

## **ОТ ИСТОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ДО ОЦЕНКИ РЕАЛЬНОГО СОСТОЯНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ г. НОВОСИБИРСКА**

**Г.А. Фадейкин**

канд. экон. наук, доцент СИФБД

Становление основ местного самоуправления (МСУ) в России происходило в непростых условиях. Россия середины XIX в. представляла собой сложное государственное образование, включающее множество административно-территориальных и других единиц: около 90 губерний, областей и округов, которые имели свои особенности управления и систему взаимоотношений с центральной властью, 13 судебных и 14 военных округов, 61 епархия. Особую специфику выработке общих подходов к государственному и муниципальному управлению придавал тот факт, что в различных губерниях насчитывалось от 4 до 15 уездов. Однако главные трудности становления МСУ, несомненно, носили политический характер и были связаны с характерной для России системой противодействия земству со стороны бюрократических структур.

В монархической России второй половины XIX в. в соответствии с реформами Александра II деятельность земских и городских органов МСУ не признавалась государственной, а считалась общественной. В силу этого

служащие земских и городских органов МСУ не являлись государственными служащими. Такой подход соответствовал общехозяйственной теории МСУ, под влиянием которой были разработаны Положение «О губернских и уездных земских учреждениях» (1864 г.) и «Городовое положение» (1870 г.) [1, с. 99].

В ходе контрреформ Александра III был принят другой подход, реализующий государственную теорию МСУ, в соответствии с которой МСУ определялась как система децентрализованного государственного управления [2, с. 46–47]. Этот подход был закреплен в Положении «О земских учреждениях» (1890 г.) и вышеназванном нормативном документе «Городовое положение» (новая редакция 1892 г.). Выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, были признаны состоящими на государственной службе.

Основная причина достаточно медленного распространения земского движения в России в XIX в. была

связана с тем, что, наделяя его правом решать многие вопросы, центральные власти не создали необходимых для этого условий. Хотя формально губернские и уездные земства были самостоятельными и независимыми друг от друга, реально этого не наблюдалось. Кроме того, центральная власть пыталась переложить решение многих государственных обязанностей на местный, земский уровень.

Хотя земские реформы в России и не привели к созданию целостной законченной модели МСУ в стране, тем не менее, обращение к опыту реформ актуально по ряду причин.

Во-первых, становление правовых и экономических основ МСУ в такой большой по территории и разнообразной по своим условиям стране как Россия не могло дать быстро и единообразного результата – требовалось время для накопления опыта.

Во-вторых, центральная власть, с одной стороны, стремилась передать решение целого ряда экономических, социальных и иных задач на местный уровень, то есть снимала с себя заботу и ответственность даже за исполнение своих функций. С другой стороны, та же центральная власть постоянно боялась потерять свое влияние на процессы, происходящие на местах. Вызванная этим противоречивость и половинчатость шагов по развитию земства стала причиной основного конфликта – между центральной властью и земским самоуправлением, а также сохранившейся ситуации неполного и непоследовательного развития МСУ.

В-третьих, нечеткость в разделении полномочий и ответственности государственных и земских органов управления, как и сегодня, приводила к противостоянию интересов двух ветвей власти на местах.

В-четвертых, практически на протяжении всего периода их существования у земств постоянно не хватало финансовых средств. Доходная база земских бюджетов была недостаточна. Передаваемые из центра государственные обязанности (полномочия) часто не подкреплялись необходимой материальной и финансовой поддержкой. К этому добавлялись существенные различия в экономическом потенциале регионов России, что, как и ныне, вело к росту неравенства территорий в возможностях решения их ключевых экономических и социальных проблем и, следовательно, к различной эффективности в деятельности систем МСУ.

Наконец, в-пятых, одной из серьезных причин, породивших немало конфликтов, стал сам порядок разработки документов о земской реформе. Хотя требования развития начал МСУ, расширения его функций и экономических возможностей неизменно шли «снизу», необходимые правовые документы разрабатывались на верхних уровнях власти. Представители широких слоев общества к разработке и обсуждению этих документов допущены не были. Таким образом, законодательные установления далеко не всегда отвечали интересам прогрессивного развития страны и ее экономики.

По мнению известного русского ученого Л. Велихова, «крайне неудовлетворительное и реакционное муниципальное законодательство не давало никаких надежд на возможности культурной работы в области городского самоуправления, хозяйства и благоустройства» [3, с. 231].

Важные уроки для новой политики в области внутрирегионального (территориального) самоуправления и функционирования местных бюджетов могут быть извлечены также при анализе опыта советского периода. Для правильной оценки этого опыта автор посчитал

целесообразным сделать несколько предварительных замечаний.

1. Развитие государственной политики в отношении местных органов власти в 1920-е и последующие годы во многом опиралось на опыт российского земства, хотя формально это, как правило, никем не признавалось. В 1928 г. Л. Велихов в своей монографии «Основы городского хозяйства» отмечал следующие особенности МСУ:

– МСУ в отличие от государственной власти (ГВ) – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами ГВ;

– МСУ возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось решение центральных органов власти;

– для реализации полномочий по предметам ведения МСУ должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности [3, с. 217].

