the field of the budget process and fiscal relations, as well as in improving the quality of management. *Results:* in this study we consider the approaches to determine of the economic base of the municipality, then we offered the main directions of its development and strengthening in the framework of the listed opportunities.

Keywords: the economic base of the municipality, opportunities and directions of the development of the economic base.

Reference

1. Bogachev A.I. Perspektivy razvitiya dohodnoj bazy bjudzhetov regional'nogo i municipal'nogo urovnej [The prospects of the development of the revenue base budgets of the regional and municipal levels]. *Upravlenie obshhestvennymi i ekonomicheskimi sistemami*, 2008, no 2, pp. 1-12. (In Russ.)
2. Golikov V.I. *Strategicheskoe planirovanie razvitiya jekonomicheskoy bazy municipal'nyh obrazovanij Sankt-Peterburga* [Strategic planning of the development of the economic base of the municipalities of St. Petersburg]. Dis. Saint Petersburg, 2006. (In Russ.)
3. Marvarova S.R., Teregulov R.K., Zagitova L.R. [Financial and economic basis of local self-government in Russia]. *Budzhët*, 2012, no 3. Available at: <http://goo.gl/KWofjS>. (accessed: 01.03.2015) (In Russ.)
4. Onishhenko K.S. Issledovanie mehanizma razvitiya real'nogo sektora jekonomiki RF [Investigation of the mechanism of the development of the real sector of the Russian economy]. *Obshhestvo: politika, jekonomika, pravo*, 2012. no 4, pp. 109-113. (In Russ.)
5. Sadkov, V.G. Metodicheskie osnovy strategicheskogo planirovanija i finansovogo obespechenija regionov i municipal'nyh obrazovanij [The Methodological foundations of strategic planning and financial support of regions and municipalities]. *Rossija na rubezhe vekov: sb. nauchnyh trudov*. Moscow, Progress, 2000. (In Russ.)
6. Tereshhenko N.V. Integracija bjudzhetnogo planirovanija v sistemu upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem municipal'nyh obrazovanij i regiona. [Integration of budget planning in the management system of social and economic development of municipalities and the region]. *Sovremennaja ekonomika: problemy i reshenia*, 2014, no. 06, pp. 137-150. (In Russ.)
7. Halimbekova L.B. *Stabilizacija i razvitie jekonomicheskoy bazy goroda (Na primere g. Mahachkaly)* [Stabilization and development of the economic base of the city (For example Makhachkala)]. Dis. Makhachkala, 2003. (In Russ.)