

Социально-экономическая специфика инновационного развития муниципального образования

© 2009 А.Ю. Егоров

Татарская академия управления, г. Казань

Определены особенности муниципального хозяйства, дана классификация приемов его ведения. Рассмотрены финансово-экономические аспекты функционирования муниципальных образований в Республике Татарстан.

Ключевые слова: городское хозяйство, муниципализация, уровень покрытия услуг, межбюджетные отношения.

Смысл и специфика инновационного развития российского города как муниципального образования (МО) заключается в активном использовании научно-технических, технологических, организационно-экономических, социально-управленческих и других нововведений во всех его структурных звеньях в целях роста качества жизни местного населения, для чего необходимо внедрение энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальное хозяйство, создание комфортных условий проживания жителей.

В политэкономическом аспекте, по мысли видного теоретика городского хозяйства начала XX в. Л.А. Велихова, социально-экономической особенностью муниципального хозяйства является то, что его целью выступает не личное обогащение путем присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости (что характерно для индивидуального, частного хозяйства), а достижение общественно необходимых и полезных благ¹.

Обобщение мирового опыта ведения городского хозяйства показывает, что на практике существуют различные системы методов, которые базируются на праве муниципалитетов самостоятельно создавать объекты коммунального хозяйства и реализовывать это право на основе свободно избранных принципов управления.

В основе классификации сложившихся приемов ведения городского хозяйства лежит степень участия в них муниципального начала, которое находится в обратно пропорциональном отношении к частнохозяйственному началу.

1. Городская община выбирает один из четырех возможных принципов управления находящимися в ее ведении общественно полезными предприятиями с точки зрения оценки оказываемых этими предприятиями услуг:

1.1) принцип чистого расхода (услуги города бесплатны);

1.2) пошлинный принцип (услуги города по себестоимости);

1.3) частнохозяйственный принцип (услуги города с “нормальной” хозяйственной прибылью);

1.4) налоговый принцип (услуги города с фискальной целью при извлечении чаще всего максимального дохода посредством монопольных цен).

Первые два принципа входят в понятие так называемого муниципального социализма.

2. Муниципально-подрядная и муниципально-арендные (компромиссные) системы. Здесь встречается частичный отказ муниципалитета от чистого муниципального начала в строительстве и от эксплуатации предприятий.

В первом случае ведут работы не агенты муниципалитета, а частные подрядчики, присваивающие себе часть прибавочной стоимости. Данная система сложилась в настоящее время в большинстве городов России, в том числе и Казани. Во втором случае имущество сдается внаем частным лицам на определенных в договоре условиях на более или менее продолжительный срок, причем муниципалитет отказывается от части своего дохода в пользу арендатора.

3. Муниципально-концессионная система, т.е. формальная концессия при фактическом сохранении за городом возможности самостоятельно управлять предприятием.

4. Концессия, т.е. уступка городом на определенный срок и на договорных условиях другому хозяйствующему субъекту своего права устроить и вести хозяйство в данной сфере.

С каждой последующей ступенью участие города как в работах и затратах, так и в доходах от предприятия постепенно падает, и, наоборот, участие в них частного капитала растет.

Для реализации перечисленных принципов управления необходима определенная муниципальная монополия на принятие хозяйственных решений на конкретной территории с того мо-

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М., 1996. С. 43.

мента, когда ясно сказался вред раздробления сил и конкуренции в области удовлетворения общественных нужд городского общежития за многовековую историю развития российских городов.

Зарубежный и отечественный опыт прошлого времени показывает, что муниципальные предприятия могут обслужить население лучше и дешевле, чем частные, так как весь чистый доход и прибавочная стоимость с них идут не в пользу частных лиц, а в пользу всей коммуны. Политика муниципалитетов - экономическая, строительная, транспортная, планировочная - может быть правильно поставлена лишь при муниципализации соответствующих предприятий. Условия труда на городских предприятиях царской России, например, чаще всего были лучше, чем на частных; кроме того, издержки производства при муниципальной монополии понижаются, коммерческий риск уменьшается, условия кредита легче. Это означает для современных городов страны, что данная социально-экономическая специфика муниципальных образований позволяет развернуть инновационную активность своих подразделений во взаимодействии с частными предприятиями малого и среднего бизнеса в области НИОКР и с региональными фондами (венчурными, технопарками и т.д.) при меньших затратах и более оперативно, чем с государственными структурами типа "Роснано". Муниципалитет при условии использования своих преимуществ в виде перечисленных выше принципов способен гибко и оперативно организовать инновационно конкурентную и активную среду на своей территории в отличие от малоповоротливых бюрократических структур.