2. В советский период система местных бюджетов рассматривалась в качестве неразрывной составной части единой общегосударственной финансовой системы. Она включала в себя краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые бюджеты.

3. Органы МСУ являлись по существу одновременно органами ГВ и государственного управления. Образовывались они в соответствии с административно-территориальным делением государства и имели двойное назначение: как органы ГВ и как органы МСУ. В соответствии с этим они имели и двойное подчинение.

4. Оценка практики экономического управления территориями в советский период, в том числе и ее финансово-бюджетного аспекта, не может быть однозначной – исключительно положительной или исключительно негативной. Управленческие решения как на уровне местных органов власти, так и страны в целом нередко диктовались тогда не только экономической целесообразностью, не только задачами достижения социальной эффективности, но также и жесткой необходимостью скорейшего радикального исправления общей хозяйственной ситуации, укрепления тех или иных ключевых сфер или отраслей экономики.

Анализируя период нэпа, многие исследователи среди главных его характеристик называют переход от принудительного изъятия всех излишков продовольствия (продразверстки) к системе налогов, допущение элементов рыночной экономики и свободного предпринимательства, что стало источником экономического роста и накопления капитала. Но мало кто исследовал такую важную сторону нэпа как развитие МСУ. Предприниматель действует на конкретной территории, для осуществления хозяйственной деятельности на этой территории ему нужны определенные условия и возможности, которые создает местная власть. Именно тогда, в 1920-е гг., в ведение местного управления были переданы землеустройство, благоустройство городов, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное дело и многое другое. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки. В 1926 г. было принято Положение о местных финансах, которое четко определило состав местных финансовых ресурсов и полномочия органов МСУ в хозяйственной сфере. Без всего этого быстрый подъем экономики, который осуществлялся именно на местном уровне, был бы невозможен [4, с. 9].

5. Обобщение опыта территориального управления в период с 1917 по 1990 г. показало, что это был трудный и неоднозначный этап функционирования систем территориального управления (опыт и не может восприниматься однозначно). Например, опыт периода нэпа показал, что разумное, в рамках общей стратегической линии государства, развитие местной инициативы может во многом разгрузить верхние эшелоны власти и управления от несвойственных им задач. Применительно к практике местного самоуправления нынешнего дня опыт нэпа может быть полезен только при условии, что само государство имеет четкую стратегическую линию, определенные цели и эффективные механизмы развития МСУ.

6. В целом в советский период присущая административно-командной экономике линия на концентрацию производительных сил и централизацию управления ими объективно противостояла возможности формирования в стране относительно независимых, эффективно действующих систем управления территориальным социально-экономическим развитием (СЭР), тем более – на базе реальных институтов МСУ. Формально в рассматриваемый период принималось достаточно много документов, касающихся вопросов управления территориями, в том числе по финансово-бюджетным основам управления. Это говорит о понимании сложности и важности данного вопроса, хотя фактическая результативность принимаемых документов оставалась весьма низкой. Часто документы просто повторяли друг друга. Видимо, не находились те ключевые звенья и механизмы, которые могли бы реально решить эти проблемы. Местные бюджеты имели, несомненно, вспомогательное значение при решении вопросов управления СЭР в регионе. Решающее значение приобретало наличие не денежных, а реальных материальных ресурсов.

7. В принимавшихся директивно-плановых документах районные и городские советы назывались *узловым звеном управления*, но таковыми они фактически не могли быть. Нередко те или иные предприятия практически целиком обслуживали население района, а находились в областном и даже центральном подчинении. Поэтому для улучшения управления территориями периодически предусматривалось частичное переподчинение предприятий, хотя, конечно, эти меры не могли кардинально изменить ситуацию в данной сфере управления. Попытки централизованными мерами укрепить бюджеты местных уровней власти также не давали зримых, устойчивых результатов. Принятые уже в ходе так называемой перестройки законы о развитии новых форм хозяйствования и управления (о кооперации, об индивидуальной трудовой деятельности, о государственном предприятии (объединении), об агропромышленных комитетах и т.п.) также не решили проблему расширения самостоятельности и ответственности органов МСУ. Управление территориями оставалось достаточно жестко централизованным, без учета специфики регионов. Местные советы не имели реальных экономических и иных рычагов влияния на положение дел на подведомственных территориях.

8. К качеству одного из потенциальных способов решения названного круга проблем в советский период сформировались идеи так называемого *территориального* или *регионального хозрасчета*. Правда, они не получили целостного оформления и, тем более, практической реализации. Многие высказанные в этой связи предложения по-прежнему актуальны. Так, в ходе обсуждения модели «хозрасчета территорий» ставился вопрос о том, чтобы ликвидировать затратный механизм

формирования местных бюджетов, опирающийся на потребности каждого региона во все возрастающих расходах вне зависимости от получаемых доходов. Предполагалось установить жесткую ответственность и материальную заинтересованность местных властей в увеличении финансовых ресурсов территории.

