

УДК 332.122

DOI: 10.34670/AR.2022.36.42.041

Экономическая составляющая современной модели развития местного самоуправления

Маевская Людмила Ивановна

Кандидат экономических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник,
Центр федеративных отношений и регионального развития,
Институт экономики Российской академии наук,
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский просп., 32;
e-mail: milma47@mail.ru

Аннотация

Формирование новой стратегии пространственного развития страны требует серьезных изменений в сфере местного самоуправления. Внимание к проблемам эффективности работы органов местного самоуправления вызвано тем, что с одной стороны существующие правовые нормы, регламентирующие его деятельность, недостаточно полно отражают современную реальность, а с другой стороны, имеющиеся финансовые ресурсы не отвечают задачам социально-экономического развития муниципальных образований. Неоднозначным представляется включение в новый законопроект МСУ предложения о ликвидации поселенческого звена, означающий переход на одноуровневую модель управления муниципальными образованиями. Предлагаемый способ централизации финансовых ресурсов требует серьезного осмысления, в связи с чем особую актуальность приобретает исследование и оценка всех рисков перехода от двухуровневой модели к одноуровневой модели местного самоуправления с позиции, как публичной значимости, так и ее экономической эффективности. Открытыми в новом законопроекте остаются и проблемы формирования муниципальных бюджетов, особенно в части собираемости собственных налогов и сборов, и перераспределения налогов, поступающих из региональных бюджетов. Тренд на экономическую самостоятельность местного самоуправления требует расширения фискальной автономии с одновременным стимулированием локальных рыночных институтов и механизмов, которые наиболее адекватно смогут повлиять на активизацию экономической деятельности муниципальных образований, особенно в условиях жесткой санкционной политики. И таким рыночным механизмом может стать малый бизнес, успешное развитие которого в значительной степени зависит от заинтересованности местной власти в создании благоприятного предпринимательского климата.

Для цитирования в научных исследованиях

Маевская Л.И. Экономическая составляющая современной модели развития местного самоуправления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 3А. С. 345-359. DOI: 10.34670/AR.2022.36.42.041

Ключевые слова

Местное самоуправление, муниципальный бюджет, поселенческое звено, малый бизнес, экосистемы, цифровизация.

Введение

В условиях формирования новой стратегии пространственного развития страны особую актуальность приобретают вопросы совершенствования местного самоуправления, являющегося важным звеном публичной власти в стране. И это вполне понятно. Именно муниципальные органы власти наиболее близко соприкасаются с проблемами жизни местного населения, от эффективности работы которых, зависит благосостояние людей и их активное участие в управлении собственной территорией. Однако за прошедшие тридцать лет с момента начала рыночных реформ не произошло никаких существенных институциональных изменений в характере местного самоуправления. В связи с чем, важным становится формирование современных муниципальных институтов развития местного самоуправления (далее по тексту МСУ), обеспечивающих экономическую самостоятельность МСУ в решение конкретных социально-экономических проблем территории.

Новые тенденции в области регулирования местного самоуправления

На сегодняшний день сложившаяся система местного самоуправления не в полной степени адекватна задачам современного развития общества. В большинстве муниципальных образований органы МСУ недостаточно эффективно используют возможности экономического потенциала территории, проявляя слабую заинтересованность в задействовании имеющихся ресурсов и рычагов современного управления.

Многие муниципальные власти не владеют определенными компетенциями в области стратегического планирования, о чем свидетельствуют разработанные программы социально-экономического развития, оторванные зачастую от реальных возможностей конкретного муниципального образования и потребностей проживающего на его территории населения.

В условиях прошедшего пандемического кризиса, сказавшегося на сокращении налоговой базы и собираемости местных налогов и сборов, произошло сокращение доходов в местные бюджеты, что еще больше ухудшило состояние экономического потенциала муниципальных образований. В этой связи, местное самоуправление требует определенных изменений в свете формирования новой модели пространственного развития страны, а в данный момент, и с учетом введенных жестких санкций.

В целях трансформации местного самоуправления, подготовлен законопроект, вносящий существенные коррективы в организацию структуры муниципальных образований и в финансирование порученных и собственных полномочий.

В подготовленном проекте о местном самоуправлении, ориентируясь на принятую в 2020 году новую Конституцию, внесены изменения, касающиеся целесообразности сохранения таких объектов местного самоуправления как поселенческое звено, занимавшего центральное место в реформе регулирования местного самоуправления прошлых лет. В качестве основного аргумента приводится тот факт, что, начиная с 2015 года, в субъектах федерации начался процесс укрупнения муниципальных объектов, заключающийся в слиянии городских и

сельских поселений с муниципальными районами, преобразуя их таким образом в городские округа. Законодательно это слияние было утверждено принятым Федеральным законом от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Постепенный переход двухуровневой системы в одноуровневую активно стал осуществляться еще с 2015 года. Так, муниципальные районы с 2015 года сократились на 217 к 2021 году. За этот же период стало меньше; городских поселений на 298; и сельских на 1440. Одновременно, в 2021 году появилось 100 муниципальных округов, 19 внутригородских районов, 3 городских округа с внутригородским делением. В 2021 году городских округов стало больше на 48. Внутригородские территории (внутригородское муниципальное образование) городов федерального значения увеличились на 10 [Закиев, 2021].

