

10.5. РОССИЙСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПОДДЕРЖКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА¹

Виленский А.В., д.э.н., профессор, заведующий
сектором Института экономики Российской
Академии наук

*Национальный исследовательский
университет – Высшая школа экономики*

Поддержка российского малого и среднего предпринимательства ограничена базовым противоречием российского муниципального самоуправления: несоответствием возлагаемых на самоуправление номинальных функций его финансовым и организационным возможностям. Разрешение этого противоречия лежит в русле повышения налоговых поступлений в муниципальный бюджет, совершенствования программных подходов к организации поддержки, в развитии частно-государственного партнерства при решении социально-экономических задач муниципальных образований.

Уже более 20 лет российское малое и среднее предпринимательство (МСП) по доле в валовом внутреннем продукте (ВВП), по доле занятого населения, по доле инноваций т.д. резко негативно отличается от положения, сложившегося в развитых и многих развивающихся странах. Это напрямую связано со слабостью уровня муниципального самоуправления в сложившейся системе поддержки МСП. Базовым противоречием российского муниципального самоуправления в настоящее время является несоответствие возлагаемых на него номинальных функций финансовым и организационным возможностям. Это противоречие возможно разрешить через формирование стимулов в налогово-бюджетном процессе и через существенное реформирование институциональных основ местного самоуправления как субъекта политики декларируемой инновационной модернизации страны. МСП вносит несомненный вклад и в экономический рост [6, с. 230-241].

Полномочия органов местного самоуправления изначально законодательно были сформулированы в виде закрытых списков «вопросов местного значения», изменение содержания которых в ходе реформы неизменно оставалось прерогативой федерального законодателя. Обозначившаяся в 2011 г. кампания по децентрализации управления и передаче части федеральных полномочий на субфедеральный уровень формально не обошла стороной и сферу муниципального управления. Расширить полномочия органов местного самоуправления действительно было необходимо, особенно учитывая то, что в первоначальной версии этого документа эти полномочия

были практически полностью сведены к функциям общего администрирования и социального вспомоществования.

Однако за годы проведения муниципальной реформы первоначальный закон претерпел множество изменений и дополнений, обозначенный в нем круг вопросов местного значения и так уже существенно увеличился, причем без принятия каких-либо решений по расширению так называемой гарантированной финансовой базы местных бюджетов. В результате в большинстве случаев эти новые полномочия (например, по поддержке малого предпринимательства) по-прежнему не имеют значимой реализации в системе муниципального управления.

Вместе с тем, в настоящее время федеральным законодателем формально зафиксировано право муниципалитетов осуществлять управленческие функции (помимо собственно вопросов местного значения), не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Федерации. Однако эти полномочия могут осуществляться только за счет собственных доходов местных бюджетов (т.е. за исключением субвенций и дотаций из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации). В результате, помимо собственных (законодательно закрепленных на постоянной основе) и так называемых делегированных полномочий², возник потенциально доступный для органов муниципального управления институт «добровольных полномочий» [4, с. 7-18; 5, с. 44-49].

На деле прямых запретов на исполнение тех или иных полномочий на местном уровне в законодательстве весьма немного. Это позволяет сделать вывод, что полномочия муниципалитетов по вопросам социально-экономического регулирования сейчас достаточно широки, а возможности их реализации ограничиваются лишь их финансовыми ресурсами, и в целом – действующей системой бюджетирования и заложенными в ней стимулами активной хозяйственной работы муниципалитетов всех уровней. Одновременно переход к обозначенной выше модели правового регулирования полномочий муниципалитетов не только увеличил разрыв между обязательными и потенциально возможными полномочиями муниципалитетов, но и еще более дифференцировал последние с точки зрения фактической исполняемости того или иного круга полномочий, т.е. с точки зрения того фактического воздействия на хозяйственные и социальные процессы, которые муниципалитеты в состоянии осуществить на подведомственных территориях.

Тем не менее, в целом мы полагаем, что формальная передача на муниципальный уровень тех или иных полномочий уже не представляет собой самостоятельный шаг для «включения» активной роли муниципального звена управления в решении практических задач модернизации. С учетом накопленного опыта можно утверждать: односторонние действия по передаче тех или иных полномочий на муниципальный

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения проекта Российского гуманитарного научного фонда №14-02-00324а «Альтернативы государственной политики в отношении малого и среднего предпринимательства России».

² По данным за начало 2012 г., по данным мониторинга Министерства финансов РФ, на муниципальный уровень в разном наборе было передано более 60 различных полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

уровень управления сами по себе реального усиления роли этого звена в решении вопросов устойчивого хозяйственного и социального развития территорий не обеспечат. Решение данной задачи может быть обеспечено только за счет действенных стимулов в налогово-бюджетном процессе, а также существенного реформирования институциональных основ местного самоуправления именно как субъекта политики инновационной модернизации.