Идеи территориального (регионального) хозяйственного расчета, равно как и попытки их практической апробации, оставили противоречивый след в теории и практике управления СЭР территорий, а также в целом в деятельности органов МСУ, в развитии экономических основ этого важнейшего общественного института.

Реалии советской системы, а также специфика, точнее, противоречивость ее важнейших институционально-правовых основ, вынуждали ученых и специалистов-практиков «усекать» все наиболее радикальные идеи в русле территориального хозрасчета, часто подменяя их преимущественно техническими вопросами, в частности, нормативами распределения налогов, иных доходов и пр. В русле территориального хозрасчета, несмотря на очевидную его актуальность, исключались такие важные постановки как создание реального института муниципальной собственности (МС), «муниципализации» социальной и иной инфраструктуры на территориях, не говоря уже о реальной самостоятельности и финансовой независимости органов МСУ и их бюджетов. По существу, эти условия неизбежно «загоняли» концепции территориального хозрасчета в русло вопросов финансово-бюджетного плана, да и то в основном на уровне технических деталей.

Однако, проработки концепций регионального хозрасчета позволили сделать интересные методологические и практические выводы, которые, к сожалению, почти не востребованы и в настоящее время. Актуальность этого опыта связана не только с тем, что реформы на уровне территориального управления в итоге оказались куда менее глубокими и результативными, чем это можно было бы предположить в самом начале процесса преобразований. Скорее можно констатировать, что указанный опыт усилил проблему необходимости совершенствования территориального управления СЭР в рамках прогнозов, программ и планов СЭР всей страны (являющихся элементами бюджетного процесса и финансовой политики государства).

Так, проработка концепций регионального хозрасчета показала неприемлемость построения устойчивой системы местных бюджетов на основе использования системы «регулирующих доходов», которая с некоторыми модификациями воспроизводится и в нынешней финансово-бюджетной практике. Уже тогда было убедительно показано, что постоянная дотационность местных бюджетов несовместима с реализацией установок на усиление ответственности и инициативы органов МСУ, их реальной заинтересованности в подъеме производительных сил и развитии на территории всех форм хозяйствования. И очень важно, что попытки проработки концепций регионального хозрасчета, интерес к которому проявляли многие ученые и энтузиасты-руководители, уже тогда показал, что для эффективного решения вопросов управления СЭР на местах (в том числе и методами финансово-бюджетной политики) необходимо:

а) четкое разграничение регионального государственного управления и МСУ в тех пространственных пределах, где это вообще возможно и целесообразно;

б) использование не универсальных, а гибких систем МСУ, отражающих специфику условий отдельных регионов и городов России, а в их пределах – специфику

отдельных территориальных образований. Как показывает зарубежный опыт, большинство экономически развитых стран мира используют *гибкие системы местного самоуправления*, в которых действуют различные институты, с различным кругом прав и ответственности, с дифференцированным подходом к формированию их финансово-бюджетной базы и имущественного потенциала.

В 80-е гг. руководству страны стало ясно, что без передачи на места основных экономических функций по жизнеобеспечению населения, без восстановления МСУ никакие серьезные реформы невозможны. Одним из лозунгов перестройки 80-х гг. стало восстановление и развитие местного самоуправления.

В 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в 1991 г. – Закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако в связи с неудачами в ходе экономических реформ и (как следствие) противостоянием законодательной и исполнительной ветвей власти реализовать потенциал МСУ не удалось.

Новый этап возрождения МСУ и муниципальной экономики начался после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации и в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В практике МСУ стали оперировать такими категориями как «муниципальная собственность», «муниципальная казна», «муниципальные учреждения» и т.д.

В новом Федеральном законе от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», большая часть положений которого будет введена в действие с 2006 г., содержатся новые термины и понятия, а главное, сформулирован новый механизм муниципального управления.

Термин «муниципалитет» происходит от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община, то есть МСУ – система самоуправления.

В свете Закона № 131-ФЗ *муниципальное образование* представляет собой городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения; городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с указанным Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В современном обществе МСУ выполняет три основные функции.

1. Функция управления – органы МСУ проводят в жизнь на своей территории политику государства, принимают свод правил местной жизни (устав муниципального образования), распоряжаются муниципальной собственностью и муниципальными финансами и т.д.

2. Гражданская функция, или функция самоорганизации жителей, вовлечение их в процесс принятия решений, выполнения и контроля решений, направленных на общее благо. В этом смысле МСУ – одна из важнейших составляющих гражданского общества.