Процесс перехода на одноуровневую модель местного самоуправления имеет несколько причин. Во-первых, наличие финансовых, а точнее бюджетных возможностей полномочий муниципальных образований. Как правило, чем разнообразнее и мельче объекты местного самоуправления, тем меньшими бюджетными ресурсами они обладают.

Во-вторых, стимулом такого укрупнения стал принятый Федеральный закон от 01.05.2019 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем вводится такое новое понятие муниципальных образований, как муниципальный округ. Как уже говорилось выше к 2021 года в регионах страны уже сформировались 100 муниципальных округов. Особенно быстро появились эти виды муниципальных образований в Пермском крае – 18; в Кемеровской области 13; в Нижегородской области 11, в Ставропольском крае 16 [там же]. Следует отметить, что в Ставропольском крае уже действует одноуровневая модель местного самоуправления, которая прописана в новом законопроекте. В регионе сформированы 17 городских округов и 16 муниципальных. При этом нет поселений и соответственно муниципальных районов.

В-третьих, предполагается, что рост муниципальных округов к 2025 году будет увеличиваться за счет принятия новых критериев урбанизации, сформулированных ФЗ от 01.05.2019 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выражающихся показателями долей плотности городского населения и долей площади городских территорий. Между тем многие городские округа и, в частности те, что были созданы из муниципальных районов, не вписываются в данные ограничения. А это означает их реформирование в муниципальные округа. В подготовленном новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 13 п.1 говорится, что «упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории» №131-ФЗ.

По новому закону укрупнение муниципальных образований, то есть переход на одноуровневую систему управления, предполагается осуществить постепенно до 1 января 2028 года при условии согласия населения, выраженного через поселенческие органы власти. В течение переходного периода к одноуровневой системе самоуправления будут существовать муниципальные образования, соответствующие Федеральному закону № 131-ФЗ.

Однако в новой трактовке закона согласие населения выглядит довольно формально, так как

укрупнение практически уже законодательно произошло. Между тем, это укрупнение не всегда может быть эффективным. В ряде случаев может случиться, что в муниципальных районах упразднят оставшиеся институты и жизненно-важные учреждения. В результате для решения каких-либо вопросов людям придется ездить в различные организации, расположенные в центре муниципального округа. Вполне вероятно, что такая ситуация повлечет за собой усиление миграционных потоков, ускорение массового оттока населения в крупные города (сейчас конечно тоже уезжают, но не так активно и по причинам скорее низких доходов и социальных возможностей). Особенно пострадают северные и малонаселенные, отдаленные районы из которых и так постепенно уезжает население. До сегодняшнего дня именно глава такого муниципального образования был заинтересован в развитии своей территории. Однако с переходом в структуры муниципального округа шансы на выживание таких маленьких территорий явно невелики. Незначительное финансирование небольших поселений может еще больше уменьшиться из-за переориентации бюджетных средств в муниципальные образования с большой плотностью населения. Намечившийся переход на одноуровневую модель МСУ, характеризующуюся усилением централизации структуры муниципальных образований, не учитывающей масштабы страны с ее разнообразием территорий и народов их населяющих, может привести к некоторой разбалансированности в принятии управленческих решений в пользу местного населения. Так резкий дефицит бюджетных средств заставил мэрию Чебоксар провести масштабное сокращение таких учреждений культуры, как клубы, библиотеки, детские школы искусств, а высвободившееся в результате имущество продать, и тем самым, пополнить городской бюджет [Мой..., 2019, www].

Кроме этого, по новому законопроекту о местном самоуправлении возглавлять муниципальное образование будет не выбранный местный житель, а назначенец, что может сказаться на взаимоотношениях местных общественных институтов с муниципальными органами власти. В результате ослабляется и без того незначительный контроль со стороны общественности, что ориентирует местную власть не на выполнение назревших локальных задач, а на встраивание в вертикаль власти. Иными словами, усиливается зависимость глав муниципальных образований, от региональных властей, что скажется на самостоятельности принятия собственных экономических решений в пользу выполнения полномочий, спущенных субъектом федерации. В какой-то степени эту ситуацию можно нивелировать усилением ответственности глав муниципальных образований вплоть до отставки высших должностных лиц муниципалитетов, прописанное в новом законопроекте. Более того глава субъекта федерации имеет право выносить предупреждение руководителю муниципального образования, главе местной администрации за ненадлежащее исполнение полномочий, спущенных руководством субъекта РФ.

Однако основной причиной консервации низкой самостоятельности МСУ является ограниченность финансовых ресурсов. В этой связи в законопроекте подчеркивается необходимость активизировать работу местных органов власти по собираемости налогов и сборов на своих территориях, обеспечив привлекательные условия для бизнеса. Однако вопрос, каким образом осуществить такие фискальные меры, в законопроекте не получил должного разъяснения. Наиболее рациональным, на наш взгляд, является предложение специалистов оставлять «не менее 15% собранных на территориях муниципалитетов налогов в их бюджетах для финансирования, в первую очередь, социальных статей и пространственного обустройства территории» [Татаркин, 2016, 23]. Такой механизм наполняемости муниципальных бюджетов позволит органам МСУ более самостоятельно решать собственные проблемы.

Кроме этого, предполагается, что для выполнения спущенных сверху полномочий органам местного самоуправления, будут дополнительно выделяться средства из федеральных и региональных бюджетов, а также из внебюджетных федеральных и региональных фондов. Иными словами, расходы муниципальных образований, обусловленные выполнением государственных задач федерального и регионального значения, будут субсидироваться только из бюджетов соответствующих уровней.

