

МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Основной задачей органов власти любого уровня остается создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод гражданина конкретной страны. Для достижения этой цели необходимо построение эффективной системы управления и хозяйствования, отвечающей всем современным требованиям.

Объективно существуют проблемы, решить которые возможно лишь на общегосударственном уровне. Среди них обеспечение территориальной целостности и независимости, создание единой правовой базы и т. д. Однако задачи, связанные с обеспечением определенного уровня жизни населения и благоприятных условий проживания, в масштабах государства решить невозможно в связи с их индивидуальностью для каждой отдельной территории. Такие вопросы должны решаться в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан — муниципальных образованиях¹. Именно поэтому начиная с 1990-х гг. государство уделяет столь пристальное внимание проблемам развития местного самоуправления в Российской Федерации и усилению его роли в развитии общества в целом.

В новое тысячелетие Россия вошла с необходимостью социально-экономического развития в довольно сжатые сроки, начинать которое логичнее с нижних уровней управления – системы местного самоуправления. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено к полномочиям органов местного

самоуправленияⁱⁱ. Оно должно представлять собой управляемый процесс изменений в различных областях жизни, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования. При этом ущерб для природных ресурсов должен быть минимальным, а уровень удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства — максимально высоким

Современное же состояние большинства муниципальных образований, особенно вследствие происходящих кризисных процессов в экономике страны в целом, не позволяет осуществлять такое развитие. Кроме того, неспособность того или иного муниципального образования в настоящее время самостоятельно осуществлять комплексное социально-экономическое развитие объясняется еще и тем, что за прошедший период сверхцентрализованной государственной экономики не была создана экономическая база для саморазвития соответствующего муниципального образования. Однако это не должно стать причиной отказа от местного самоуправления и возвращения к централизованному государственному руководству социально-экономическими процессами развития. Муниципальные образования должны обрести статус органов местного самоуправления не только по юридическим признакам — управлению муниципальной собственностью, наличию муниципального бюджета и иным предусмотренным законом, но и по социально-экономическим признакам, к которым можно отнести:

- 1) экономическую самодостаточность территории;
- 2) участие в системе общественного разделения труда;
- 3) значительную долю активного населения, способного самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения;
- 4) заинтересованность региональных властей в существовании экономически устойчивых и активных территориальных поселенийⁱⁱⁱ.

На наш взгляд, наиболее значимым из перечисленных признаков, исходя из основных направлений проводимой реформы системы местного самоуправления, остается достижение экономической самодостаточности территории муниципального образования, которая заключается в наличии определенного числа хозяйствующих субъектов, получающих устойчивую прибыль. Такими субъектами могут быть как крупные промышленные предприятия – основные источники налоговых поступлений в местный бюджет, так и сами органы местного самоуправления, которые в соответствии с новым гражданским законодательством приравнены (за некоторым исключением) к субъектам рыночных отношений. Учитывая сложное материально-финансовое положение большинства предприятий и организаций, еще более усугубившееся в связи с мировым финансовым кризисом, органы местного самоуправления должны активизировать свой предпринимательский потенциал.

В то же время действовать на рынке органам местного самоуправления необходимо с повышенной степенью осторожности, не допуская высоких рисков и избегая по возможности тех направлений деятельности, которые могут привести к ухудшению материально-финансового состояния муниципального образования. Предпринимательская активность органов местного самоуправления имеет свои естественные пределы, связанные с тем, что конечной целью их коммерческой деятельности не является достижение сверхприбылей, а лишь получение недостающих для развития средств. Также необходимо учитывать сложный характер экономической деятельности муниципалитетов. Она имеет как чисто предпринимательские свойства, так и общественные, заключающиеся в необходимости органов местного самоуправления удовлетворять общественные потребности. Удовлетворение этих потребностей населения муниципального образования осуществляется через предоставление общественно значимых товаров и услуг, которые по-разному соотносятся с рыночным механизмом. Так, некоторые из них имеют исключительно общественное значение, в том числе

обеспечение внутренней безопасности, процесса управления и т. п. Поэтому выделить для них конкретного потребителя невозможно. Другая группа товаров – социальные услуги, к которым относятся образование, здравоохранение, культура и т. п. – подпадает под действие рыночного механизма, но рынок не может обеспечить равный доступ к этим услугам всех групп населения. Эти две группы товаров и услуг вряд ли можно отнести к сферам, в которых целесообразно развивать предпринимательскую деятельность органов местного самоуправления, так как усилия муниципалитетов здесь направлены в основном на оптимизацию расходов, а не получение прибыли.

