

БЮДЖЕТНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ²

В статье обосновывается методологический подход к инновационному развитию социально-экономической сферы муниципальных образований как важнейшей территориальной системы расширенного воспроизводства, и приводятся возможные направления регулирования данного процесса через финансовую базу местного самоуправления в условиях реформирования института местной власти и экономического кризиса. Бюджетные инструменты регулирования инновационного саморазвития рассматриваются в контексте формирования стратегий социально-экономического развития муниципалитетов. Приведенный анализ позволяет сформулировать ряд приоритетов муниципальной финансовой политики при сокращении доходов и властных полномочий органов местного самоуправления для сохранения инновационного поступательного развития.

Ключевые слова: финансовая база местного самоуправления, инструменты саморазвития местного сообщества, локальные агломерации, экономические ресурсы, компаративный анализ, структура бюджетов.

Проводимая трансформация института местной власти в России, обусловленная административной и бюджетной реформами, условиями разворачивающегося международного экономического кризиса, делает крайне актуальным рассмотрение закономерностей экономического саморазвития каждой локальной территории на базе новшеств в производственную и непродовольственную сферу муниципалитета при ограниченной финансовой базе.

Основу финансовой базы местного самоуправления составляет местный бюджет, формируемый как фонд денежных средств для содержания и обновления социально-экономической инфраструктуры, обеспечения местного сообщества каждодневными коммунальными услугами. С позиции управления и властных полномочий он обеспечивает реализацию закрепленных федеральным законодательством вопросов местного значения и делегированных вышестоящими органами власти государственных полномочий [4, 5]. Но с точки зрения экономической эффективности, стратегии развития каждой локальной территории, этот фонд финансовых ресурсов формирует «настоящее и будущее» местного сообщества, указывает

¹ Качанова Елена Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент, докторант Института экономики УрО РАН; e-mail: elena.kachanova@uara.ru.
² Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ №07-02-04009а. Рук. Шеломенцев А.Г., д-р экон. наук, профессор Института экономики УрО РАН.

инструменты саморазвития имеющегося потенциала и ресурсов, задает результаты как социальные ожидания населения и оценивает затраты в виде уплаченных налогов, взносов, арендной платы, санкций и иных обязательных платежей.

Понятно, что устойчивое социально-экономическое развитие муниципально-образовательного образования может быть достигнуто только через модернизацию предпринимательского сектора муниципальной экономики на основе имеющихся природных и интеллектуальных ресурсов [8, с. 60]. Развитие муниципальных образований и реализация целевых программ всегда требуют привлечения инвестиций, что обеспечивает занятость населения и пополнение местного бюджета. Муниципальная власть особенно заинтересована в привлечении на свою территорию инвестиций, связанных со становлением инновационного бизнеса. Интеллектуальные ресурсы, лежащие в его основе, позволяют диверсифицировать структуру муниципального образования, создать точки роста, обеспечить опережающее развитие высоко технологичных, наукоемких отраслей и сферы услуг.

В свою очередь именно на муниципальном уровне может быть обеспечена адресная и эффективная помощь предпринимателям, реализующим бизнес-проекты, находящиеся на начальной стадии развития. В современных условиях стало понятно, что наибольшую отдачу могут дать бюджетные инструменты регулирования процессов накопления в муниципальном образовании интеллектуальных ресурсов в виде формирования инновационных портфелей и их коммерциализации в рамках выполнения полномочий органов местной власти и частно-муниципального партнерства [9, с.17].

Такой подход позволит органам местного самоуправления обеспечить

инновационное движение муниципального образования, которое построено на оптимальном финансировании приоритетных видов экономической деятельности, способных стать точками роста на ограниченной территории с имеющимся экономическим пространством, формировать современные производственные кластеры. Инновационное развитие предполагает привлечение бюджетных и частных инвестиций только в новые технологии и бренды, способные создать имидж муниципального образования, повысить комфортность проживания населения через должное содержание объектов местной социально-экономической инфраструктуры. К ней традиционно относятся: муниципальные дороги; подъездные пути; коммунальные сети; детские сады, школы; учреждения здравоохранения, физической культуры, спорта, культуры и отдыха; другое.