Опыт зарубежных стран в укреплении экономической самостоятельности МСУ

В процессе совершенствования системы местного самоуправления крайне важно изучить опыт зарубежных стран, имеющий длительную историю его организации и функционирования. Обращаясь к зарубежному опыту, следует отметить тот факт, что в разных странах по-разному трактуются финансовые источники и компетенции органов местного самоуправления. Эти различия обусловлены существованием двух моделей местного самоуправления.

Это – англосаксонская и континентальная модели, в которых степень самостоятельности принятия социально-экономических решений имеет определенные отличия.

Первую модель используют такие страны, как Великобритания, Швеция, США, Канада, Австралия. В их политической системе МСУ является фактически составной частью государственного механизма. По сути, органы местного самоуправления – это такие же государственные органы власти, только локального, низового уровня управления.

Англосаксонская модель предполагает значительную степень автономии МСУ, характеризующуюся полной свободой выбора населением органов местного самоуправления без присутствия государственных представителей. Контроль со стороны государства осуществляется только за деятельностью органов местного самоуправления в двух формах. Первая – в форме судебного контроля и за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с некоторыми корректировками. И вторая форма – предоставление госдотаций, позволяющих государственным органам власти влиять на отдельные решения МСУ в интересах выполнения государственных проектов. В остальном, органы местного самоуправления под свою ответственность и в рамках закона решают самостоятельно вопросы, не отнесенные к компетенции государства.

Показательным является опыт Швеции, используемой англосаксонскую модель местного самоуправления.

В этой стране акцент сделан на налоговой автономии, при которой формирование местных бюджетов, опирается на собственную налоговую базу. Иными словам, такие муниципальные образования, как ландстинги и коммуны зависят от местных налогов и их собираемости, что позволяет им самостоятельно решать локальные экономические и социальные проблемы.

К налогам, составляющим доходную часть местных бюджетов в Канаде и в США, относятся плата за муниципальные услуги, налоги на имущество и др. Их доля в муниципальных бюджетах составляет в США 67%, а в Канаде 71%. Англосаксонская модель, предполагающая широкую фискальную автономию, при этом не исключает участия местного населения в формировании расходов местного бюджета. Эти расходы, которые выступают в виде увеличения налогов на местное население под реализацию какого-либо социального проекта, рассчитанного на определенный срок, например, постройка общественного бассейна, школы, должны быть согласованы и одобрены жителями данного муниципалитета.

Несколько иначе трактует экономическую самостоятельность континентальная модель местного самоуправления.

Континентальная модель МСУ наибольшее распространение получила в европейских странах, таких как Франция, Бельгия, Италия, Испания, а также в странах Латинской Америки.

Эта модель в некотором роде представляет собой вертикальную структуру, при которой местные органы власти подчиняются вышестоящим госорганам. Иными словами, данная модель – это не что иное как, соединение местной администрации с органами местного самоуправления, в котором главную роль принадлежит органам местной администрации. Полномочия местного самоуправления ограничены наличием специальных государственных представителей местного самоуправления. Использование этой модели имеет еще одну особенность. Она ориентирует госорганы страны на преодоление экономического неравенства между отдельными субъектами ее муниципальных образований. Такое выравнивание достигается путем представления местным бюджетам государственных дотаций. А это означает, что самостоятельность местного самоуправления может быть ограничена. Подобная ситуация явно противоречит важнейшему принципу МСУ, заключающемуся в предоставлении финансовых полномочий органам местного самоуправления, особенно в вопросах их самостоятельного использования, о чем говорится в Европейской Хартии, посвященной местному самоуправлению. Местные органы власти в рамках своих компетенций могут самостоятельно распоряжаться собственными ресурсами в соответствии с проводимой в стране социально-экономической политикой. И здесь кроется серьезная проблема. Как известно дотации не всегда могут быть экономически целесообразны, поскольку спускаются сверху, и подчас не учитывают потребности местного сообщества. Однако, имея целевой характер, они предоставляются как долевого капитал к местным финансам под определенный проект. В этом случае средства местных бюджетов будут потрачены зря.

И это еще не все. Идея административного выравнивания социально-экономических различий между отдельными субъектами муниципальных образования может быть чревата с точки зрения привлечения инвесторов, так как даже в условиях собираемости налогов, местные органы власти не всегда готовы, выполнять взятые на себя обязательства. Вполне реально может возникнуть дефицит местного бюджета, кредитоспособность снизится и в результате ухудшится инвестиционная привлекательность муниципального образования.

Наиболее полно континентальная модель представлена во Франции. В этой стране МСУ функционирует на уровне коммун и департаментов, а более крупные субъекты, в частности, кантоны и округа являются уже местными звеньями государственной власти.

В каждой коммуне есть свой представительный орган самоуправления, возглавляемый мэром и советом, из числа депутатов которого, избирается мэр. Мэр и депутаты муниципального совета, работают на постоянной основе, образуя муниципалитет. Однако мэр является государственным служащим, деятельность которого контролируется не только советом, но и находится под контролем комиссара республики. Спорные решения МСУ коммуны решаются в суд.