3. Экономическая функция (деятельность по ведению муниципального хозяйства и удовлетворению потребностей населения). Именно эта задача ложится на плечи *муниципальной экономики, представляющей собой совокупность экономических и других ресурсов территории муниципального образования, обеспечивающих удовлетворение жизненных потребностей населения, и системы отношений по их использованию. Наиболее эффективное использование муниципальных ресурсов (экономических, базирующихся на имущественном потенциале муниципального образования (МО); юридических, представляющих собой совокупность прав и полномочий органов МСУ по распоряжению экономическими ресурсами с максимальной эффективностью, трудовых и интеллектуальных) в интересах населения составляет главную задачу муниципальной экономической политики (МЭП), проводимой органами МСУ.*

Данное определение является базой для определений других дефиниций («муниципальная финансовая политика», «муниципальные услуги», «имущественный потенциал МО» и т.д.).

На рисунке отражены направления МЭП в сфере развития МСЭ крупного МО.

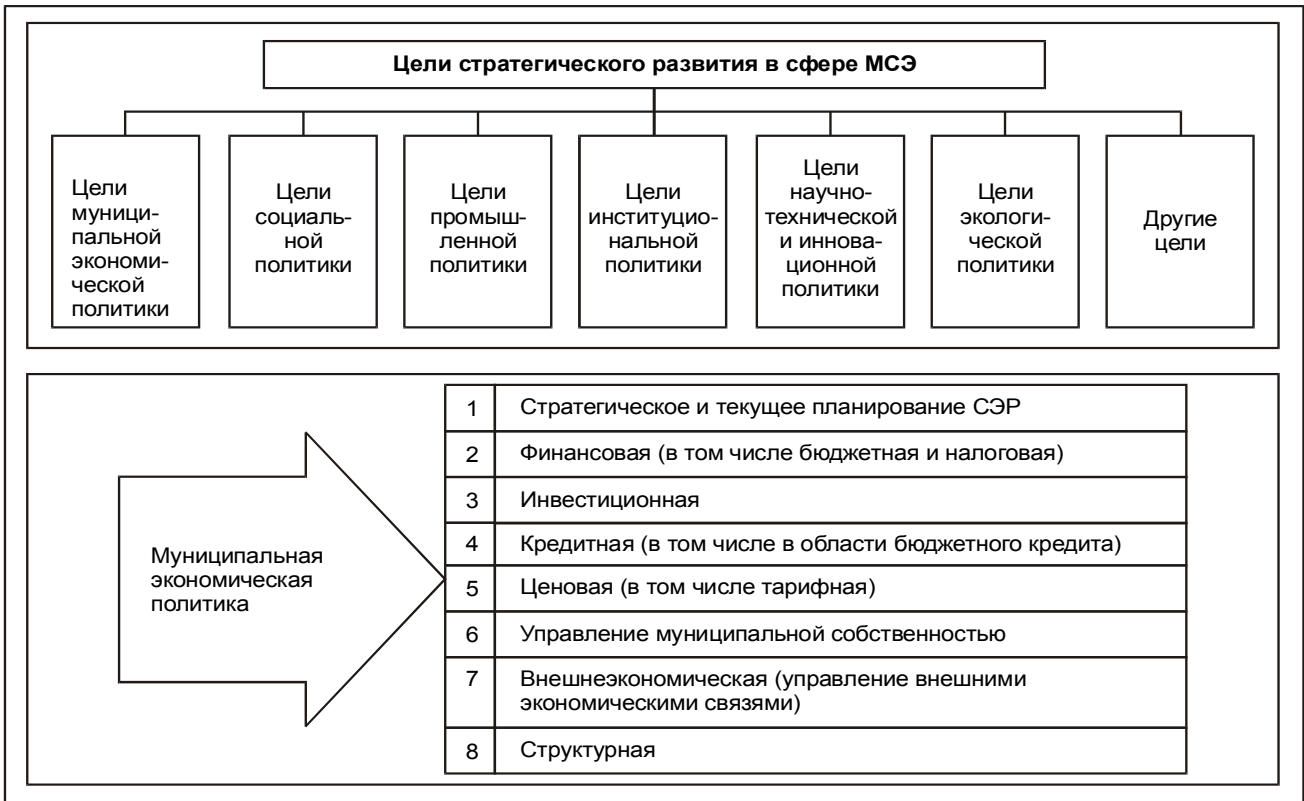
Современное крупное МО (город) – исключительно сложная, постоянно изменяющаяся и развивающаяся социально-экономическая система (СЭС), имеющая богатые внешние связи с близлежащей территорией (пригородная зона), с соседними городами, со своим регионом и страной, с зарубежными странами. Без внешних связей город существовать не может. В то же время внутри города существуют тесные связи между его элементами (составляющими). Именно в этом смысле мы говорим о городе (МО) как о системе [4, с. 20].