Данные направления деятельности муниципальных образований прямо и косвенно конкретизируются Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ» от 24 июля 2007 г. №209-ФЗ, регулирующим отношения, возникающие в том числе между органами местного самоуправления в сфере развития МСП, а также Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. №264-ФЗ. Под субъектами МСП законодательство понимает хозяйствующие субъекты (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), отнесенные к средним и малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям. Это – потребительские кооперативы, коммерческие организации, (за исключением муниципальных унитарных предприятий), индивидуальные предприниматели и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства. Создание условий для их развития включает следующие цели и задачи.

- Формирование и осуществление муниципальных программ развития субъектов МСП с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей [1, с. 67-70]. В таких программах определяются перечни мероприятий, направленные на развитие МСП, отдельных категорий его субъектов и осуществляемые в муниципальных образованиях, с указанием объема и источников их финансирования, результативности деятельности органов местного самоуправления, ответственных за реализацию указанных мероприятий.
- Анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития МСП и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития МСП.
- Формирование инфраструктуры поддержки субъектов МСП на территории и обеспечение ее деятельности.
- Содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов МСП, и структурных подразделений таких организаций.
- Образование координационных или совещательных органов в области развития МСП.

Деятельность органов местного самоуправления по созданию таких условий предусматривает установление заявительного порядка обращения субъектов МСП за оказанием поддержки. Важно обеспечить доступность инфраструктуры поддержки для всех субъектов МСП, равный доступ к участию в осуществляемых программах, соблюдение требований Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ и открытость процедур оказания поддержки. Законодательство довольно подробно также указывает перечень субъектов МСП, которым должно быть отказано в поддержке, и основания такого отказа.

Поддержка субъектов МСП включает в себя помощь:

- финансовую (путем предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, гарантий по обязательствам и др.);
- имущественную (в виде передачи во владение и пользование муниципального имущества на возмездной или безвозмездной основе, на льготных условиях и др.);
- информационную (в виде создания муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования);
- консультационную (путем создания организаций, оказывающих консультационные услуги, и обеспечения деятельности таких организаций, компенсации затрат на оплату консультационных услуг);
- поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, в области внешнеэкономической и сельскохозяйственной деятельности.

Обеспечение граждан садовыми, огородными и дачными земельными участками является обязанностью органов местного самоуправления по месту жительства граждан.

Как показывает практика наиболее успешно развивающихся муниципальных образований, эффективными механизмами поддержки МСП наряду с уже ставшими традиционными формами в последние годы становится создание муниципальных бизнес-инкубаторов и технопарков, а также создание учебных центров для обучения населения основам предпринимательства. Правовой основой такой деятельности является Государственная программа «Создание в РФ технопарков в сфере высоких технологий», одобренная распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2006 г. №328-р, в которой за органами местного самоуправления в рамках их полномочий закреплено обеспечение решения земельных и социальных вопросов. Технопарки планируется создавать на территориях Московской, Новосибирской, Нижегородской, Калужской, Тюменской, Кемеровской областей, Республики Татарстан и г. Санкт-Петербурга. Но наряду с правовыми основами, необходимо также формировать благоприятные политические условия для развития МСП.

Решение задач модернизации невозможно без увязывания в единую систему программ социально-экономического развития страны, регионов и муниципалитетов. В настоящее время муниципальными органами власти, как и органами власти регионального и федерального уровня, разрабатываются отдельные, мало связанные с программами социально-экономического развития территорий, программы поддержки и развития МСП.

Примером такого рода программ может служить долгосрочная целевая программа Московской области «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Московской области на 2013-2016 гг.». Целью программы является создание благоприятных условий для развития субъектов МСП, способствующих созданию новых рабочих мест, развитию реального сектора экономики, пополнению консолидированного бюджета Московской области, обеспечению занятости населения Московской области.

Задачи программы:

- создание и субсидирование деятельности центров молодежного инновационного творчества;
- совершенствование и реализация системы мер поддержки МСП;
- создание условий для вовлечения в предпринимательскую деятельность населения Московской области;
- увеличение вклада МСП в экономику Московской области;
- развитие инфраструктуры поддержки МСП;
- создание условий для повышения профессионального уровня кадров для МСП.

Основными направлениями развития МСП в Московской области являются:

- научно-техническая и инновационная деятельность;
- производство, в том числе импортозамещающей и экспортно-ориентированной продукции;
- технологическое оснащение и переоснащение производства;
- развитие МСП в жилищной сфере, в сферах коммунального хозяйства и предоставления бытовых услуг;
- развитие молодежного предпринимательства;
- создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов МСП.