В Испании законодательно закреплено положение о том, что местные бюджеты должны быть достаточными для решения задач, возложенных на органы местного самоуправления. В этих целях в качестве доходной части муниципальных бюджетов выступают в основном местные налоги, а также предполагается частичное участие в налогах государственных и региональных автономных объединений

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся

странах действуют смешанные модели, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной моделей. В частности, в Германии [Муниципальные..., 2007, www] в целях преодоления различий в бюджетной обеспеченности разных земель используется система сглаживания и выравнивания финансовых различий между муниципальными субъектами. Конечно, различия особенно между городом и деревней имеются в любой стране. Однако цель центральных органов власти состоит именно в том, чтобы с помощью местной и центральной власти их минимизировать. Такой подход объясняется тем, что серьезные социально-экономические различия между муниципальными образованиями могут привести к оттоку жителей из сел в города, что допускается в ограниченных размерах. Для предотвращения миграции сельского населения местным бюджетам оказывается финансовая поддержка как на уровне государственных органов власти, так и земель. МСУ получает не только финансовую, но и консультационно-информационную поддержку, необходимую для принятия наиболее правильных экономических решений. Особый акцент делается на рациональном осуществлении расходной части бюджета для финансирования инфраструктурных проектов. Приоритет отдается социальным инфраструктурным объектам, таким как строительство дорог, жилья, школ, развитие сферы услуг, а также малого бизнеса. Помимо этих капитальных затрат осуществляются и текущие (коммунальное хозяйство, содержание транспортной инфраструктуры, полиция и др.). При этом следует отметить, что наличие собственных средств муниципального образования в отличие от дотаций из бюджетов вышестоящих уровней управления, всегда более эффективно расходуются. В приоритете органов местного самоуправления решение наиболее актуальных местных задач. И способствует такому положению фискальная самостоятельность МСУ, возможности которой, конечно, относительны, и зависят от проводимой в стране экономической политики государства и отдельных земель. Что касается доходной части местных бюджетов, то она может исполняться двумя способами. Во-первых, в целях формирования ресурсов самофинансирования МСУ имеют право взимать различные платежи (налоги, всевозможные сборы, взносы, штрафы, пошлины), брать в ограниченных пределах кредиты, а также получать доходы от своего имущества и коммерческой деятельности.

Во-вторых, при необходимости федеральный центр и земли тоже участвуют в финансировании общин, касающихся таких полномочий местного самоуправления, как организация нового строительства, коммунальное обслуживание, благоустройство и охрана окружающей среды и др.

На наш взгляд, налоговая самостоятельность МСУ в области бюджетной наполняемости с выделением дотаций из федеральных и региональных бюджетов только под конкретные проекты достаточно благоприятна для выполнения социально-экономических обязательств местной власти. Именно такая смешанная модель местного самоуправления вполне приемлема и для российских муниципальных образований. Переход на такую систему МСУ позволит заинтересовать власти в стимулировании экономической активности бизнеса на своей территории, и как следствие увеличить налогооблагаемую базу и собираемость налогов. С ростом доходной части местного бюджета появится реальная возможность органам местного самоуправления более продуктивно исполнять свои полномочия и обязательства перед населением, при этом постепенно снижая долю государственных субсидий и дотаций в пользу собственных доходов.

Важным моментом, который используют западные экономисты, при формировании модели местного самоуправления, является то, что имеется определенный набор мер поддержки МСУ

в кризисные периоды. В первую очередь речь идет о поддержке коммунами государственных антициклических мер. Подразумевается, что в периоды экономического подъема коммуны должны сокращать свои инвестиционные расходы, а в условиях спада увеличивать расходы на инвестиции, поддерживать спрос и способствовать экономическому развитию территории. Такой подход следует использовать в процессе формирования антисанкционных мер, в которых роль МСУ явна возрастет.

Малый бизнес как фактор экономической стабильности МО

Роль малого бизнеса достаточно велика в экономике любой страны. И это – общеизвестный факт. Но не менее интересным является его способность выживать в посткризисном периоде. Благодаря своей «живучести», именно малая экономика в нашей стране быстрее всего восстановилась после двух локдаунов, объявленных в результате коронавирусной пандемии, хотя из-за карантина пришлось приостановить работу, в первую очередь, мелких предприятий. Особенно пострадал малый бизнес в крупных городах, в которых его доля была довольно значительна, особенно в сфере услуг торговли и туризма. Многие бизнесы ушли с рынка, но на месте ушедших появились новые, что в целом позитивно повлияло на проблемы с безработицей, и сохранило соответствующий жизненный уровень занятого населения.

Следует отметить, что правительство, оценивая роль малой экономики, оказала малому бизнесу, существенную поддержку. Экстренные меры поддержки и способность к выживанию, к «самовозрождению» субъектов малого и среднего бизнеса, позволили избежать ожидаемого некоторыми экспертами развала, краха российской сферы малой экономики в период пандемического кризиса.

Оценивая роль малого бизнеса, следует выделить ряд важных факторов, позитивно влияющих на экономическую стабильность и самостоятельность муниципальных образований.

Во-первых, благодаря малому бизнесу снимаются проблемы социальной напряженности в муниципальном субъекте, путем создания новых рабочих мест, сокращения безработицы. Обеспечивается трудоустройство, особенно через механизм самозанятости таких нестабильных категорий, как женщины, инвалиды, пенсионеры, мигранты, молодежь и т.д.