Таким образом, *суть авторского подхода к оценке процессов формирования и использования финансовой базы местного самоуправления* состоит в рассмотрении ее как основы формирования созидательной среды для новшеств, определяющих экономический потенциал территории и всего государства. С позиции современной экономики и целей глобального разделения труда и развития мощь каждого отдельного государства создают инновации, возникающие в локальных агломерациях. Муниципальные образования можно рассматривать как экономические подсистемы, где доходы и платежеспособный спрос влияют на локальное производство и воспроизводство, потребление, инвестиции, развитие социальной сферы, ресурсо- и затратоемкость местного бюджета, занятость, доходы населения, миграцию. Следовательно, использование финансовой базы местного самоуправления должно быть направлено на создание креативного потенциала территории.

В обоснование указанных предположений следует дать сноску на теорию конкурентного федерализма, которая рассматривает конкуренцию как процесс познания, создающий новые виды общественных благ и более совершенные способы их производства, то есть инновации [1]. При децентрализации властных полномочий осуществляется также концепция издержек неудовлетворенных потребностей: предложение общественных благ учитывает наличие региональных различий в производстве инноваций за счет большей свободы действий на местном уровне власти.

Кроме того, децентрализованная форма государственного устройства, в особенности муниципальный уровень власти, в наиболее полной степени соответствуют требованию о необходимости реализации предпочтений граждан – принципу суверенитета потребителей [2]. Поскольку муниципальные образования могут выступать механизмом выявления предпочтений потребителей (населения, предприятий) через ми-

грацию или «голосование ногами», это также может способствовать усилению общеэкономического роста, так как «факторы роста» будут мигрировать в территории с лучшим экономическим климатом [3]. Отсутствие таких региональных возможностей миграции всегда чревато издержками. Когда государство отказывается от децентрализации власти и создания самостоятельных территориальных образований на субнациональном уровне, оно лишает население возможности мигрировать в тот регион, где его потребности окажутся реализованы максимально полно.

Основной формой финансового регулирования инновационного развития местной социально-экономической инфраструктуры выступает **регулирование через местный бюджет**, непосредственно через структуру и объемы его доходов и расходов, виды источников финансирования дефицита [6, с.120]. С учетом законодательства РФ инструменты регулирования будут выглядеть следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Инструменты бюджетного регулирования муниципального развития

Доходы	Расходы
1. Местные налоги и сборы	1. Направления и объемы бюджетных ассигнований на содержание муниципальных предприятий и учреждений по сферам муниципальной экономики
2. Налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по платежам в местный бюджет	2. Направления и объемы бюджетных инвестиций
3. Арендная плата за использование муниципального имущества	3. Целевые муниципальные бюджетные фонды: перечень муниципальных целевых программ, финансируемых из бюджета
4. Часть прибыли муниципальных унитарных предприятий (МУПов) и доходов муниципальных бюджетных учреждений от платных услуг	
5. Местные штрафы	

Окончание табл.1

Доходы	Расходы
6. Доходы от приватизации муниципального имущества	
7. Виды и объемы общих и целевых межбюджетных трансфертов	
Источники финансирования дефицита местного бюджета: цели и объемы муниципальных внутренних займов, бюджетных и банковских кредитов	

Представители научного сообщества считают, что современные трудности становления местного самоуправления в России обусловлены острой хронической недостаточностью ресурсов для полноценного и сбалансированного инновационного развития муниципальных образований [7]. Наиболее существенную роль в этом, по мнению автора, играют в реальной жизни всего **3-4 вида ресурсов муниципального развития:**

1) доходы от налогов – федеральных, региональных и местных, поступающие в местные бюджеты прямо или косвенно, через вышестоящие бюджеты в виде дотаций, субвенций и субсидий;

2) неналоговые доходы в виде местных облигационных займов и поступления от коммерческого использования (аренда и приватизация) муниципального имущества, способного приносить доход;

3) природно-ресурсный потенциал, главной составляющей которого является земля.

Территориальные системы, распоряжающиеся ими – это городские и сельские поселения, они являются естественными и потому давно сложившимися первичными формами пространственной организации жизнедеятельности населения, по сути инвариантными по отношению к периодически сменяющим друг друга схемам административно-

территориального устройства страны. Муниципальные образования поселенческого типа выступают наиболее полноценными территориальными системами. Составляющие их элементы и связи реализуют процессы воспроизводства основных потенциалов жизнедеятельности человека. Преимущественно здесь люди рождаются, учатся, работают, обзаводятся семьей и т.д. Именно системообразующая роль «человеческого фактора» обеспечивает целостность такого рода объектов.

