

ПРИНЦИПЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФОРМАТА АДМИНИСТРАТИВНОГО СОДЕЙСТВИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

В статье рассматриваются вопросы организации деятельности органов местного самоуправления по развитию малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании. В целях повышения качества государственной (муниципальной) поддержки субъектов малого и среднего бизнеса обосновывается необходимость прямой увязки уровня развития предпринимательства в муниципальном образовании с доходами местных бюджетов. Раскрывается понятие формата административного содействия, под которым подразумевается максимальное использование всего имеющегося административного, ресурсного, нормативно-правового потенциала органами местной власти для увеличения доли малого и среднего предпринимательства в структуре экономики муниципального образования. Предлагается подход, согласно которому формат административного содействия бизнесу должен распространяться только на субъекты предпринимательства подписавшие соглашение о социальноориентированной деятельности. Моделируется механизм взаимоотношений органов местного самоуправления с субъектами малого и среднего бизнеса в рамках соглашения об социальноориентированной деятельности бизнеса.

Ключевые слова: административное содействие, органы местного самоуправления, малое и среднее предпринимательство, социальноориентированная деятельность бизнеса.

Современный этап развития местного самоуправления продолжает характеризоваться крайне слабой ресурсной обеспеченностью муниципальных образований, что в значительной мере ограничивает возможности для эффективного решения вопросов местного значения. При этом продолжается процесс поиска оптимальной модели функционирования местного самоуправления, который сопровождается постоянным перераспределением полномочий между различными уровнями власти, что не позволяет стабилизировать деятельность органов местной власти в параметрах, обеспечивающих эффективное решение задач социального развития местных сообществ. В своем Послании Федеральному Собранию Президент России В.В. Путин отметил «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, ... не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно» [1]. С целью снятия имеющихся законодательных противоречий, урегулирования вопросов соотношения полномочий между уровнями власти и создания условий для дальнейшего успешного становления института местного самоуправления Президент считает, что необходимо «уточнение общих принципов организации местного самоуправления», а также

«развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [1]. Как видно из данного контекста, руководство страны все-таки озабочено вопросами формирования на местах органов власти, функционирующих на принципах независимости, что возможно лишь в условиях финансовой самодостаточности.

Возможность укрепления местных бюджетов связывается, в первую очередь, с активным развитием муниципальной экономики и прежде всего малого и среднего предпринимательства. Представляется, что такой подход должен обеспечиваться соответствующим механизмом, мотивирующим органы власти реально заниматься вопросами предпринимательства на местах. Данной проблеме уделяется достаточно большое внимание со стороны исследователей, и все они, как правило, сходятся во мнении, что основу для реального содействия развитию бизнеса со стороны органов местного самоуправления можно обеспечить только путем прямой увязки уровня развития предпринимательства с доходами местных бюджетов. Однако, в настоящее время действующее бюджетное законодательство выстроено таким образом, что доходы местного бюджета достаточно слабо корреспондируются с уровнем развития предпринимательства в муниципальном образовании, так как лишь незначительная часть налогов от деятельности субъектов малого и среднего бизнеса зачисляется в местную казну. На этом фоне уже достаточно длительное время идут дискуссии, в

рамках которых представители органов местного самоуправления, научное и экспертное сообщество высказывают мысль о необходимости введения законодательной нормы, согласно которой налоги от хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в полном объеме должны оставаться в местных бюджетах. В качестве одной из первоочередных мер предлагается закрепить за местными бюджетами налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (на текущий момент времени данный налог в полном объеме зачисляется в региональный бюджет).

В настоящее время к налоговым доходам от предпринимательской деятельности субъектов малого бизнеса, остающимся в распоряжении местных бюджетов, можно отнести единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (100%), единый сельскохозяйственный налог (100%) и в некоторой степени налог на доходы физических лиц (до 15%). В 2012 году в целом по Российской Федерации доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленных за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ, составили 80,2 млрд. рублей, из них налог на вмененный доход – 76,9 млрд. рублей или 8,2% налоговых доходов местных бюджетов, единый сельскохозяйственный налог – 3,3 млрд. рублей и 0,4 процента соответственно.