Во-вторых, рост малой экономики создает возможности для укрепления доходной базы местного бюджета, через прямые налоги (налог на землю, налог на имущество физических лиц, торговые сборы и др.) так и через регулируемые налоги, поступающие из бюджета субъекта федерации. Кроме этого, малый бизнес, расположенный на территории муниципалитета, решает насущные задачи местного населения в конкретных товарах и услугах, приближая их производство непосредственно к потребителю.

В-третьих, не менее значимым является и то, что население, участвующее в малом предпринимательстве, вкладывая в него свои капиталы, по сути формирует средний класс, рост которого позитивно влияет как на социальный, так и инвестиционный климат в муниципальном образовании.

В-четвертых, следует отметить, что малый бизнес задействует местные источники сырья и более активно использует природные ресурсы территории. Это особенно важно в рекреационных зонах, привлекательность которых, во многом зависит от развития сферы услуг.

С этих позиций местные органы самоуправления должны проявлять серьезный интерес к сфере малой экономики, на развитие которой, они могут реально повлиять. Именно на эту роль МСУ указывается в новой редакции Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»

№209-ФЗ. Так в статье 11 данного закона четко говорится, что «к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства относится создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе:

- Формирование и осуществление муниципальных программ (подпрограмм) с учетом национальных и местных социально-экономических, экологических, культурных и других особенностей; (в ред. Федерального закона от 29.06.2015 № 156-ФЗ);
- Анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований;
- Формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на территориях муниципальных образований и обеспечение ее деятельности;
- Содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений указанных организаций;
- Образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами местного самоуправления» № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021).

Важным рычагом МСУ должны стать разработанные местные программы поддержки малых предприятий с учетом локальных потребностей населения. Программы поддержки малого бизнеса, разработанные органами местного самоуправления, должны включать механизмы предоставления органам МСУ, например, права избавления от убыточных предприятий путем отказа им от аренды и передачу зданий, земельных участков, строений, нежилых помещений, и другого муниципального имущества тем малым предприятиям, продукция и услуги которых, более востребованы на данной территории. В компетенции МСУ следует включить набор определенных преференций малым предпринимателям, работающим на локальный рынок, а также вновь создаваемым предприятиям, позволяющим активно влиять на сокращение безработицы. В частности, местные депутаты могут по-своему усмотрению стимулировать малый бизнес используя механизм налоговых став на землю, а также предоставление аренды на льготных условиях или даже безвозмездно.

В целях формирования устойчивого сектора малой экономики в муниципальных образованиях в процессе разработки целевых программ развития территории следует в качестве самостоятельного раздела включать меры по участию в нем малого бизнеса, что не исключает формирования собственных программ поддержки малых предприятий.

Однако на сегодня наблюдается ситуация, свидетельствующая об обратной картине, характеризующейся незаинтересованностью МСУ в активной поддержке малого бизнеса. Речь идет о сохраняющихся до сих пор противоречиях в нормативно-правовой базе, которые, с одной стороны, нечетко регламентируют взаимоотношения органов МСУ и малых предпринимателей, а с другой, взаимосвязь местной администрации с региональными органами власти. Эти нормативные нестыковки служат основанием для отказа от помощи малому бизнесу. Отсутствие желания помогать малому бизнесу местными органами самоуправления является также экономическая незаинтересованность местных властей в развитии предпринимательства, так как в местный бюджет поступает крайне малая часть от их деятельности. Финансовая поддержка со стороны властей субъекта федерации не всегда соответствует тем задачам,

которые они возлагаются на местное самоуправления, особенно, в части помощи малому бизнесу. А незначительные финансовые ресурсы и многочисленные текущие проблемы муниципальных образований, не позволяет активно маневрировать ими, направляя на поддержку мелких предпринимателей. Чтобы реально помочь малому бизнесу, органы МСУ должны обращаться к региональным властям, что не всегда приносит положительный результат. Более того, не исключено противостояние между органами местного самоуправления и властями субъекта федерации в вопросах выполнения программ по поддержке малого бизнеса, в связи с чем предпринимателям малого бизнеса приходится рассчитывать скорее на федеральные программы поддержки, чем на помощь местных властей. МСП.

Однако, как показала тридцатилетняя практика разработки федеральных программ поддержки МСП, она скорее носит декларативный характер, меры которых в каждой следующей программе практически дублировали предшествующую. Не лучшим образом зарекомендовали себя и региональные программы поддержки малого бизнеса.

Особенно серьезные претензии мелкий бизнес предъявляет к муниципальным программам, в которых только на словах указывается борьба с административными барьерами, а на практике мелкие предприятия сталкиваются с постоянными бюрократическими препонами, нежеланием облегчить жизнь малым предпринимателям в решении их проблем.

В результате опроса малых предпринимателей Екатеринбурга, Тюмени, Кургана и Челябинска их основное недовольство продиктовано сохраняющимся консерватизмом, бюрократизмом и даже коррумпированностью муниципальных властей [Новгородцева, 2018].

Важнейшими претензиями, высказанными большинством представителей малого бизнеса указанных городов в адрес органов местного самоуправления, является также недостаточное финансирование предлагаемых бизнес-проектов, выигранных на конкурсной основе и являющихся крайне важными для городского муниципалитета. В качестве претензий к местной власти предъявляется также отсутствие необходимого взаимодействия между МСУ с региональными администрациями в выполнении программ поддержки МСП, особенно в части их финансирования. Кроме того, постоянный дефицит муниципальных бюджетов не позволяет местным органам власти в своих программах поддержки МСП, ориентироваться на долгосрочные задачи развития малой экономики, а решать только наболевшие краткосрочные проблемы малого бизнеса. В опросе малых предпринимателей также указывается на некомпетентность органов МСУ, что станет в ближайшей перспективе серьезным препятствием при переходе на экосистемы поддержки МСП.