Классическими странами широко и интенсивно развивающейся муниципализации предприятий являлись Германия и Англия, т.е. как раз государства с наилучшим городским благоустройством.

В Германии движение в пользу муниципализации началось в 70-х гг. XIX в. В 1895 г. в ней было уже 1642 муниципальных предприятия (кроме водопроводов). В 1926 г. в Германии было до 95 % муниципальных водопроводов, 90 % газовых заводов, до 90 % муниципальных электрических служб. Со времени муниципализации прибыль предприятий повысилась на 10-30 %, а тарифы за услуги понизились.

В Англии муниципализация началась значительно раньше, а именно в середине прошлого столетия, с водопроводов. Среди городов первыми открыли соответствующую кампанию Манчестер в 1847 г., Глазго в 1855 г., Эдинбург в 1869 г., Бирмингем и Ливерпуль в 1877 г.

Муниципализация повсюду имела успех: прибыль увеличилась, смертность городского населения понизилась почти вдвое, потребление воды за 20 лет удвоилось. Более всего известна разнообразием и качеством своих муниципальных предприятий столица Шотландии Глазго, Италия после Германии, Англии и Швеции сыграла наиболее крупную роль в истории муниципализации и дала ряд видных теоретиков в этой области. В Перуджии муниципальный водопровод существует с 1281 г., а в Нарни, отпускающем воду почти даром, водопровод построен еще римлянами.

Особняком стояли в деле муниципализации Соединенные Штаты Северной Америки, эта классическая страна частного капитала. Здесь муниципализацию поддерживало население, но она распространилась очень незначительно. Только канализация и водопроводы на 70 % были муниципализированы. Трамваи почти исключительно являлись концессионными, электрические станции находились на 60 % в частных руках.

В дореволюционной России до XX в. муниципализация была очень мало развита, но после 1905 г. забила муниципальная "струя". Киевский всероссийский съезд городских деятелей единогласно высказался за муниципализацию, и в результате к 1914 г. почти все водопроводы оказались муниципализированы на 50%.

Как показала практика, прибыль муниципальных предприятий, ввиду их монопольного характера, может быть весьма значительной. Сохранение и аккумуляция финансовых средств на их уровне могут образовать самостоятельный источник инноваций для структурных подразделений МО.

Социально-экономические формы муниципальных предприятий соответствовали в своем историческом развитии складывавшимся системам муниципального хозяйствования. По степени и форме привлечения частного капитала различаются чистые муниципальные предприятия и смешанные, в которых публичные корпорации сотрудничают с частными предпринимателями (муниципально-концессионная система). Такие смешанные предприятия ведутся либо акционерными компаниями с участием в них муниципалитетов, либо обществами с ограниченной ответственностью. Дальнейшим развитием смешанной формы являются сдвоенные предприятия, т.е. два отдельных предприятия, хозяйственно сросшихся между собой, но сохраняющих тем не менее значительную самостоятельность, причем община владеет основным капиталом, а частные лица - оборотным.

По способу финансирования различают предприятия хозрасчетные и финансируемые в сметном порядке. По степени доходности муниципальные предприятия могут быть активными, т.е. приносящими доход, и пассивными, т.е. бездоходными или дефицитными.

Участие частного сектора, таким образом, видоизменяет муниципальную систему предоставления услуг. Органы власти становятся не производителем и продавцом услуг, а финансирующей, уполномочивающей и контролирующей организацией.

Мировая практика функционирования ЖКХ подтверждает, что критерием выбора формы собственности является ее эффективность. Муниципальный сектор может быть эффективен преимущественно в сфере энергетики, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, т.е. в подотраслях, требующих крупных капитальных затрат с большим сроком окупаемости, в том числе и в инновационной сфере. Кооперативному сектору более соответствуют предприятия по санитарной очистке, уборке дорог, благоустройству территории, а также банно-прачечные хозяйства, парки развлечений. В предоставлении услуг персонализированного характера эффективнее индивидуальная частная деятельность (салоны красоты, фитнес-центры, общепит).

Анализ муниципальной практики ряда ведущих зарубежных стран показывает, что нигде в мире жители не покрывают 100 % расходов коммунального хозяйства. Даже в США прямыми платежами за услуги возмещаются 86,7 % расходов на водоснабжение, 94,8 % - на электроэнергию, 99,5 % - на газоснабжение. Для ряда других услуг этот показатель значительно ниже: например, сборы на содержание парков и рекреационные услуги компенсируют менее 20 % затрат, расходы санитарной службы покрываются на 40 %, а для городской канализации этот показатель составляет 39,6 %.