При этом основным бюджетобразующим налогом в 2012 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов составляет 70,2% или 656,7 млрд. рублей (в 2011 году – 66,4% или 583,5 млрд. рублей). Также в 2012 году в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации были обязаны передать в местные бюджеты единые и (или) дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по указанному налогу. В 2012 году поступления в

местные бюджеты налога на доходы физических лиц в порядке исполнения указанной нормы оцениваются в 319,8 млрд. рублей или 48,7% от общей суммы поступления налога на доходы физических лиц [2].

Однако, по нашему мнению, в этом объеме доля поступления НДФЛ от субъектов малого и среднего предпринимательства крайне незначительна. Все дело в том, что именно на предприятиях малого и среднего предпринимательства достаточно остро стоит проблема «конвертизации» заработной платы наемных работников. По мнению экспертов, практически на всех малых предприятиях трудятся наемные работники, официально не оформившие трудовые отношения с работодателем и получающие так называемую «серую» заработную плату, что значительно снижает полезность деятельности субъектов малого и среднего бизнеса для органов местного самоуправления и соответственно для местных сообществ. Так, по оценкам ОПОРЫ России в 2012 году 83% малых и средних предприятий выплачивали заработную плату в «конверте» [3]. Необходимо отметить, что в настоящее время проблема «конвертизации» заработной платы достигла серьезных значений. С 1999-го по 2011-й масштабы скрытой зарплаты и смешанных доходов увеличились по официальным данным почти в 15 раз [4] (таблица 1). По данным Министерства экономического развития РФ соотношение скрытых заработков и официального фонда оплаты труда возросло с 54,7 процентов в 2010 году до 56,1 процента в 2011 году. По неофициальной статистике российские работодатели выплачивают в конвертах не менее 30–40% всех зарплат, что составляет около 500 млрд. рублей в месяц [5].

Существует некая дифференциация объемов «конвертизации» заработной платы в зависимости от отрасли экономики. Традиционно очень высокий объем зарплат в торговле, строительной отрасли, сфере услуг. Например, в Республике Башкортостан, согласно исследованию Торгово-промышленной палаты РБ, проведенному в 2012 году, самая высокая теневая зарплата наблюдалась в сфере операций с недвижимостью и достигала примерно 30,9 тыс. рублей,

Таблица 1. Скрытая оплата труда и смешанные доходы (в триллионах рублей)

Год	1999	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (оценка)
Объемы (трлн. руб.)	0,525	0,993	1,496	2,551	3,45	4,45	5,2	5,79	6,45	7,703	9,05

а потери местных бюджетов по самым скромным подсчетам оцениваются в 256 млн. рублей [6] (таблица 2).

В условиях наличия субъектов бизнеса, демонстрирующих высокую степень оппортунизма по отношению к местным сообществам, достаточно остро встает вопрос выстраивания эффективной деятельности органов местного самоуправления, направленной на развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании.

Согласно Федерального закона №131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» одним из вопросов местного значения, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления, является создание условий для развития малого и среднего предпринимательства (поселения) и содействие развитию малого и среднего предпринимательства (муниципальные районы и городские округа) на территории муниципального образования (Ст. 14 п. 28, Ст. 15 п. 25, Ст. 16 п. 33 Федерального закона №131 – ФЗ) [7].

По нашему мнению, термин «создание условий» необходимо трактовать как комплекс экономических, организационных, управленческих мер, реализация которых позволяет сделать достижимыми и (или) сохранить обстоятельства, условия, необходимые для реализации поставленных задач. Таким образом, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства в муниципальном образовании зависит от способности органов местного самоуправления эффективно планировать и реализовывать комплекс мер организационного, управленческого, экономического характера, позволяющих формировать среду, стимулирующую рост социально-экономических показателей деятельности субъектов малого и среднего бизнеса в муниципальном образовании (например, качественное предоставление муниципальных услуг).

Если же говорить о «содействии», то данный термин можно интерпретировать как соучастие в решении каких-либо задач, помощь в чем-то. То есть содействие – это не просто создание условий, позволяющих добиться определенных целей, но и непосредственное деятельное участие в достижении запланированных результатов субъекта содействия с максимальным использованием ресурсов, находящихся в его распоряжении, а также путем применения им всего формализованного арсенала форм, методов и соответствующего инструментария.