Таким образом, практически единственным направлением для развития муниципального предпринимательства остается производство товаров и услуг в сфере естественных монополий – в энергетике, связи, на общественном транспорте и т. п. Данная группа товаров хотя и относится к общественным, однако вполне вписывается в систему рыночных отношений. При грамотной организации их производства муниципалитет сможет получать определенную (пусть и незначительную) прибыль. Учитывая текущее состояние большинства предприятий указанных отраслей, для начала органам местного самоуправления потребуются крупные финансовые вливания для модернизации этих предприятий. Естественно, большинство муниципальных образований осуществить такие инвестиционные проекты за свой счет не сможет. Для этого законодательство Российской Федерации наделяет органы местного самоуправления правом осуществлять некоторые чисто рыночные операции — создание муниципальных банков, получение и выдачу кредитов, продажу и сдачу в аренду муниципального имущества, размещение муниципальных заказов^{iv}. Потенциально каждая из перечисленных операций может стать источником укрепления экономической базы местного самоуправления. Более критичный анализ с учетом особенностей нынешнего состояния муниципального хозяйства позволяет выявить существующий здесь ряд недостатков.

Во-первых, создание муниципальных банков – процедура сложная и законодательно плохо проработанная. Кроме того, для создания любого финансово-кредитного учреждения необходимо обеспечение в виде денежных средств или имущества. Между тем бюджеты большинства муниципальных образований дефицитны, доля собственных доходов невелика, а имущество неликвидно. Поэтому создать собственный банк может позволить себе только крупное муниципальное образование, преимущественно городской округ с численностью более 500 тыс. человек.

Во-вторых, главной целью существующей системы муниципальных заимствований является покрытие муниципального долга и возникающих в процессе исполнения бюджета кассовых разрывов, а не инвестиционная деятельность.

В-третьих, большинство существующих муниципальных предприятий убыточны из-за неэффективной системы управления и нецелесообразности направлений их деятельности. С поставленными перед ними задачами лучше могли бы справиться частные предприятия, конкуренция между которыми привела бы к повышению качества товаров и услуг.

Подводя итог сказанному, можно сказать, что для наиболее полного удовлетворения растущих потребностей населения органы местного самоуправления должны пристальное внимание обратить на комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Кроме повышения качества жизни как главной цели развития, второй, не менее значимой, может и должно стать достижение экономической самодостаточности муниципального образования. Наиболее эффективными механизмами для достижения этой цели, на наш взгляд, могут стать:

- 1) развитие муниципально-частного партнерства через участие в качестве соучредителей при создании предприятий с долевой собственностью или привлечение частных инвестиций при реализации муниципальных проектов;

- 2) сдача в аренду неиспользуемого муниципального имущества, а

также приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности;

3) разработка и внедрение инвестиционно-заемной системы, когда муниципальные заимствования осуществляются под реализацию конкретного инвестиционного проекта на продолжительный период, а сама эта деятельность носит систематический характер.

Также существует ряд механизмов, однако их внедрение будет возможно при условии стабилизации экономической ситуации в стране, включая выпуск муниципальных ценных бумаг и привлечение крупных коммерческих связанных кредитов.

Внедрение хотя бы части этих механизмов в зависимости от специфики конкретного муниципального образования может и должно стать, на наш взгляд, основой для достижения самодостаточности территории.

ⁱ См.: Экономика муниципальных образований: Учеб. пособие / под общей ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005.

ⁱⁱ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации см.: Федер. закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 8 ноября 2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ⁱⁱⁱ См.: *Кобилев А.Г.* Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве / А.Г. Кобилев, А.Д. Кирнев, В.В. Рудой. – Ростов н/Д: Феникс, 2007.

^{iv} О финансовых основах местного самоуправления см.: Федер. закон РФ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4464.