Муниципальные образования – это открытые системы, активно взаимодействующие с другими аналогичными системами. Территориальные же образования других уровней и масштабов выполняют преимущественно роль пространственной среды межмуниципальных взаимодействий, среды содействующей и/или препятствующей межмуниципальным связям и отношениям.

Такое понимание территориальных систем влечет за собой и соответствующую трактовку территориального развития как сложной комбинации процессов развития разнородных, разноуровневых и разномасштабных территориальных образований. Но основной смысл территориального развития должен связываться прежде всего с процессами муниципального инновационного развития, результаты которого в конечном

счете, и должны определять целевую результативность и экономическую эффективность процессов эволюции всей совокупности территориальных формирований.

Таким образом, под **муниципальным инновационным развитием**, на взгляд автора, следует понимать такой режим функционирования муниципального образования, который характеризуется позитивной динамикой параметров уровня и качества жизни населения, обеспечиваемой устойчивым, расширенным и сбалансированным воспроизводством потенциалов (социального, экономического, экологического, других) жизнедеятельности местного сообщества.

Для оценки реальной ситуации в области муниципального финансового

регулирования инновационного развития инфраструктуры рассмотрим сравнительные данные по структуре бюджетов муниципальных образований, полученные автором в ходе разработки стратегий социально-экономического развития локальных территорий [10, 11, 12].

Как видно, соотношение между источниками доходов у муниципальных образований разное (наиболее благополучными с точки зрения финансовой обеспеченности и самостоятельности являются городские округа, наименее – поселения), хотя есть сходные тенденции.

Наиболее значимым налогом для местного бюджета независимо от статуса муниципалитета является федеральный НДФЛ, полномочий по регулированию которого у местного самоуправления

Таблица 2

Компаративный анализ структуры доходов муниципальных образований разных правовых статусов на 2008 г. (проекты)

Статья доходов:	Уд. вес, %, городской округ	Уд. вес, %, муниципальный район	Уд. вес, %, сельское поселение
1. Налоговые доходы:	49,3	31, 2	3, 8
- НДФЛ	24,7	29	3,7
- налоги на совокупный доход	4,93	0,7	-
- прочие федеральные налоги	6,2	0,1	-
- региональные налоги	0,2	1,2	-
- местные налоги	13,3	0,02	0,06
2. Неналоговые доходы:	8,3	15,7	0,1
- доходы от исполыз. имущества	6,6	8,4	0,05
- прочие неналоговые	1,7	7,34	0,05
3. Безвозмездные поступления:	34,1	49,9	96,01
- дотация	-	17,3	95,1
- субвенции	29,9	14,4	0,91
- субсидии	3,5	11,2	-
- прочие безвозмездные	0,7	7	-
4. Доходы от предприн. и иной деятельности	8,3	3,2	-
ИТОГО:	100	100	100

нет. Доля местных налогов незначительна – от 13 % для городского округа – до 0,06 % для поселения. Налоги на совокупный доход, по которым местное самоуправление использует ряд экономических механизмов воздействия, также составляют небольшую часть – от 5 % в округе, до 0,7 % в районе, на уровне поселения – отсутствуют. Доходы от использования муниципального имущества составляют не более 9 % от совокупных, доходы от предпринимательской и иной, приносящей доходы деятельности (платные услуги бюджетных учреждений), также не более 9 %.

Анализ видов межбюджетных трансфертов иллюстрирует, что для городского округа преобладают субвенции на реализацию государственных полномочий, а для районов и поселений – дотация на выравнивание бюджетной обеспеченно-

сти. Субсидии, в том числе на инвестиционное и инновационное развитие, есть только у округа и района – от 11, до 4 %. Таким образом, значимость инструментов регулирования развития остается на уровне муниципальных образований невысокой.

Приоритеты расходов бюджетов различных муниципальных образований отличаются, но тем не менее связаны в основном с содержанием объектов местной общественной инфраструктуры. Для городского округа крупные направления имеют следующую иерархию: образование (38,5 %), социальная политика (15,6 %), здравоохранение и спорт (12,9 %), ЖКХ (9,7 %), расходы муниципальных бюджетных учреждений (8,3 %). Национальная экономика финансируется по линии общественного транспорта, дорожного хозяйства, строительства

Таблица 3
Компаративный анализ структуры расходов муниципальных образований разных правовых статусов на 2008г. (проекты, функциональная классификация)