По нашему мнению, содействие развитию малого и среднего предпринимательства необходимо рассматривать как форму деятельности органов местного самоуправления, подразумевающую не просто создание благоприятных административных условий функционирования делового сообщества, но и их формализованное деятельное соучастие в развитии предпринимательства путем максимально возможного (в рамках действующего законодательства) использования разнообразного практического инструментария, а также наиболее эффективных форм и методов прямой и косвенной поддержки бизнеса с целью вывода данного сектора экономики на траекторию устойчивого функционирования, предполагающую увеличение объемов вклада хозяйствующих субъектов в повышение качества жизни членов местных сообществ.

Таким образом, формат административного содействия бизнесу предполагает максимальное использование всего имеющегося административного, ресурсного, нормативно-правового потенциала органов местной власти для увеличения доли малого и среднего предпринимательства в структуре экономики муниципального образования с одновременным поиском дополнительных механизмов стимулирования деловой активности и снижения уровня оппортунистического поведения со стороны бизнеса. Следовательно, согласно нашему подходу, формат ад-

Таблица 2. Средний размер теневой заработной платы по отраслям экономики в Республике Башкортостан (тыс. руб)

Отрасль	Официальная средняя зарплата в отрасли	Теневая средняя зарплата в отрасли
Сельское хозяйство	9,292	14,1
Обрабатывающая промышленность	12,447	24,5
Строительство	10,887	25,9
Торговля	10,439	21,6
Гостиничный и ресторанный бизнес	8,774	16,6
Операции с недвижимостью	13,806	30,9
Здравоохранение и социальные услуги	10,094	20,6

министративного содействия предпринимательству – это тип административной среды муниципального образования, способствующий расширенному воспроизводству субъектами бизнеса общественных благ. По нашему мнению, данный формат взаимоотношений с властными структурами должен реализовываться на территории муниципального образования в виде долгосрочного проекта создания безбарьерного бизнес-пространства, стимулирующего деловую активность с высоким уровнем социальных эффектов [8]. При этом он должен быть настолько выгоден, привлекателен и практически результативен для бизнеса, чтобы обеспечивалась его реальная востребованность со стороны предпринимательского сообщества. Конечно, нужно понимать, что обеспечить привлекательность данной формы стимулирования деловой активности можно только при условии сосредоточения на уровне муниципальных образований необходимого объема целевых ресурсов и полномочий в сфере регулирования предпринимательской деятельности и именно эта задача должна решаться на уровне регионов и федерального центра в процессе формирования политики в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

1. Первым этапом реализации формата административного содействия предпринимательству может стать подписание соглашения о социальноориентированной деятельности бизнеса между местными администрациями и деловым сообществом (или отдельными субъектами бизнеса) муниципального образования. При этом особенностью данного соглашения является положение, согласно которому формат административного содействия распространяется исключительно на субъекты предпринимательства, подписавшие это соглашение. Основным условием этого соглашения является отказ предпринимателя от «неформальных» трудовых отношений, других схем «теневого» функционирования, а также деятельное участие в реализации социальных программ развития территории, имеющих высокое общественное значение, то есть готовность субъекта бизнеса придерживаться модели своего развития, предполагающей высокую степень полезности для местных сообществ. Говоря об участии бизнеса в реализации социальных программ имеющих высокую общественную значимость мы имеем в виду не только корпоративную благотворительность, но и, например, реализацию предпринимателями эко-

логических проектов в своей деятельности, что, несомненно, представляет большую ценность для местного сообщества.

В свою очередь, подписание данного соглашения субъектом предпринимательства означает, что на него начинает распространяться формат административного содействия, и он вправе рассчитывать на режим максимального благоприятствования хозяйственной деятельности. Данное соглашение в обязательном порядке должно обеспечиваться механизмом контроля соблюдения сторонами предусмотренных условий функционирования, что предполагает с одной стороны более четкую координацию работы местных властей с контрольно-надзорными органами, а с другой – выстраивание системы общественного мониторинга деятельности, как органов местного самоуправления, так и делового сообщества.

