

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ МОНОПРОФИЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

Пьянкова С.Г.

кандидат экономических наук, соискатель ученой степени доктора экономических наук
Института экономики УрО РАН (Россия)

УДК 336.02
ББК 65.261.713

Финансирование мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры городов, становится всеобщей проблемой органов местного самоуправления. В статье автором представлен обзор подходов к формированию институтов развития в муниципальных образованиях, предложен новый подход к планированию доходов и расходов монопрофильных территорий.

Ключевые слова: монопрофильные территории, институты развития, фонд, бюджетное планирование.

**Pyankova S.G.
FINANCIAL PROVISION OF INSTITUTES
OF MULTI-INDUSTRY TERRITORIES DEVELOPMENT**

Funding of actions aimed at the development of cities infrastructure is becoming a common problem of local bodies of power. In the article the author reviews the approaches towards the formation of institutes of development in municipal entities, proposes a new approach to planning of incomes and expenses of multi-industry territories.

Key words: multi-industry territories, institutes of development, foundation, budget planning.

На сегодняшний день в виду постоянной тенденции недостатка бюджетных средств на муниципальном уровне для выполнения всех возложенных обязательств, для реализации мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры города, возникает необходимость перестройки методики формирования и расходования средств.

Нередко мы слышим от органов местного самоуправления о наличии бюджета выживания. Реализация стратегических планов зачастую идет по остаточному принципу. Вложенные средства без должной экономической оценки нередко не дают требуемого эффективного результата. Данный тендем недопустим, особенно для монопрофильных территории, которые подвержены в наибольшей степени влиянию внешних и внутренних рисков.

Актуальным становится формирование **сбалансированного муниципального бюджета развития**, основанного на самообеспеченной доходной базе и расходных статьях, сгруппированных в *институты развития*.

В научной литературе достаточно много мнений о формах и процессе возникновения институтов развития.

Например, *Нуреев Р.М., Латов Ю.В.* указывают, что рождение новых институтов и экономических си-

стем является результатом саморазвития самого общества. Нужно отметить, что в своей монографии ученые понятие «институциональный выбор» сливают с понятием **«институциональной инновации»** [1].

В теории институционализма представлено, что возникновение нового института есть результат «скрепления» базисных протоинститутов и последующего селекционного процесса или деятельности по отбору и закреплению результатов. В институтогенезе участвуют элементы трех различных видов: пространства институтов, точнее, протоинститутов, пространства интересов, т.е. абстрагированных от конкретных агентов намерений и предпочтений, а также пространства самих агентов. Институциональные предпосылки оказывают решающее влияние на то, какие именно организации возникают, и на то, как они развиваются.

Клейнер Г.Б. указывает, что эффективность институтов есть их способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении [2].

По мнению *Спенсера Г.* в качестве механизма вытеснения с рынка неэффективных институтов выступает социальная селекция, вне зависимости от способа формирования институт должен иметь социальную эффективность [3].

Министерство экономического развития РФ относит институты развития к одному из инструментов государственной политики, стимулирующему инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Основная цель институтов развития – преодоление так называемых «провалов рынка» для решения задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики [4].

Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. в своей монографии представляет институты развития как специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых также направлена на устранение «провалов рынка», сдерживающих экономическое и социальное развитие страны. Речь идет о решении четырех основных задач:

- преодолении провалов рынка в сфере инноваций («квазиинноваций»);
- устранении институциональных провалов (формировании отсутствующих, но необходимых сегментов рынка);
- развитии экономической (энергетика, транспорт, другие коммуникации) и социальной инфраструктуры;
- элиминировании существенных региональных дисбалансов развития. Основные различия между типами институтов развития определяются сферами их деятельности и набором используемых инструментов [5].

Баскакова И.В., Воробьев П.В., Кадочников С.М. определили, что институты развития осуществляют перераспределение имеющихся в экономике ресурсов

в пользу проектов развития. Государство является основным агентом развития (рис. 1).