Основными составляющими крупного МО как системы являются:

– муниципальные земли и другие природные ресурсы, относящиеся к муниципальной собственности (МС). Обычно территорию крупного города составляют земли жилой зоны, общественно-деловой зоны, производственной зоны, инженерной и транспортной инфраструктур, рекреационные зоны, земли сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов и иных зон режимных территорий. Все земли в пределах городской черты должны использоваться по их назначению и в соответствии с земельным и градостроительным законодательством;

– другие объекты МС, представляющие собой совокупность средств муниципального (местного) бюджета и муниципальных внебюджетных фондов; объектов имущества органов МСУ, архивных фондов и документов; МУП и других коммерческих и некоммерческих организаций, муниципальных банков и других финансово-кредитных организаций, муниципальных учреждений (МУ), относящихся к муниципальному сектору экономики (МСЭ); муниципального жилого фонда, другого недвижимого и движимого имущества. К МС также относятся: 1) объекты государственной собственности, переданные в МС на безвозмездной основе для выполнения полномочий МСУ и отдельных государственных полномочий; 2) имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности МУП, МУ; 3) имущество,





*Политика органов местного самоуправления в области развития муниципального сектора экономики*

находящееся на территории МО и не имеющее собственника (в соответствии с гражданским законодательством); 4) объекты МС, созданные и приобретенные на законных основаниях. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество (МИ), не переданное МУП, МУ и организациям, составляют муниципальную казну;

- население, проживающее на территории города; оно является и трудовым ресурсом (производителем разнообразных жизненных благ), и их потребителем.

В структуре города как СЭС можно выделить:

- экономическую подсистему (в которой автор выделяет производственный блок, финансовую инфраструктуру, коммерческий блок, субъекты которого ориентированы на продажу товаров и услуг с целью получения прибыли и осуществления другой предпринимательской деятельности, и инженерную инфраструктуру);
- социальную подсистему, состоящую из таких структурных элементов как жилье (муниципальное, ведомственное, кооперативное, частное), общественный транспорт, учреждения интеллектуальной сферы (образования, науки, культуры, искусства), здравоохранения, физической культуры и спорта;
- подсистему муниципальных финансов, представляющую собой совокупность денежных средств, которыми располагает орган МСУ для решения возложенных на него задач (средства местного бюджета и внебюджетных фондов, финансовые ресурсы МУП и МУ, средства от продажи МС, ссуды, займы, ценные бумаги и т.д.);
- правовую (или юридическую) подсистему;
- подсистему «население» (в том числе трудовые ресурсы);
- экологическую подсистему;
- управляющую подсистему, представляющую собой совокупность методов и средств управления СЭС

города, используемых органами государственной власти (ГВ) и МСУ.

- Полномочия органов ГВ и МСУ обычно закрепляются законом субъекта РФ, разработанным в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими нормативно-законодательными актами. Например, полномочия органов ГВ в сфере МСУ в Новосибирской области (НСО) закреплены областным законом «О местном самоуправлении в Новосибирской области», согласно которому органы ГВ:
- принимают и изменяют законы НСО о МСУ, контролируют их соблюдение;
  - регулируют порядок передачи объектов областной собственности в МС;
  - регулируют отношения между областным и местными бюджетами;
  - обеспечивают сбалансировать минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
  - наделяют органы МСУ отдельными полномочиями НСО с передачей материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления, и контролируют реализацию переданных полномочий;
  - принимают программы развития местного самоуправления;
  - обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности МСУ;
  - защищают права граждан на осуществление МСУ;
  - обеспечивают государственные минимальные социальные стандарты и т.д.;
  - устанавливают и изменяют порядок образования, объединения, преобразования или упразднения МО, устанавливают и изменяют границы и наименования МО;

– компенсируют МСУ дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами (в области);

– утверждают законодательство о муниципальной службе;

– принимают и изменяют законы об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением МСУ;

– устанавливают порядок регистрации уставов МО.

Роль представительного органа МСУ обычно выполняет городской совет депутатов (ГСД), избираемый гражданами города на определенный срок. Он решает множество вопросов. Но в области формирования и развития МСЭ, регулирования деятельности субъектов МСЭ его компетенция должна сводиться к:

– утверждению планов и программ СЭР МО (по мнению автора статьи, планы развития МСЭ должны утверждаться в рамках программ и планов СЭР МО) и контролю за их исполнением;

– определению направлений использования бюджета развития и в целом капитальных вложений;

– установлению местных налогов и сборов, регулированию цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые МУП и МУ;

– принятию решений о выпуске и размещении займов (в том числе в форме муниципальных облигаций и лотерей);

– утверждению местного бюджета и отчета о его исполнении;

– определению порядка управления и распоряжения МС, условий приобретения, создания, преобразования объектов МС; утверждению перечня объектов МС, приобретение, создание и преобразование которых требует согласия ГСД;

– установлению порядка назначения на должность и освобождения от нее руководителей МУП, МУ и организаций, имеющих муниципальный статус;

– принятию решений об определении долгосрочных целевых программ, образовании целевых внебюджетных и валютных фондов, определению их статуса и назначения; учреждению фондов для кредитования целевых программ и мероприятий по решению территориальных задач, утверждению отчетов об их исполнении;

– определению порядка обслуживания и использования муниципального жилого фонда и нежилых помещений, передачи и продажи жилья в собственность граждан и организаций, сдачи жилья в аренду;

– установлению порядка, условий создания и преобразования предприятий или иных объектов рыночной инфраструктуры, размещения их на территории МО;

– определению льгот и преимуществ, в том числе налоговых, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности;

– утверждению порядка предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на территории МО;

– определению за счет собственных средств льгот и преимуществ для граждан (например, субсидий по оплате жилья), проживающих на территории МО;

– принятию решений о выделении дотаций и субвенций бюджетам внутригородских МО, а также ссуд и займов из средств местного бюджета;

– определению условий и порядка приватизации МУП и МИ.