Рассмотрим Муниципальную программу «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Уйском муниципальном районе Челябинской области на 2020-2022 годы, утвержденную 28.01.2020 года, т.е. до начала введения режима самоизоляции. Основные направления программы сводятся к известным целям развития малого бизнеса, а именно; создание с помощью развития малого бизнеса дополнительных рабочих мест, насыщение рынка товарами и услугами и обеспечение населения дополнительными доходами

За 2019 год доля налоговых поступлений от субъектов малого предпринимательства в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет Уйского муниципального района составила 22,5%, что свидетельствует о его участие в экономике муниципалитета, хотя еще явно недостаточном. И тому есть причины:

- недостаток финансовых ресурсов;
- высокий моральный и физический износ фондов;
- незначительные льготы по аренде муниципального имущества;

- высокие тарифы на энергоресурсы;
- отсутствие квалифицированных кадров, низкий уровень профессиональной подготовки;
- сложности с получением консультационно-информативной помощи.

Исходя из перечисленных проблем малого предпринимательства данного муниципального района, были сформированы важнейшие задачи, которые местная администрация запланировала на период 2020-2022 гг. С учетом уже перечисленных причин, сдерживающих развитие малого бизнеса, в программе качестве конкретных мер сформулированы следующие. Это – определение объектов муниципальной собственности, предназначенных для передачи в аренду или пользование; число лиц, которым будет оказана консультационная поддержка; и информационная деятельность, заключающаяся в создании информационных материалов, освещающих деятельность малого и среднего предпринимательства. Финансовой основой для решения поставленных задач является только муниципальный бюджет. И такая помощь будет оказана только тем МСП, которые заняты производством товаров в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности. В данном случае помощь получают предприятия, работающие в ЖКХ, строительстве и добыче полезных ископаемых, в обрабатывающем производстве. Из списка выпали такие распространенные виды малого предпринимательства, как сфера бытовых услуг, торговля и т.д., на которые всегда есть спрос местного населения.

Но есть и позитивные примеры поддержки малого бизнеса на муниципальном уровне. Таким примером служат программные документы Московской области.

Базовым документом стала Госпрограмма «Предпринимательство Подмосковья» 2017-2024 гг. В нее отдельным разделом входит подпрограмма развития МСП. В качестве стратегических задач выступают:

- конкретная финансовая помощь малым предприятиям, занятым в приоритетных для Московской области, производствах;
- усиление нефинансовой поддержки МСП путем совершенствования инфраструктуры сектора малой экономики и его популяризации среди населения;
- привлечение органов муниципалитетов к реальной поддержке малого бизнеса.

Важной стратегической задачей является последний пункт подпрограммы поддержки МСП. Конечно, не совсем корректно сравнить муниципальные программы поддержки МСП таких разных по своим ресурсным возможностям муниципальных образований Московской и Челябинской областей. У них совсем различные бюджетные возможности, соответственно разный уровень развития малой экономики. Однако можно посмотреть общие тенденции и желание органов местного самоуправления в продвижении и укреплении этого сектора экономики на своей территории. Именно от деятельности органов местного самоуправления зависит предпринимательский климат на местах, обеспечивающий необходимые условия для развития малого бизнеса. В этой связи по всем 63 округам муниципальных объединений Московской области представлены свои программы «Предпринимательство» на 2020-2024 годы. Наибольшее внимание заслуживает Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства», входящая в программу «Предпринимательство» на 2020-2024 годы Одинцовского городского округа.

Основной акцент в программе «Предпринимательство» Одинцовского городского округа сделан на развитие инвестиционного потенциала, потребительского рынка, торговли и сектора малой экономики. При этом развитию малого и среднего бизнеса придается серьезное значение, о чем свидетельствует лидирующая позиция Одинцовского округа среди муниципальных

образований Московской области по числу малых и средних предприятий. В округе число МСП составляет 21775 единиц, из них юридических лиц – 8809, индивидуальных предпринимателей – 12966. При этом численность занятых в сфере малой экономике составляет более 60 000 человек.

Одинцовский городской округ достаточно успешно вышел из пандемического кризиса, обеспечив сохранение малого и среднего предпринимательства. Посткризисная программа поддержки МСП на 2022-2024 годы направлена на стимулирование бизнесов, работающих в приоритетных для округа направлениях. Это инновационные фирмы; жилищно-коммунальная сфера; сфера услуг; предприятия социальной направленности; ремесленные производства. Сравнивая с муниципальной программой Уйского муниципального района, становится очевидным, что деятельность МСУ Одинцовского округа за счет более масштабной централизации финансовых ресурсов, разнообразнее и значительно шире. В приоритете имеется поддержка инновационного и социально-ориентированного предпринимательства.

Что же касается причин, тормозящих развитие малого бизнеса в муниципальных образованиях, то они практически идентичны. К ним относятся:

- проблемы с собственным и заемным капиталом;
- низкий уровень профессиональной подготовки начинающих предпринимателей;
- административные барьеры и недостаточный уровень финансовых возможностей муниципалитетов.