Программой предусмотрен целый комплекс мероприятий по реализации ее целей и задач. В их числе:

- создание и субсидирование деятельности центров молодежного инновационного творчества;
- создание организаций, образующих инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства в высокотехнологичном секторе, в том числе:
 - центров коммерциализации технологий;
 - центров коллективного доступа к высокотехнологичному оборудованию;
 - инжиниринговых центров;
 - центров прототипирования и промышленного дизайна;
 - создание и обеспечение деятельности Центра координации и поддержки экспортно-ориентированных субъектов МСП;
 - создание и обеспечение деятельности центров поддержки молодежного предпринимательства;
- реализация образовательных программ, направленных на создание участниками программ субъектов МСП в сфере:
 - инновационного предпринимательства;
 - внешнеэкономической деятельности;
 - социального предпринимательства;
 - франчайзингового предпринимательства;
- реализация образовательных программ по подготовке управляющих менеджеров организаций, образующих инфраструктуру поддержки МСП в высокотехнологичном секторе, в том числе:
 - центров коммерциализации технологий;
 - центров коллективного доступа к высокотехнологичному оборудованию;
 - инжиниринговых центров;
 - центров прототипирования, промышленного дизайна;
- предоставление грантов малым инновационным компаниям, действующим менее года;
- предоставление грантов начинающим субъектам малого франчайзингового предпринимательства;
- предоставление субсидий на частичную компенсацию затрат бизнес-инкубатора по предоставлению услуг бизнес-инкубирования для субъектов микро-, малого и среднего франчайзингового предпринимательства в

общественном питании, а также в сфере досуга и развлечений³.

При всем многообразии определенных в целевой программе Московской области направлений и форм поддержки МСП, в ней явно недостаточно представлена координация между поддержкой МСП и социально-экономическим развитием территории. Программы социально-экономического развития муниципальных образований должны стать составной частью программ социально-экономического развития субъектов РФ и федеральных программ. Необходимо разработать законодательные механизмы взаимодействия в рамках программно-целевого процесса органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению развития муниципальных образований, созданию новых производств, привлечению инвестиций, а также между муниципальными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории муниципалитетов и заинтересованные в их развитии.

Программы должны являться организационным механизмом обеспечения развития муниципалитета, иметь обязательный характер для каждого муниципального образования и быть основой бюджетных отношений. Это означает, что утверждение программы развития предшествует утверждению местного бюджета на соответствующий год. Совокупность программ развития муниципальных образований в составе субъекта РФ должна стать основой для программы развития субъекта. При таком построении программ решаются две задачи: стратегического планирования развития территории и отрасли (производства), с одной стороны, и создания механизма объединения ресурсов, согласования интересов участников процесса развития и обеспечения этого процесса – с другой. Помимо решения собственно государственной задачи обеспечения развития, реализация данного предложения позволит жителям знать перспективу своего города или поселка и самостоятельно выстраивать свою позицию в этих отношениях.

Составной частью программ развития необходимо сделать бизнес-планы по развитию новых производств и привлечению инвестиций. Рассмотреть возможность предоставления гарантий со стороны органов государственной власти соответствующего уровня и органов местного самоуправления, участвующих в организации бизнес-проекта. В качестве механизмов обеспечения инновационного развития целесообразно рассмотреть возможность использования существующих территорий с высоким потенциалом наукоемких технологий (закрытые административно-территориальные образования, наукограды) как территориально-отраслевых инновационных центров для исполнения соответствующего государственного заказа.

Эффективным инструментом исполнения комплекса мероприятий в данном случае может быть территориальная компания развития, которая будет выполнять функции дирекции программы развития муниципального образования и выступать ответственным исполнителем государственного заказа, выдаваемого территории – инновационному центру.

³ Подробнее см.: <http://me.mosreg.ru/userdata/195419.pdf>.

Муниципальный уровень управления программно должен стать основной сферой борьбы с бюрократизмом и иррациональными административными барьерами. Концентрация усилий на этих направлениях способна обеспечить снижение в масштабах страны бюрократической ренты, выплачиваемой МСП, с 10% их оборота до 2% [2, с. 25].

В целях создания единой системы программ социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований необходимо разработать механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их разработки и мониторинга исполнения. Для регламентации процедуры формирования и реализации программ необходимо актуализировать действующие нормативные акты (Федеральный закон №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»), либо принять новые, определяющие единую методику, включая порядок и сроки разработки программ развития всех уровней.