Таким образом, ГСД обладает большими правами в области формирования МСЭ, функционирования кото-

рого должно быть эффективным, структура – рациональной, а план развития – оптимальным.

В отечественной и зарубежной практике для обозначения границ МСЭ используются разные критерии. В ряде стран к МСЭ относят организации, участие органов местного самоуправления в капитале которых составляет более 50 %, но нередко применяются и менее жесткие критерии. Подходы автора статьи к понятию МСЭ сформировались при применении метода «аналогия права». В результате использования понятия «государственный сектор экономики» (ГСЭ), сформулированного в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 09.09.99 г. № 1024), автор трактует МСЭ как совокупность экономических отношений, связанных с использованием муниципального имущества (МИ), закрепленного за МУП, муниципальными учреждениями (МУ), и объектов муниципальной казны, а также имущественных прав органов МСУ, вытекающих из их участия в коммерческих организациях. Таким образом, в организационно-институциональном плане МСЭ представляет собой совокупность юридических лиц (МУП, МУ, акционерные общества (АО) или общества с ограниченной ответственностью (ООО)), в уставном капитале которых доля муниципалитета составляет более 25 %, и установленных объектов муниципальной казны.

Рассмотрим показатели плана развития МСЭ (на примере г. Новосибирска).

В 2004 г. департамент земельных и имущественных отношений (ДЗИО) г. Новосибирска планирует:

– увеличить доходную часть бюджета города за счет повышения эффективности использования МИ (до 1624,4 млн руб.)

– провести инвентаризацию земель и принять меры по созданию государственного земельного кадастра в г. Новосибирске для повышения эффективности использования земель;

– принять меры по совершенствованию структуры и развитию МСЭ.

Для выполнения указанных направлений деятельности ДЗИО и органов МСУ города в целом необходимо создать соответствующую нормативную базу (частично это уже сделано), сформировать концептуальные основы развития МСЭ и программу (среднесрочную) развития МСЭ на базе использования индикативного метода планирования (автор статьи уже представлял свои предложения в публикациях) [5, 6]. Среднесрочная программа должна содержать принципы формирования и развития МСЭ, в составе которых целесообразно предусмотреть следующие.

1. *Максимальная эффективность деятельности субъектов МСЭ.* Данный принцип означает необходимость формирования такой структуры МСЭ, которая обеспечит удовлетворение потребностей МО в качественных товарах и услугах (или качественную реализацию определенной социально-экономической функции) при минимуме затрат. Автор этот принцип распространяет на деятельность не только МУП, но и МУ. Например, снижение бюджетных расходов на содержание объектов недвижимости, используемых в социальной сфере, может быть достигнуто за счет увеличения объемов платных услуг, оказываемых в здравоохранении, образовании, культуре и других сферах, что дает возможность перевести МУ на частичную самоокупаемость. Комплексный подход к регулированию финансово-хозяйственной деятельности (ФХД) МУП и АО (или ООО) – субъектов МСЭ,