Так, в Одинцовском городском округе на реализацию запланированных мероприятий из муниципального бюджета стабильно ежегодно будет выделяться помощь в размере 20 млн рублей. Но учитывая поставленные задачи, этой суммы будет явно недостаточно, особенно с учетом введенных в конце февраля жестких мировых санкций, которые скажутся практически на всем малом и среднем бизнесе. Запрет на многие виды импорта и падение курса рубля отразится на росте стоимости продукции МСП. Кроме этого, из-за падения доходов населения упадет и спрос на продукцию малого бизнеса. В этих условиях опять потребуются поддержка государства и, конечно, помощь местных властей. Такая ситуация безусловна не была заложена в данной программе, что явно потребует ее корректировки, особенно в предоставлении субсидий из регионального бюджета.

Недостатком программы поддержки МСП Одинцовского городского округа также являются не конкретизированные предложения по компенсации финансовых затрат с формулировкой «частичная компенсация малым и средним предприятиям различных затрат, к которым отнесены затраты на приобретение оборудования, авансовые платежи за лизинг, предоставление услуг и др.».

Однако не указывается, все ли малые предприятия получают указанную компенсацию и каков все-таки ее размер. И почему-то отдельной программой выделены реестры сдаваемого в аренду имущества по всем городским округам Московской области в том числе и по Одинцовскому городскому округу, хотя более логично их было бы вставить в программы поддержки МСП и показать предполагаемые льготы на его аренду или безвозмездное пользование, если такое предусмотрено.

В отличие от муниципальной программы Уйского муниципального района, в которой указывается доля местного бюджета, полученная за счет МСП и составляющая его четвертую часть, в программе Одинцовского городского округа, несмотря на данные о значительном количестве МСП и численности занятых, отсутствует оценка роли МСП в бюджетных доходах данного городского округа. В целом можно сказать, что обе программы, хотя и направлены на

поддержку МСП, однако их финансовые возможности явно не соответствуют заявленной помощи. А в ситуации, в которой оказалась страна из-за очень серьезных санкций, наиболее уязвимым, как и в случае с коронавирусной пандемией, опять окажется малый бизнес¹.

В этих условиях особую актуальность приобретает переход на экосистемы поддержки бизнеса на базе цифровой платформы малого и среднего предпринимательства. Экосистемы приходят на смену кооперационно-сетевым системам и представляют собой следующую, более высокую степень организации, в том числе, поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. Их цифровизация обеспечивает возможность работы с big data, а значит возможность более оперативно принимать обоснованные бизнес-решения.

Переход на экосистемы позволит в значительной степени облегчить условия для вновь создаваемых компаний малого предпринимательства. Получать дистанционно любую информацию, особенно ту, которая касается программ поддержки малых предприятий, необходимых для становления и развития малой экономики. В экосистему смогут включиться различные институты, начиная от федеральных и заканчивая муниципальными. В этих условиях органы МСУ должны помочь сформировать и оцифровать перечень услуг, которые в рамках своих полномочий они смогут предложить местному малому бизнесу. Главной задачей МСУ в этих условиях является внедрение цифровых платформ, обеспечение бесперебойной работы интернета и доступа к нему малых предприятий. Важность разработки и активного использования в практике поддержки малого бизнеса цифровых ресурсов, особенно, возрастает в свете выдвинутых западом санкций против нашей страны. Оценивая важность цифровизации отраслей народного хозяйства, правительство в целях формирования санкционной устойчивости российской экономики, предложило пакет мер по стимулированию it-специалистов среди молодежи, деятельность которых очень востребована сегодня. Именно качественный рост человеческого потенциала позволит внедрять новые формы управления, среди которых немалую роль играет экосистема поддержки малого и среднего бизнеса.

Заключение

Современное состояние местного самоуправления требует пересмотра действующих нормативно-правовых основ российского законодательства. В значительной степени это объясняется тем, что МСУ не справляется самостоятельно с решением местных социально-экономических проблем и стало просто еще одной структурой, встроенной в вертикаль власти.

Оценивая новации подготовленного законопроекта, можно сказать, что данная проблема осталось нерешенной и более того процессы централизации МСУ только усилились. Происходит укрупнение муниципальных образований путем ликвидации поселенческого звена. В условиях огромных расстояний, географических и демографических особенностей страны такое положение может негативно отразиться на жизни местного населения. Продолжится отток населения из отдаленных сельских поселений в города.

Совершенствование местного самоуправления требует продолжения работы над законопроектом о МСУ. Основными проблемами остаются вопросы разграничения полномочий, спущенных сверху, и местными задачами в аспекте источников их

¹В пакете мер поддержки МСП, подготовленным правительством в целях сохранения экономической устойчивости из-за введенных санкций, включены льготное кредитование, освобождение микропредприятий от обязанности сдавать отчетность путем введения спецналога, введение офсетных контрактов и др.

финансирования, выработка механизмов стимулирования и ответственности органов МСУ, фискальная и экономическая их самостоятельность. Стимулирующим фактором экономической независимости МСУ может стать курс на создание благоприятного предпринимательского климата, развитие рыночных институтов, активизацию малой экономики путем перехода к современным методам поддержки развития малого бизнеса.