Предлагаемый подход позволяет смоделировать механизм рационального поведения органов местного самоуправления по отношению к субъектам бизнеса в рамках соглашения о социальноориентированной деятельности бизнеса для получения местными администрациями дополнительных финансовых выгод без давления на бизнес (в формате корпоративной социальной ответственности бизнеса). С включением в систему взаимодействия властных структур и предпринимателя компоненты дополнительных соглашений, модель ожидаемых дополнительных выгод органов местного самоуправления можно представить в виде функции полезности:

$$U(c_i, P_u, P_a, F_j, S_j, W_j) = \\ = (1 - P_u) \cdot [(c_i - S_j) - P_a \cdot F_j] + \\ + P_u \cdot [(c_i - S_j) - P_a \cdot F_j - W_j]$$

где c_i – средняя величина дополнительной финансовой нагрузки-предпринимателя (включает в себя дополнительные налоговые отчисления, возникающие в результате легализации трудовых отношений, а также расходы на участие в реализации социальных программ развития территории);

P_u – вероятность уклонения i -предпринимателя от подписания дополнительного соглашения;

F_j – ресурсное обеспечение, направляемое на поддержку предпринимателя j -м органом местного самоуправления в формате административного содействия бизнесу в соответствии с соглашением о его социальноориентированной деятельности;

P_a – вероятность положительного решения о выделении ресурсного обеспечения на поддержку хозяйственной деятельности предпринимателя;

S_j – издержки j -органов местного самоуправления в связи с принуждением предпринимателя к дополнительной финансовой нагрузке;

W_j – дополнительные издержки i -органов местного самоуправления в результате недостаточного уровня ресурсной обеспеченности муниципального образования.

Приравняв полученную функцию к нулю, после соответствующих преобразований получаем:

$$c_i = S_j + P_a \cdot F_j + P_u \cdot W_j;$$

$$S_j = c_i - P_a \cdot F_j + P_u \cdot W_j;$$

$$P_u = \frac{c_i - S_j - P_a \cdot F_j}{W_j};$$

$$P_a = \frac{c_i - S_j - P_u \cdot W_j}{F_j};$$

$$F_j = \frac{c_i - S_j - P_u \cdot W_j}{P_a}.$$

Экономический смысл модели заключается в оценке потенциальных выгод органов местного самоуправления, заключающих дополнительное соглашение с предпринимательскими структурами с целью получения дополнительных финансовых поступлений в условиях сокращения доходов бюджета и роста социальных обязательств.

Представляется, что предложенная методика оценки взаимодействия органов местного самоуправления и предпринимателей с учётом практики заключения дополнительных соглашений осциальноориентированной деятельности бизнеса может стать перспективным инструментом определения оптимальных параметров взаимоотношений местной власти и субъектов делового сообщества, обеспечивающих более качественную реализацию предпринимательского потенциала территории с целью эффективного решения задач социального развития муниципальных образований.

22.01.2014

Список литературы:

1. Послание Президента РФ Путина В.В. Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kremlin.ru/
2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru/ru/
3. Малый и средний бизнес перешел на зарплаты в «конвертах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/530907>
4. Головачев, В. Так скоро и конвертов не хватит [Электронный ресурс] / В. Головачев. – Режим доступа: http://www.trud.ru/article/01-03-2013/1290109_v_rossii_chernyx_zarplat_v_2012_godu_vydali_na_9_trillionov.html
5. Половина зарплат в России серые [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fingazeta.ru/taxes/polovina-zarplat-v-rossii-seryie-185236/>
6. Предпринимательство 2012. Исследовательский проект Торгово-промышленной палаты Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.tpprb.ru
7. Федеральный закон №131 ФЗ от 06.10.2003. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/>
8. Разработка системы мониторинга влияния административного регулирования на эффективность предпринимательской деятельности в муниципальном образовании / Н.З. Солодилова [и др.] // Экономика и управление: Научно-практический журнал. Уфа, 2013. – №5. – С. 33–40

Сведения об авторах:

Маликов Р.И., заведующий кафедрой экономики и менеджмента Уфимского государственного университета экономики и сервиса, доктор экономических наук, профессор

Гришин К.Е., доцент кафедры экономики и менеджмента Уфимского государственного университета экономики и сервиса, кандидат экономических наук

Рейтер С.Е., аспирант кафедры экономики и менеджмента Уфимского государственного университета экономики и сервиса

450078, г. Уфа, ул. Чернышевского, 145, тел.: (347) 2289134, e-mail: MalikovRI@rambler.ru