## План развития муниципального сектора экономики

Показатели	2002 г. (отчет)	2003 г. (оценка)	2004 г. (план)
1	2	3	4
<b>Жилищно-коммунальное хозяйство</b>			
Общая площадь муниципального жилищного фонда, млн м <sup>2</sup>	18,65	18,8	19,1
Удельный вес муниципального жилищного фонда в общей площади жилищного фонда города, %	70,0	70,0	70,0
Общее число муниципальных домов, ед.	6360	6590	6850
Износ муниципального фонда (в среднем), %	18,8	19,0	19,2
Расходы жилищных организаций на 1 м <sup>2</sup> общей площади в месяц, руб.	5,09	6,30	7,06
Полная стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения в расчете на 1 чел. в месяц на социальную норму площади жилья (18 м <sup>2</sup> ) (без электроэнергии), руб.	343,36	411,5	474,3
Доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (на социальную норму) без учета льгот и субсидий, %	60,0	70,0	70,0
Протяженность линий электропередач, км	604,4	625,0	630,0
Общая протяженность тепловых сетей, км	882,1	910	940,0
Общая протяженность водопроводных сетей, км	1311,7	1335,0	1350,0
Общая протяженность канализационных сетей, км	1053,9	1100,0	1120,0
Количество ЦТП с бойлерными, ед.	460	465	470
Количество ИТП, ед.	590	600	610
Количество котельных, ед.	42	37	35
Численность работников на муниципальных предприятиях жилищно-коммунального комплекса, тыс. чел.:			
МУП «Энергия»	2,42	2,8	2,9
МУП «Горводоканал»	2,96	3,1	3,4
МУП «Электросеть»	0,10	0,103	0,14
МУП «Спецавтохозяйство»	0,36	0,37	0,38
Жилищные организации	13,1	13,2	13,3
МУП «КРК»	0,23	0,23	0,3
Среднемесячная зарплата, руб.:			
МУП «Энергия»	4553,0	5000,0	6500,0
МУП «Горводоканал»	4391,0	5500,0	7150,0
МУП «Электросеть»	7103,0	9000,0	10400,0
МУП «Спецавтохозяйство»	5522,0	6500,0	7800,0
Жилищные организации	2752,0	3300,0	4000,0
МУП «КРК»	5530,0	6000,0	7700,0
<b>Транспорт и благоустройство</b>			
Эксплуатационная протяженность пассажирского пути (линии) по видам транспорта, км:			
трамвайного	165,04	165,04	165,04
троллейбусного	266,6	266,6	266,6
автобусного, обслуживаемого муниципальным транспортом	1800,3	1852,6	1708,6 <4>
микроавтобусного (муниципального)	588,2	588,2	588,2
метро	13,2	13,2	13,2
Коэффициент использования подвижного состава:			
автобусы (без микроавтобусов)	0,665	0,660	0,660
микроавтобусы	0,675	0,600	0,600
троллейбусы	0,727	0,725	0,725
трамваи	0,750	0,700	0,700
Выполнение графика движения поездов метро, %	99,99	99,99	99,98
Наличие транспортных средств по видам транспорта, ед.:			
трамваев	201	194	196
троллейбусов	339	333	335
автобусов муниципальных	873	790	750
микроавтобусов муниципальных	120	120	115
такси муниципальных	79	58	48
вагонов метро	80	80	80
Число перевезенных пассажиров, млн чел. *:	462,4	439,6	439,8
трамваями	88,8	88,8	88,8
троллейбусами	139,6	134,7	134,8
автобусами	181,9	166,8	166,8
микроавтобусами	5,1	4,4	4,30
метро	47,0	44,8	71,77
Численность работников на предприятиях муниципального наземного транспорта, тыс. чел.	10,3	9,3	9,3
Среднемесячная заработная плата работников на муниципальном наземном транспорте, руб.	4008,0	4390,0	5707,0

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Численность работников МУП «Новосибирский метрополитен», чел.	1488	1485	1515
Среднемесячная заработная плата работников МУП «Новосибирский метрополитен», руб.	5439,0	5875,0	7976,0
Протяженность автомобильных дорог, км	1391	1391	1391
Площадь дорог (улиц, проездов, набережных), тыс. м <sup>2</sup>	11938,4	11938,4	11938,4
В том числе с твердым покрытием	11560,0	11560,0	11560,0
Отремонтировано дорог (улиц, проездов, набережных), тыс. м <sup>2</sup>	240,7	421,5	166,4
реконструкция	16,2	-	18,0
капитальный ремонт	224,5	421,5	148,4
Протяженность освещенных улиц, проездов, набережных, км	1190,0	1190,0	1190,0
Их удельный вес в общей протяженности, %	85,5	85,5	85,5
Высажено кустарников и деревьев, тыс. ед.	37,3	25,0	24,0
Площадь территории, убираемая механизированным способом, тыс. м <sup>2</sup>	8177,0	8158,5	8200,0
Наличие специальной техники для уборки территории, ед.	771	760	770
Численность работников на предприятиях благоустройства и озеленения, чел.	1634	1823	1900
Среднемесячная заработная плата работников благоустройства и озеленения, руб.	3979,0	5000,0	5500,0
<b>Торговля, общественное питание и бытовое обслуживание</b>			
Количество муниципальных организаций розничной торговли, ед.	41	29 <6>	19
Количество муниципальных магазинов розничной торговли, ед.	88	54	36
Торговая площадь муниципальных магазинов, тыс. м <sup>2</sup>	20,0	16,4	7,2
Количество муниципальных вещевых, смешанных и продовольственных рынков**, ед.	1	-	-
В них торговых мест	3353	-	-
Розничный товарооборот муниципальных предприятий (без НДС), млн руб.	861,1	734,0	500,0
по продовольственным товарам	519,3	417,1	300,0
по непродовольственным товарам	341,8	416,7	200,0
Удельный вес розничного товарооборота муниципальных предприятий в общем объеме товарооборота, %	1,7	1,2	0,7
Отчисления от прибыли, тыс. руб.	6687,4	7000,0	9565,0
Удельный вес рентабельных муниципальных предприятий торговли, %	77,5	86,2	80,0
Численность работников в муниципальных предприятиях торговли, %	2030	1493	950
Среднемесячная заработная плата работников муниципальных предприятий торговли, руб.	2500,0	4111,0	4500,0
Количество муниципальных предприятий общественного питания, ед.	1	1	1
Число мест на муниципальных предприятиях общественного питания	2559	2550	2550
Товарооборот муниципальных предприятий общественного питания, млн руб.	18,2	25,0	30,0
Удельный вес товарооборота муниципальных предприятий общественного питания в общем объеме товарооборота, %	1,1	1,4	1,0
Удельный вес рентабельных муниципальных предприятий общественного питания, %	100	100	100
Численность работников в муниципальных предприятиях общественного питания, чел.	127	120	125
Среднемесячная заработная плата работников в муниципальных предприятиях общественного питания, руб.	3300,0	3500,0	3700,0
Количество муниципальных предприятий бытового обслуживания, ед.	13	11	11
Объем бытовых услуг муниципальных предприятий бытового обслуживания, млн руб.	148,1	136,3	164,6
Удельный вес товарооборота муниципальных предприятий бытового обслуживания в общем объеме бытовых услуг, %	11,2	7,7	7,3
Отчисления от прибыли, тыс. руб.	1023,7	439,6	-
Удельный вес рентабельных муниципальных предприятий бытового обслуживания, %	92,3	90,9	91,0
Численность работников в муниципальных предприятиях бытового обслуживания, чел.	1216	1234	1243
Среднемесячная заработная плата работников в муниципальных предприятиях бытового обслуживания, руб.	3093,0	4474,8	5100,0
<b>Образование</b>			
Кол-во детских дошкольных учреждений, находящихся на балансе мэрии, ед.:	217	222	233
в муниципальной собственности	217	222	233