Библиография

1. Госпрограмма «Предпринимательство Подмосковья».
2. Зикеев В. Технократизация местного самоуправления. 2021. URL: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya_mestnogo_samoupravleniya
3. Мой город Чебоксары. 14 ноября 2019. URL: https://moygorod-online.ru/city/city_42660.html
4. Муниципальные системы зарубежных стран. URL: https://knowledge.allbest.ru/law/3c0b65625b3ac68a4c43a88521306c27_0.html
5. Муниципальная программа Одинцовского городского округа Московской области «Предпринимательство» на 2020-2024 годы.
6. Муниципальная программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Уйском муниципальном районе на 2020-2022 годы».
7. Новгородцева А.Н., Сивкова Н.И. Проблемы взаимодействия муниципальной власти и бизнеса в представлениях предпринимателей. 2018. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/59037/1/978-5912564031_2018_191.pdf
8. Татаркин А.И. Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 1. С. 9-27.
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 № 209-ФЗ.
11. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022).

The economic component of modern local self-government development models

Lyudmila I. Maevskaya

PhD in Economics, Associate Professor, Leading Researcher,
Center of Federal Relations and Regional Development,
Institute of Economics of the Russian Academy of Science,
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail.: milma47@mail.ru

Abstract

The formation of a new strategy for the spatial development of the country requires serious changes in local self-government. Attention to the problems of the effectiveness of the work of local self-governments is due to the fact that, on the one hand, the existing legal norms regulating its activities do not fully reflect modern reality, on the other hand, the available financial resources do not meet the objectives of the socio-economic development of municipalities. It seems ambiguous to include in the new LSG bill the proposal to eliminate the settlement link, which means the transition to a single-level model of management of municipalities. The proposed method of centralizing financial resources requires serious consideration, and therefore the study and assessment of all the risks of transition from a two-level model to a one-level model of local self-

government from the standpoint of both public significance and its economic efficiency is of particular relevance. The problems of formation of municipal budgets remain open in the new bill, especially in terms of the collection of their own taxes and fees, and the redistribution of taxes coming from regional budgets. The trend towards the economic independence of local self-government requires the expansion of fiscal autonomy, simultaneously stimulating local market institutions and mechanisms that can most adequately influence the revitalization of the economic activity of municipalities, especially in the context of a tough sanctions policy. Successful development of small business largely depends on the interest of local authorities in creating a favorable business climate.

For citation

Maevskaya L.I. (2022) Ekonomicheskaya sostavlyayushchaya sovremennoi modeli razvitiya mestnogo samoupravleniya [The economic component of modern local self-government development models]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (3A), pp. 345-359. DOI: 10.34670/AR.2022.36.42.041

Keywords

Local self-government, municipal budget, settlement link, small business, ecosystems, digitalization.

References

1. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”].
2. Federal'nyi zakon «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii» ot 24.07.2007 № 209-FZ [Federal Law “On the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation” dated July 24, 2007 No. 209-FZ].
3. Federal'nyi zakon ot 24.07.2007 № 209-FZ (red. ot 02.07.2021) «O razvitii malogo i srednego predprinimatel'stva v Rossiiskoi Federatsii» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2022) [Federal Law No. 209-FZ of July 24, 2007 (as amended on July 2, 2021) “On the Development of Small and Medium-Sized Businesses in the Russian Federation” (as amended and supplemented, effective from January 1, 2022)].
4. Gosprogramma «Predprinimatel'stvo Podmoskov'ya» [State program “Entrepreneurship of the Moscow Region”].
5. Moi gorod Cheboksary. 14 noyabrya 2019 [My city, Cheboksary. November 14, 2019]. Available at: https://moygorod-online.ru/city/city_42660.html [Accessed 02/02/2022]
6. Munitsipal'nye sistemy zarubezhnykh stran [Municipal systems of foreign countries]. Available at: https://knowledge.allbest.ru/law/3c0b65625b3ac68a4c43a88521306c27_0.html [Accessed 02/02/2022]
7. Munitsipal'naya programma Odintsovskogo gorodskogo okruga Moskovskoi oblasti «Predprinimatel'stvo» na 2020-2024 gody [Municipal program of the Odintsovo urban district of the Moscow region “Entrepreneurship” for 2020-2024].
8. Munitsipal'naya programma «Podderzhka i razvitie malogo i srednego predprinimatel'stva v Uiskom munitsipal'nom raione na 2020-2022 gody» [Municipal program “Support and development of small and medium-sized businesses in the Uisky municipal district for 2020-2022”].
9. Novgorodtseva A.N., Sivkova N.I. (2018) Problemy vzaimodeistviya munitsipal'noi vlasti i biznesa v predstavleniyakh predprinimatelei [Problems of interaction between municipal authorities and business in the views of entrepreneurs]. Available at: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/59037/1/978-5912564031_2018_191.pdf [Accessed 02/02/2022]
10. Tatarin A.I. (2016) Regional'naya napravlenost' ekonomicheskoi politiki Rossiiskoi Federatsii kak instituta prostranstvennogo obustroystva territorii [Regional orientation of the economic policy of the Russian Federation as an institution of spatial arrangement of territories]. *Ekonomika regiona* [Economics of the region]. 2016. T. 12. Vyp. 1. S. 9-27.
11. Zikeev V. (2021) Tekhnokratizatsiya mestnogo samoupravleniya [Technocratization of local government]. Available at: https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizatsiya_mestnogo_samoupravleniya [Accessed 02/02/2022]