Важнейшим условием развития инфраструктуры муниципальных образований является привлечение частных инвестиций через механизмы муниципально-частного партнерства. Муниципально-частное партнерство на территории муниципальных образований требует объединения усилий властей всех уровней. На федеральном и региональном уровне должны быть приняты соответствующие законы и подзаконные акты, разработаны и внедрены программы, стимулирующие сотрудничество между муниципальными образованиями и бизнесом.

Существенной составляющей данных программ должно стать обучение руководителей и специалистов муниципальных образований, информирование органов местного самоуправления о круге потенциальных инвесторов, о технологиях работы с ними, опыте других муниципалитетов по реализации инвестиционных проектов, создание общедоступных баз инвестиционных предложений и проектов, консалтинговая поддержка органов местного самоуправления как на этапе подготовки инвестиционных предложений, так и на этапе их реализации. Общественные организации также могут внести значительный вклад в процесс развития публично-частного партнерства на местном уровне.

Важнейшими целями таких программ должны быть:

- развитие производственного потенциала территорий, в первую очередь, – местной промышленности, сферы обслуживания и транспортно-логистической сферы, агропромышленного комплекса;
- комплексная модернизация сферы жилищно-коммунального хозяйства;
- улучшение жилищных условий граждан, решение проблем реконструкции аварийного и ветхого жилья;
- модернизация муниципальной инфраструктуры, реконструкция дорог, дворов, улучшение ситуации в сфере благоустройства;
- решение проблемы обращения с отходами в муниципальных образованиях;
- модернизация социальной сферы, социальной инфраструктуры;
- развитие местной кредитно-финансовой и инвестиционной инфраструктуры при участии в российских институтах развития типа Российского банка развития [3, с. 25].

Именно через муниципально-частное партнерство оказывается возможным как отбор целей поддержки предпринимательства, наиболее адекватно соответствующих целям социально-экономического развития территорий. Муниципально-частное партнерство позволяет из большого набора возможных целей и направлений поддержки отбирать те, на которые существует реальный, финансово и организационно обеспеченный запрос. И в то же время такое партнерство позволяет изыскивать дополнительные средства на поддержку как предпринимательства, так и на решение проблем социально-экономического развития территории.

Литература

1. Бобошко В.И. Институциональная поддержка малого бизнеса [Текст] / В.И. Бобошко. – М.: Проспект. 2009. – 159 с.
2. Ивасюк Р.Я. Анализ особенностей развития малого предпринимательства на современном этапе [Текст] / Р.Я. Ивасюк // Экон. анализ: теория и практика. – 2009. – №4. – С. 66-71.
3. Крюков С.П. Финансирование малого бизнеса в посткризисный период [Текст] / С.П. Крюков // Деньги и кредит. – 2011. – №5. – С. 24-26.
4. Мирошник В.А. Политико-правовые проблемы реализации вопросов местного значения [Текст] / В.А. Мирошник // Местное право. – 2012. – №1. – С. 7-18.
5. Нанба С.Б. О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления [Текст] / С.Б. Нанба // Ж-л российского права. – 2010. – №12. – С. 44-49.
6. Bruce D. et al. Small business activity and state economic growth: does size matter? // Regional studies. Newcastle: 2009. Vol. 43. №2. Pp. 229-245.

Ключевые слова

Малое и среднее предпринимательство; муниципальное самоуправление; бюджет; налоги; частно-государственное партнерство; программный подход; федерализм; законодательство; полномочия.

Виленский Александр Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и финансовое обеспечение субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) взаимно переплетаются и подпитывают друг друга. Каналами подпитки являются налоговые поступления, с одной стороны, и различные субсидии, льготы и т.п., которые могут быть предоставлены малым и средним предприятиям муниципальными образованиями, – с другой. Заинтересованность и повышение финансовых возможностей местных органов управления непосредственно влияет на финансовое поведение субъектов МСП. В этом смысле поднятая автором тема представляется чрезвычайно актуальной.

Автором дан критический анализ нынешнего состояния законодательно-нормативных и финансовых основ поддержки малого и среднего бизнеса со стороны муниципальных органов власти. Рассмотрены возможности значительного улучшения сложившейся системы и механизмов поддержки с целью разрешения ныне основного противоречия в этой сфере – несоответствия возлагаемых на самоуправление номинальных функций его финансовым и организационным возможностям. Автором обоснованы возможные меры по обеспечению увеличения налоговых поступлений в муниципальные бюджеты, по совершенствованию содержания и механизмов реализации программ поддержки, а также по использованию инструментов частно-государственного партнерства во благо как муниципальных образований, так и субъектов МСП. Предлагаемые меры, после должной апробации, вполне могут быть внедрены в практику местного самоуправления.

Ростанец В.Г., д.э.н., профессор, заместитель директора Института региональных экономических исследований.