Уровень покрытия муниципальных услуг специальными сборами в ФРГ составляет, к примеру, по таким муниципальным услугам, как вывоз твердых бытовых отходов - 89 %, удаление сточных вод - 87 %, уборка улиц - 66%.

В городах многих экономически развитых стран сложилось представление о местной власти как о предпринимателе, предоставляющем на конкурсной основе услуги по цене, близкой к общественно необходимым затратам. Там целью муниципального сектора является удовлетворение потребностей граждан-клиентов. Особого внимания заслуживает опыт городов Феникс, Юджин (США), Оберхаузен (ФРГ) и др., где успешно решен вопрос ориентации коммунальных организаций на потребности граждан.

Жители постоянно опрашиваются с целью выявления их предпочтений и степени удовлетворенности предоставляемыми услугами.

Таким образом, социально-экономическая специфика муниципальных образований при условии их активного использования в хозяйственной практике позволяют построить эффективную инновационную систему между подразделениями МО во взаимодействии с частным бизнесом и государственным структурами федерального и регионального значения.

В данной связи представляют интерес финансово-экономические аспекты функционирования муниципальных образований в Республике Татарстан. После введения муниципального уровня в системе исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан (с 2006 г.) происходит увеличение плановых объемов финансирования бюджетных расходов в целях экономической поддержки муниципалитетов. Вносятся соответствующие изменения в функциональные, вневедомственные структуры расходов бюджета Республики Татарстан, а также в межбюджетные отношения.

Конкретизацию деталей регулирования межбюджетных отношений в Республике Татарстан предлагается осуществлять в соответствии с нормами проекта закона "О регулировании межбюджетных отношений в Республике Татарстан". Структуру законопроекта условно можно представить следующим образом. Общая часть определяет, что понятия и термины используются в том значении, в котором они определены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Во второй части законопроектом устанавливается распределение доходных источников в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Исходя из требований федерального законодательства определяется порядок расчета дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц. В части полномочий по осуществлению расходов закрепляется порядок, что передача государственных полномочий органам местного самоуправления сопровождается выделением субвенций местным бюджетом на их осуществление. Предоставляются межбюджетные трансферты из бюджета Республики Татарстан, в том числе через созданные в 2006 г. региональный фонд финансовой поддержки поселения, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов, фонд муниципального развития, фонд финансирования социальных расходов, иные дотации и субсидии, фонд компенсации, бюджетные кредиты. В правительстве Республики Татарстан разработаны формы условий и методики предоставления меж-

бюджетных трансфертов из местных бюджетов, в том числе через режим отрицательных трансфертов, районные фонды финансовой поддержки поселения, субвенции на вопросы межмуниципального характера.

В соответствии с федеральным законодательством в составе бюджета Республики Татарстан в 2006 г. созданы два фонда: фонд финансовой поддержки поселения, распределяемый пропорционально численности населения поселений, и фонд финансовой поддержки муниципальных районов, распределяемый по принципу выравнивания бюджетной обеспеченности. Установлен особый порядок предоставления дотаций поселениям в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Республики Татарстан. Переход экономики на преимущественно инновационный путь развития потребует дальнейшего расширения финансовых и организационно-экономических полномочий муниципальных образований в целях софинансирования технико-технологического обновления основных фондов коммунальных предприятий и повышения качества управления МО.

Современная ситуация с муниципальными предприятиями г. Казани не отличается от общероссийской. Большое количество муниципальных предприятий г. Казани сосредоточено в сфере эксплуатации жилищного фонда (21, или 26%), и они же имеют наибольшую численность персонала (более 9000 чел., или 36%), которая на отдельном предприятии колеблется от 200 до 500 чел. В других отраслях городского хозяйства функционирует по 6-8 предприятий, причем на транспорте и в промышленности преобладают относительно крупные предприятия с численностью работающих от 700 до 1500 чел. На потребительском рынке, в бытовом обслуживании, в здравоохранении и в сфере культуры действуют небольшие предприятия, на которых занято от нескольких десятков до 200 чел. Из общего количества муниципальных предприятий 63% являются убыточными. Наибольшее количество убыточных предприятий функционирует в сферах эксплуатации жилищного фонда, теплоснабжения, транспорта, благоустройства территории и бытового обслуживания, т.е. непосредственно связаны с обеспечением стабильного функционирования системы городского хозяйства.

Поступила в редакцию 07.04.2009 г.