При этом понятия имеют следующий смысл:

Ресурсы развития – существующие в экономике ресурсы, которые могут быть эффективно использованы институтами развития.

Агенты развития – инициируют создание институтов развития, ведущая роль принадлежит государству.

Проекты развития – инвестиции в ускорение роста, обладают значительными внешними эффектами, как правило, не могут быть реализованы исключительно частным сектором из-за относительно небольшой величины частных выгод [6].

На сегодняшний день существует достаточно много федеральных и региональных институтов развития: Внешэкономбанк, Российская венчурная компания, «Роснано», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, «Росинфоком», Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, и другие [7].

Но достаточно мало создано муниципальных институтов развития, в основном в форме Фонда поддержки предпринимательства, Союза промышленников и предпринимателей, Попечительского совета, и т.п.

Необходимость создания муниципальных институтов развития обусловлена проблематикой недостаточности бюджетной обеспеченности на решение стратегических задач, особенно в монопрофильных городах.

Министерством экономики Свердловской области в ходе выездных мероприятий выделен ряд проблем, касающихся бюджетных и межбюджетных отношений муниципальных образований:

Ресурсы развития Агенты развития Проекты развития

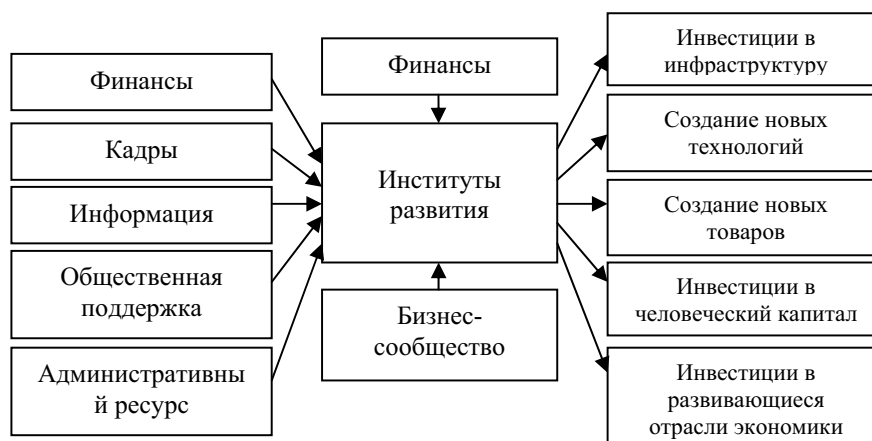


Рис. 1. Перераспределение имеющихся в экономике ресурсов в пользу проектов развития

— использование различных исходных данных для расчетов нормативов бюджетной обеспеченности: данных Росстата по результатам переписи (как правило, ниже фактической численности населения), что приводит к снижению расчетной величины межбюджетных трансфертов из средств областного бюджета;

— отсутствие в областных целевых программах мероприятий по разработке проектно-сметной документации за счет средств областного бюджета;

— отсутствие гибкой схемы установления (расчета) нормативов софинансирования из средств местных бюджетов мероприятий по строительству объектов социальной сферы, а также в целом по капитальным вложениям;

— отсутствием системы стимулирования муниципальных образований, исполняющих муниципальные бюджеты без задолженностей (по истечении финансового года) [8].

Андреев А.А. выделяет проблемы, свойственные именно процессам муниципального развития:

- несовершенная законодательная база местного самоуправления;
- недостаточная финансовая устойчивость муниципальных экономик;
- *отсутствие эффективных институтов развития.*

Несовершенство законодательной базы местного самоуправления, в свою очередь, становится причиной недостаточной финансовой устойчивости муниципального развития. На практике на муниципальном уровне в большинстве случаев ни бизнес, ни органы местного самоуправления не имеют финансовых источников для реализации программ долгосрочного развития.

Андреев А.А. видит перспективы устойчивого развития муниципальных образований только о самоорганизации территориальных сообществ и последующей институциональной эволюции, которая будет выражаться в выработке консолидированной позиции по поводу перспектив собственного развития и последовательной, систематической реализации соответствующей территориальной политики посредством создания новых горизонтально-ориентированных структур [9].