Продолжение таблицы

1	2	3	4
в оперативном управлении	–	–	–
Принято в муниципальную собственность детских дошкольных учреждений, ед.	5	5	11
Численность детей, посещающих муниципальные дошкольные учреждения, чел.	27099	27764	28859
Численность педагогических работников в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, чел.	4258	4478	4690
Число дневных общеобразовательных муниципальных учреждений, ед.	219	220	220
Численность учащихся дневных муниципальных общеобразовательных учреждений, тыс. чел.	151,1	144,0	136,8
Средняя наполняемость классов (по группам классов), чел.	25	25	25
Численность педагогических работников муниципальных общеобразовательных школ, чел.	11516	11120	10560
Количество детских домов, ед.	12	12	12
Количество детдомов – приемных семей, ед.	7	7	31
Количество школ-интернатов, ед.	8	8	8
В том числе школ-интернатов для детей-сирот и имеющих сиротские группы, ед.	3	3	3
Наличие мест/воспитанников в:			
детских домах	821/801	821/820	821/820
школах-интернатах	1970/1626	1970/1626	1970/1626
в том числе в школах-интернатах для детей-сирот и имеющих сиротские группы	305/294	305/300	305/300
Численность педагогических работников детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чел.	367	360	360
Количество муниципальных образовательных учреждений дополнительного образования, ед.	44	46	47
В них подростков, чел.	32500	35000	35000
Численность работников в муниципальных учреждениях образования, чел.	29489	28890	28520
Среднемесячная заработная плата работников муниципальных учреждений образования, руб.	2567,0	2888,0	3548,0
<b>Культура</b>			
Число муниципальных учреждений культуры и искусства, ед.	128	130	130
Число муниципальных массовых библиотек, ед.	72	72	73
В том числе детских	29	29	29
Книжный фонд муниципальных массовых библиотек, тыс. экз.	3400,0	3400,0	3280,0
В том числе детских	1090,0	1090,0	1030,0
Число читателей в муниципальных массовых библиотеках, тыс. чел.	303,0	303,0	303,0
В том числе детских	86,0	86,0	85,0
Книговыдача в муниципальных библиотеках, тыс. экз.	6054,8	6060,0	6050,0
В том числе детских	1685,9	1686,0	1685,0
Число досуговых учреждений, ед.	24	26	26
Кинотеатры	4	4	4
Дворцы и дома культуры	8	10	10
Парки	8	8	8
Зоопарк	1	1	1
Драматический театр	1	1	1
Городской центр культуры и досуга	1	1	1
Научно-мемориальный центр им. Ю. Кондратюка	1	1	1
<b>Муниципальные музыкальные, художественные школы и школы искусств</b>			
Количество школ, ед.	32	32	32
Численность учащихся, чел.	12893	12893	12893
Численность работников в муниципальных учреждениях культуры, чел.	3021	2953	3048
Среднемесячная заработная плата работников муниципальных учреждений культуры, руб.	2224,0	2346,0	3011,0
<b>Спорт</b>			
Количество стадионов с трибунами на 1500 мест и более, ед.	2	2	2
Количество плоскостных спортивных сооружений и залов, ед.	22	26	28
Единовременная пропускная способность спортивных сооружений, чел.	2410	3080	3300
Численность работающих в муниципальных учреждениях спорта, чел.	920	1070	1150
Среднемесячная заработная плата работников муниципальных учреждений спорта, руб.	1650,0	1772,0	2300,0