Статья расходов:	Уд. вес, %, городской округ	Уд. вес, %, муниципальный район	Уд. вес, %, сельское поселение
1.Общегосударственные вопросы	5,95	10,69	48,07
2. Национальная оборона			0,9
3. Национальная безопасность и правоохранит. деятельность	2,95	6,01	2,8
4. Национальная экономика	3,2	3,77	9,3
5. ЖКХ	9,7	19,47	5,9
6. Охрана окружающей среды	0,8	0,03	-
7. Образование	38,5	29,13	-
8. Культура, кинематография, СМИ	2,1	7,7	-
9.Здравоохранение и спорт	12,9	13,76	-
10. Межбюджетные трансферты	-	5,47	32,95
11.Социальная политика	15,6	3,95	0,08
12. Расходы бюджетных учреждений	8,3	-	-
Совокупные расходы:	100	100	100

общегражданских объектов – до 3, 2 % от всех расходов.

Расходы бюджета района имеют несколько иную ориентацию: первое место занимает система образования района – 30 %; затем следует содержание сферы ЖКХ – более 19 %; содержание учреждений здравоохранения и спорта – около 14%; обеспечение функционирования самих органов местного самоуправления муниципального района – 11 %.

Наиболее затратными статьями расходов для поселения являются: содержание самих органов местного самоуправления (в большей степени исполнительной власти) – от 48 %; средства, передаваемые бюджету муниципального района на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения (межбюджетные трансферты) – от 33 %; национальная экономика (воздушный транспорт, почтовая связь) – от 9,3 %; ЖКХ (в большей степени, благоустройство) – около 6 %.

Доля бюджетных инвестиций из бюджета городского округа составляет около 15 % от совокупных расходов, бюджета муниципального района – 1,7 %, бюджета поселения – около 0,1 %.

Экономический кризис породил сокращение налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, фактически секвестировал намеченные объемы бюджетных инвестиций, но тем не менее бюджетная политика в этих условиях может выступать не только механизмом в противостоянии кризису, но и инструментом саморазвития коммунальной сферы муниципалитета [13, с.5].

Наоборот, следует сохранить имеющиеся ключевые производства, ускорить переход муниципальной экономики на путь инновационного развития, поддержать внутренний спрос за счет реализации масштабных проектов, создать инфраструктурный задел на будущее. При этом следует помнить, что в усло-

виях кризиса необходимо не повышать, а наоборот, уменьшать любые виды фискальной нагрузки на местную экономику – налоги, взносы, сборы.

Можно выделить ряд *приоритетов муниципальной бюджетной политики* с учетом названных задач. Первым и безусловным приоритетом является финансирование публичных нормативных обязательств перед гражданами: текущее содержание муниципальных бюджетных учреждений социально-экономического характера; национальных проектов и программ по повышению качества жизни на территории.

Второй приоритет – решение административных и финансовых проблем субъектов муниципальной экономики, так как именно она дает ресурсы для активной политики социального развития. Возможными мерами здесь могут выступать: увеличение расходов по статье «национальная экономика»; предоставление муниципальных гарантий по кредитам МУПам; ослабление фискальной нагрузки по местным платежам на экономику.

В качестве третьего приоритета можно назвать – активизацию внутреннего спроса: увеличение ассигнований на развитие местной транспортной инфраструктуры и обновление пассажирского и коммунального транспорта за счет средств софинансирования; стимулирование строительства жилья. Основной акцент должен быть сделан не на прямой муниципальный заказ, а на восстановление деловой активности через субсидирование процентных ставок, развитие лизинга, поддержку потребительского кредитования.

Четвертый приоритет – стимулирование инноваций и структурная перестройка реального сектора местной экономики: содействие реализации программ технологического обновления имеющихся производств.

Пятым приоритетом является создание благоприятных условий для экономического подъема за счет совершенствования важнейших рыночных институтов, снятия необоснованных барьеров для предпринимательской деятельности. Следует серьезно работать над сохранением и расширением налогооблагаемой базы, а это прежде всего помощь малому и среднему бизнесу, создание благоприятных условий для предпринимательства. Среди возможных мер поддержки: льготная аренда; пониженные тарифы на подключение к коммунальным сетям; квоты на муниципальные закупки для малых и средних предприятий; преференции при покупке арендуемого недвижимого имущества; увеличение бюджетных субсидий малому бизнесу.

В качестве *практических рекомендаций органам местного самоуправления для оптимизации своей финансовой базы в условиях развертывания экономического кризиса* предлагается ряд направлений:

1. В части наполнения доходной части местного бюджета: ежедневный мониторинг поступления доходов в местный бюджет в разрезе основных налогов; наблюдение за финансовым состоянием градообразующих и социально-значимых организаций; анализ плательщиков и объектов налогообложения в области местных налогов; инвентаризация объектов муниципальной земли и имущества в целях эффективного их использования; индивидуальная работа с недобросовестными налогоплательщиками по активизации взыскания недоимки по налогам и сборам, а также задолженности по пеням и штрафам;

2. В обеспечении бесперебойного кассового исполнения местного бюджета: при составлении и ведении кассовых планов исполнения руководствоваться следующими параметрами: по расходам,

финансируемым за счет средств бюджета субъекта РФ и доходов от оказания платных услуг и иной приносящей доходы деятельности исходя из бюджетных поступлений; по расходам на выплату заработной платы с начислениями, выполнения социальных обязательств пред гражданами, оплату питания медикаментов исходя из бюджетных назначений на каждый квартал; по расходам на оплату коммунальных услуг и приобретение ГСМ исходя из фактической потребности по заключенным муниципальным контрактам; по остальным расходам: 1 квартал – 15 % годовых бюджетных назначений, 2 квартал – 20 % годовых бюджетных назначений, 3 квартал – 20 % годовых бюджетных назначений, 4 квартал – 45 % годовых бюджетных назначений.

3. В части эффективного размещения заказов на товары, работы, услуги для муниципальных нужд отложить те из них, которые не являются первоочередными; предусматривать отсрочку платежа по вновь заключаемым контрактам; провести инвентаризацию уже заключенных в целях их возможного расторжения, пересмотра сроков и условий оплаты в установленном порядке.

4. В оптимизации расходов местного бюджета: обеспечить первоочередное финансирование расходов на оплату труда работников бюджетного сектора и муниципальных служащих, покупку продуктов питания, коммунальных услуг и топлива; не принимать новых расходных обязательств в рамках бюджетных инвестиций и долгосрочных целевых программ; привести фактический фонд оплаты труда работников муниципального бюджетного сектора и муниципальных служащих в соответствии с ограничениями и нормативами; сократить неэффективные расходы на общее образование, содержание органов местного самоуправления, ЖКХ.

Безусловно, многое зависит от усилий самих органов местного самоуправления, осознания ими необходимости инновационного развития имеющегося

социально-экономического потенциала и инфраструктуры в условиях индустриальной экономики и научно-технического прогресса.

Список использованных источников

1. Fisher R.C., 1996, State and local public finance, 2. Aufl., Chicago.
2. Musgrave R.A., and Musgrave P.B. 1989, Public Finance in Theory and Practice, McGraw.
3. Tiebout, C.M., 1956, A pure theory of local expenditures, in: Journal of Political Economy. Bd. 64. P. 416–424.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года // Российская газета. 2003. 18 октября.
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствии с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ: Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ // СПС «Консультант».
6. Буайе Р. Теория регуляции. Критический анализ. М.: Наука для общества. Рос. гос. гуманит. ун-т, 1997. 352 с.
7. Бухвальд Е.М., Валентей С.Д. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 16–25.
8. Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований/ Под общей ред. А.И. Татаркина. ИЭ УрО РАН. В 2 т. М.: ЗАО «Экономика», 2006. 450 с.
9. Никитенко С.М., Патраков Л.П., Гоосен Е.В. Реализация совместных инновационных проектов бизнеса и местной власти как фактор устойчивого экономического развития муниципального образования // Региональная экономика. 2009. № 24 (117). С. 17–25.
10. Тургель И.Д., Качанова Е.А., Целищева Е.Ф. Стратегический план социально-экономического развития г. Магнитогорска Челябинской области до 2020 г. Принят Решением МГСД от 25 сентября 2008 г.
11. Тургель И.Д., Качанова Е.А., Целищева Е.Ф./ Стратегический план социально-экономического развития муниципального образования «Верхнеуральский район» Челябинской области до 2020 года. Принят Решением СДВМР от 24 декабря 2008 г.
12. Гричук А.Г., Кириллов Л.Г., Качанова Е.А. Стратегия социально-экономического развития Нижневартовского района ХМАО до 2020 г. Принята решением СДНР от 25 апреля 2009 г.
13. Методические рекомендации по формированию бюджетной политики муниципальных образований на 2010-2012 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.urbaneconomic.ru> (дата обращения 01.05.2009).