Автор считает, что в связи с выявлением несоответствий в исходных материалах, дефицитом средств в муниципальных образованиях необходимо изменение подхода к формированию доходов и расходов местных бюджетов, внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство Российской Федерации.

В настоящее время основными источниками доходов местных бюджетов являются налог на доходы физических лиц, земельный налог и единый налог на вмененный доход. Налог на прибыль предприятий и организаций отчисляется в регион.

Распределение расходов в основном происходит на социальные статьи (в большей мере на зарплату работников бюджетной сферы) и в меньшей степени на капитальные расходы, что постепенно приводит к нарастанию «провалов» качества жизни населения города.

В теории общественного выбора указывается, что «*провалы государства*» (англ. *government failures*) возникают при неспособности государства обеспечить эффективность размещения ресурсов; при неспособности государства полностью предусмотреть и контролировать ближайшие и отдаленные последствия принятых им решений.

Также в теории общественного выбора представлено, что эффективность распределения и использования ресурсов зависит от **рационального выбора бюджета**. «Все источники дохода являются взаимозаменяемыми. В то же время все статьи расходов конкурируют между собой, так как увеличение одной статьи означает уменьшение других. Таким образом, нужно решить, откуда взять деньги и куда их тратить» [10, с. 312].

Поэтому часто называют процесс формирования бюджета – *процессом выбора различных альтернатив*.

Автором предложено ввести принцип сбалансированности при формировании бюджета монопрофильного города, заключающегося в соотносении доходных и расходных статей бюджета. При этом расходные статьи бюджета необходимо сгруппировать в предлагаемые муниципальные **институты развития территории** (табл. 1):

- Фонд инвестиционного развития,
- Фонд социального развития,
- Фонд демографического развития.

Рассмотрим каждый вышеуказанный Фонд подробнее.

Фонд инвестиционного развития предлагается создать для выполнения стратегических задач, направленных на территориальное развитие. Для его функционирования предлагается внести изменение в налоговое законодательство в части полного сохранения налога на прибыль предприятий и организаций на территории муниципального образования. Данная мера приведет также к выявлению стимулирующих факторов со стороны руководства предприятий и города в направлении увеличения суммы налога.

Формирование *Фонда социального развития* предложено для финансированием текущих вопросов, связанных в том числе с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы.

Фонд демографического развития необходим для повышения прироста населения города, улучшения демографической ситуации.

Таблица 1

Сбалансированность доходов и расходов бюджета монопрофильного города

Доходы бюджета – Источники финансирования мероприятий	Расходы бюджета – <i>Муниципальные институты развития</i>	Целевое назначение расходования средств бюджета
Налог на прибыль предприятий и организаций	Фонд инвестиционного развития	Подготовка проектно-сметной документации; софинансирование мероприятий в рамках государственных программ; финансирование мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры города
Единый налог на вмененный доход		
Земельный налог		
Налог на имущество предприятий и организаций	Фонд социального развития	Заработная плата работников бюджетной сферы; дотации на питание детей в образовательных учреждениях; транспортные расходы бюджетных организаций
Субвенции, субсидии		
Налог на доходы физических лиц		
Налог на имущество физических лиц		
Налог на наследство и дарение		
Местные лицензионные сборы		
Средства финансовой поддержки муниципальных образований		
Дотации		
Гранты территории из областного и федерального бюджетов	Фонд демографического развития	Социальная помощь многодетным матерям, пенсионерам, социально незащищенным группам населения; стимулирование миграционного прироста в городе
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель		
Государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ		
Штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ	Фонд антикризисного развития	Покрытие дефицита бюджетных средств; финансирование мероприятий, возникших при наступлении кризисных явлений
Доходы от приватизации и реализации муниципального имущества		

Пополнение и расходование *Фонда антикризисного развития* считаю возможным только в случае возникновения кризисных внешних и внутренних факторов, а также при большом дефиците средств местного бюджета. Сохранение муниципального имущества является стратегическим надежным резервом.

В целом для реализации предложенной выше схемы необходимо изменить методические подходы к процедуре муниципального бюджетного планирования.

На сегодняшний день формирование институтов развития в монопрофильных территориях является актуальной и первоочередной задачей, решением которой будет являться повышение самообеспеченности моногородов, наличие финансового резерва в случае кризисных явлений, повышение устойчивости социально-экономического развития территорий, рост качества жизни населения моногородов.

Литература:

1. Нуреев Р.М., Латов Ю.В. Институциональная теория экономической истории, которую предстоит создать: история как конкуренция институтов. М. 2005 [электронный ресурс]. URL: http://unilib.donntu.edu.ua/fem/vip89-1/89-1_02.pdf. (дата обращения 11.04.2013)
2. Заславская Т.И. Социентальная трансформация российского общества: деятельностно-структурная концепция. М.: Дело. 2003.
3. Институционализм [электронный ресурс]. URL: <http://www.grandars.ru/student/nac-ekonomika/institucionalizm.html>. (дата обращения 11.04.2013)
4. Деятельность институтов развития. Материалы Министерства экономического развития Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru>. (дата обращения 11.04.2013)

5. Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта [электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/general/1386-institutiy-razvitiya.html>. (дата обращения 11.04.2013)
6. Институты развития: международный и российский опыт в аспекте использования на региональном уровне. Авторский коллектив: Баскакова И.В., Воробьев П.В., Кадочников С.М., и др. Аналитические материалы для участников круглого стола «Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования». Екатеринбург, 2007 г.
7. Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития. 2010 [электронный ресурс]. URL: <http://www.finansmag.ru/articles/82851/> <http://www.finansmag.ru/articles/82851>.
8. Официальный Интернет-ресурс Министерства экономики Свердловской области [электронный ресурс]. URL: <http://me.midural.ru/>. (дата обращения 11.04.2013)
9. Андреев А.А. Проблемы устойчивого развития муниципальных образований в посткризисный период. Муниципальная экономика и управление № 1, 2011 [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/05/>. (дата обращения 11.04.2013)
10. Сторчевой М.А. Основы экономики: Учебник / под редакцией П.А.Ватника. СПб.: Экономическая школа, 1999. 432с.
3. Institutionalism [e-resource]. URL: <http://www.grandars.ru/student/nac-ekonomika/institucionalizm.html>. [date of access 11.04.2013]
4. Activity of the institutes of development. Material of the RF Ministry of economic development [e-resource]. URL: <http://www.economy.gov.ru>. [date of access 11.04.2013]
5. Solntsev O.G., Khromov M.Yu., Volkov R.G. Institutes of development: analysis and assessment of world experience [e-resource]. URL: <http://institutiones.com/general/1386-institutiy-razvitiya.html>. [date of access 11.04.2013]
6. Institutes of development: international and Russian experience in the aspect of use on a regional level. Development team: Baskakova I.V., Vorobyov P.V., Kadochnikov S.M. and others. Analytical materials for the participants of the round table "Regional institutes of development: forms of creation and mechanisms of functioning". Ekaterinburg, 2007.
7. Frumkin K. Institutes of development are not able to motivate modernization of Russia. 2010 [e-resource]. URL: <http://www.finansmag.ru/articles/82851/> <http://www.finansmag.ru/articles/82851>. [date of access 11.04.2013]
8. Oficial Internet-resource Ministry of economy of Sverdlovsk region [e-resource]. URL: <http://me.midural.ru/>. [date of access 11.04.2013]
9. Andreyev A.A. Problems of steady development of municipal entities in a post-crisis period. Municipal economy and management № 1, 2011 [e-resource]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2011/01/05/>. (date of access 11.04.2013)
10. Storchevoy M.A. Basics of economics: Study-book / edited by P.A. Vatik. StPetersb.: Ekonomicheskaya shkola, 1999. 432p.

References: