

УДК 338

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

С.Р. Хуснутдинова

Аннотация

Статья посвящена исследованию отечественного опыта использования различных инструментов и механизмов местной экономической политики в период 1990–2005 гг., а также поиску современных путей решения проблем местного экономического развития, а именно возможности создания партнерских отношений муниципальной власти и бизнеса для взаимовыгодного решения местных проблем экономического, социального, экологического и иного характера.

С общенациональной точки зрения, основной задачей на сегодняшний день является обеспечение экономического роста в масштабах всей страны. Такая цель может быть достигнута с помощью находящихся в ведении федерального правительства инструментов макроэкономической политики. В то же время с принятием закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в условиях проведения реформы местного самоуправления местная экономическая политика выходит на значимое место в общеэкономическом развитии государства. Можно говорить и о том, что тенденция прошлых десяти лет по привлечению внешних инвестиций, в том числе и за счет создания условий для привлечения как можно большего числа частных промышленных фирм из других регионов или стран, являлась доминирующей моделью регионального и местного экономического развития. Результатом современных изменений является перемещение ответственности за результаты осуществления местной экономической политики от федерального правительства на уровень местных органов власти.

В условиях осуществляемой реформы местного самоуправления возрастает роль и значимость органов местного самоуправления в обеспечении благосостояния населения и экономического роста городов и поселков. Соответственно необходимо выработать набор экономических механизмов и инструментов, эффективных на местном уровне. Решение подобной проблемы целесообразно начать с изучения уже существующего, накопленного опыта, наработанной отечественной практики проведения экономической политики органами местного самоуправления в дореформенный период, а именно с 1990 по 2005 гг.

В качестве ключевых, проблемных сегментов экономического развития муниципальных образований на первом симпозиуме «Управление российским городом», состоявшемся в 1999 г., были выделены следующие важнейшие блоки:

- реформа ЖКХ;
- строительство;
- образование и здравоохранение;
- реструктуризация предприятий и эффективность использования земель [5].

Анализируя отечественную литературу по проблематике муниципальных образований и, в первую очередь, такие специализированные издания, как «Муниципальная экономика», «Городское управление», а также информацию, предоставляемую местными органами власти в сети интернет, можно сделать ряд выводов. Нароботан достаточно значительный по объему и разнообразию набор инструментов и механизмов проведения местной экономической политики. Так, опираясь на существующий круг проблем муниципальной экономики, можно провести и определенную группировку методов решения подобных проблем, а именно, действий местных администраций по разделам:

1. местные финансы и налоги;
2. реформа ЖКХ, строительство;
3. социальная сфера;
4. предприятия и производство;
5. эффективность использования земель;
6. управление.

В качестве примеров по указанным разделам можно привести опыт таких городов, как Тольятти, Череповец, Казань, и целого ряда других. Так, по разделу «местные финансы и налоги» довольно показателен пример Тольятти, где с 1992 г. в Автозаводском районе, а с 1997 г. в городе в целом был введен местный налог – сбор за право торговли, что позволило стимулировать более эффективное использование площадей, поддержать стремление владельцев торговых или складских площадей при невозможности эффективно их использовать самостоятельно, уступить их тому, кто на это способен [6].

Кроме того, вышел ряд постановлений – «О муниципальных займах г. Тольятти», «О выпуске муниципального облигационного займа» в 1997 г., «О Концепции городской инвестиционной политики» в 1999 г.

Реформа ЖКХ, возможно, один из самых наболевших вопросов муниципальной экономики. В качестве примеров решения этого вопроса интересен опыт г. Череповца. Администрация г. Череповца совместно с Фондом «ИЭГ» с 1996 г. проводит работу по формированию конкурентной среды в сфере обслуживания муниципального жилищного фонда. В настоящее время 16.8% муниципального жилищного фонда в городе обслуживается на конкурсной основе.

Что касается социальной сферы то, можно отметить Казань. В Казани разработана как «Программа социально-экономического развития г. Казани на период 2003–2006 гг.», так и узкоспециализированные программы: такие как «Программа ликвидации ветхого жилищного фонда», «Программа развития образования г. Казани на период с сентября 2000 года по август 2005 года», программа «Охрана здоровья горожан» на 2002–2005 гг., Программа развития культуры г. Казани на 2003–2005 гг., Программа адресной социальной защиты г. Казани на 2003–2005 гг. – и целый ряд других, органично вошедших в «Стратегию развития Казани до 2015 года».

Заметно разнообразие подходов к промышленной политике. В 2003 г. утверждено Решением Челябинской городской Думы положение «О промышленной политике в городе Челябинске». В качестве активных инструментов используются: информационная поддержка объектов промышленной политики, разумный протекционизм промышленности МО; в качестве активно-пассивных инструментов – содействие сбыту продукции, техническому развитию, система гарантий, система земельных отношений, система трудовых отношений; пассивных инструментов – дифференцирование органами МСУ тарифов, сборов, и иных платежей за предоставляемые органами МСУ и муниципальными предприятиями услуги [3].

Поддержка и развитие малого предпринимательства в г. Южноуральск Челябинской области осуществлялась путем создания условий и предоставления льгот представителям малого бизнеса по следующим направлениям:

- выделение торговых зон для организации предпринимательской деятельности;
- предоставление льгот предпринимателям по арендной плате нежилых помещений с учетом важности сохранения социальной сферы и предоставляемых услуг (почтовая связь, книжная торговля, ремонт электробытовых приборов);
- предоставление скидки на 50% за аренду подвальных, полуподвальных и неблагоустроенных помещений;
- освобождение от арендной платы предпринимателей, содержащих социально-культурные объекты;
- оказание финансовой помощи в виде возвратных бюджетных ссуд;
- оказание практической и юридической помощи предпринимателям в оформлении учредительских документов [4].

Обращает на себя внимание то, что вопросам экологии, благоустройства территории практически уделено мало внимания, тогда как именно города, где проживает более 70% населения и сосредоточено промышленное производство, особенно остро ощущают ухудшение состояния окружающей среды.

Важным моментом является то, что значительная роль в решении местных социальных и экономических вопросов принадлежит самим муниципальным образованиям, городам, которые при условии развития собственной инициативы и предпринимательства в состоянии улучшить ситуацию на местном уровне.

Одной из важных тенденций рассматриваемого периода является желание городов иметь долгосрочную комплексную программу социально-экономического развития. Сегодня достаточно значительный опыт такой деятельности существует в городах с разным демографическим и экономическим потенциалом. Так, одним из первых городов, принявших Стратегический план, был Санкт-Петербург (в 1997 г.). На сегодняшний день подобного рода документы разработаны и реализуются в городах со значительно меньшим населением и экономическим потенциалом, например, с 2002 г. в г. Шуя Ивановской области с населением 67 тысяч человек.

Следовательно, можно говорить о том, что одним из важнейших направлений деятельности органов местной власти по осуществлению местной экономической политики становится долгосрочное планирование как деятельности

по управлению территорией, так и планирование направлений долгосрочного развития самой территории. Одним из приоритетных методов управления становится механизм стратегического управления территорией, включающий стратегическое планирование – самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в динамичной конкурентной среде [2, с. 10–11].

Согласно закону Российской Федерации «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» 1995 г., государственное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации представляет собой систему научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования.

Прогнозы социально-экономического развития разрабатываются в целом по Российской Федерации, по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по регионам и основываются на системе демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозов отдельных общественно значимых сфер деятельности.

Система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей является концепцией социально-экономического развития Российской Федерации, в то время как программа социально-экономического развития Российской Федерации представляет собой комплексную систему целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Регионы и муниципалитеты разрабатывают и принимают свои программы социально-экономического развития, нацеленные на решение местных проблем. Примеры из практики показывают, что разнообразие подобных программ довольно значительно.

Существует уже достаточно разработанный и имеющий положительные результаты как зарубежный, так и отечественный опыт стратегического планирования развития территории. Местная экономическая политика, с одной стороны, является встроенным элементом стратегического планирования и управления территорией, а с другой – регулирующим и регламентирующим звеном подобных процессов.

Современные реалии диктуют необходимость развития местной экономической базы и применения новых подходов к местному экономическому развитию, которые должны быть нацелены на внутреннее развитие. Суть новых подходов заключается в проведении местными властями политики, направленной на увеличение доступа к финансовому рынку, коммерциализацию технологий, повышение квалификации рабочей силы, содействие экспорту и улучшение производственной, социальной и рыночной инфраструктуры.

Соответственно органам местной власти следует искать и выбирать наиболее эффективные методы и инструменты осуществления своей экономической политики. Одним из таких инструментов может служить осуществление совместной деятельности муниципалитета и частного сектора по обеспечению про-

цесса долгосрочного местного экономического развития, по решению социальных, инфраструктурных, экологических и иных вопросов местного значения.

В общемировой практике соединение усилий государственной и местной власти и частного сектора в решении местных проблем носит название – Public-Private Partnership (PPP), что в отечественной науке и практике трактуется как частно-государственное (муниципальное) партнерство или частно-общественное партнерство. За рубежом форма сотрудничества в виде ЧГП охватывает довольно широкий круг деловых моделей. В самом общем смысле партнерство обозначает использование различных ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть как финансовыми, так и нематериальными, например, модели управления или компетенция менеджеров. Под общественными потребностями понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном муниципалитете, например, транспортная или социальная инфраструктура.

Можно говорить о том, что местные органы управления на сегодняшний день становятся все более заинтересованы в переходе от узкой ориентации лишь на внешнее привлечение бизнеса к более широкой политике взаимодействия и вовлечения местного сообщества в обеспечение экономической жизнеспособности своих территорий. При этом ориентация лишь на привлечение внешнего бизнеса остается главным для депрессивных территорий, которые не могут обеспечить собственное экономическое развитие за счет местных ресурсов.

Однако для большего числа муниципалитетов целесообразно рассматривать тенденцию привлечения бизнеса как части более широкой политики, помимо привлечения бизнеса включающей также «удержание» бизнеса, создание новых местных фирм и модернизацию существующих. Кроме того, процесс привлечения частных фирм включает не только ориентацию на бизнес как таковой или на производственные фирмы, а на приток экономических ресурсов, которые должны содействовать развитию местной экономической базы, устраняя имеющиеся недостатки и используя имеющиеся преимущества. К подобным современным экономическим ресурсам можно отнести как управленческие навыки менеджеров и персонала передовых фирм, так и современные технологии и методы управления, используемые в успешных компаниях, привлечение которых наиболее оптимально происходит в рамках создания частно-общественных партнерств.

Основной аргумент в поддержку создания партнерств состоит в том, что и общественный (государственный или муниципальный), и частный секторы обладают своими собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны «провалы рынка» или неэффективность государственного управления, – как правило, это социальная сфера, проблемы экологии, создание инфраструктуры.

Создание партнерств путем объединения активов и управленческих навыков институтов общества и частного сектора может быть эффективно использовано в экономической политике органами местной власти в том случае, если:

- проект не может быть реализован только за счет финансирования и профессиональной компетенции местных органов власти;

- с участием частного партнера качество или уровень услуг будут выше, чем когда местные органы власти предоставляют их самостоятельно;
- участие частного партнера позволит сократить сроки реализации проекта или услуги;
- пользователи услуг являются сторонниками привлечения частного партнера;
- существует возможность конкуренции между возможными частными партнерами, а результаты деятельности легко измерить и оценить;
- затраты на реализацию проекта или работ могут быть покрыты через установление оплаты потребителем;
- проект или осуществление работы позволяют активизировать инновационный процесс;
- имеется положительный опыт партнерств между местными органами власти и частным сектором [8].

К сожалению, и это отмечается в литературе, отсутствие необходимой законодательной базы тормозит расширение процесса взаимодействия власти и бизнеса, в том числе и в форме концессионных отношений [7].

Местное экономическое развитие зависит не только от местных органов власти, однако в настоящее время именно им принадлежит как никогда ранее заметная роль в этом процессе. В России накоплен значительный опыт применения различных экономических механизмов, направленных на эффективное функционирование базовых секторов местной экономики. Федеральная экономическая политика оказывает большое влияние на местное экономическое развитие, однако, как показывает мировой опыт, она редко специально ориентируется на местные и региональные особенности. Одна из главных задач, стоящих перед местными администрациями в период реформирования МСУ, заключается в подборе оптимальных инструментов и механизмов проведения местной экономической политики, в том числе привлечения ресурсов частного сектора и установления партнерских отношений. Актуальным становится вопрос формирования механизма стратегического планирования и управления для достижения долгосрочных целей экономического, социального, демографического, экологического характера для удовлетворения потребностей населения муниципалитетов.

Summary

S.R. Khusnutdinova. Modern mechanisms and instruments of local economic policy.

The article is devoted to research the experience of using the different instruments and mechanisms of local economic policy at the period of 1990–2005 years and also to the search of modern ways of solving problems of local economic development and creating public-private partnership.

Литература

1. ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», 1995.

2. *Жихаревич Б.С., Лимонов Л.Э. и др.* Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / Под общ. ред. С.А. Васильева. – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 384 с.
3. *Иванов Е.* Факторы социально-экономического развития муниципального образования как объект управления инвестициями // *Муниципальная экономика*. – 2004. – № 1(17). – С. 2–10.
4. *Колесник Е.* Бизнес и город – стратегическое партнерство // *Муниципальная экономика*. – 2002. – № 3(11). – С. 19–23.
5. *Ореховский П.* Мотивы поведения местных элит и будущее российских городов // *Муниципальная экономика*. – 2003. – № 2(14). – С. 21–25.
6. *Панайотов А.* Опыт Тольятти по экспериментальному применению ресурсного (вмененного) налогообложения в 1992–1999 гг. // *Муниципальная экономика*. – 2002. – № 3(11). – С. 40–43.
7. *Смирнова И.В.* Основные направления развития концессионных отношений в Российской Федерации // *Вестник РУДН. Сер. Экономика*. – 2004. – № 1(10). – С. 18–25.
8. *Хуснутдинова С.Р.* Частно-общественное партнерство: основные понятия, возможности использования для реализации стратегических проектов // *Современные методы и инструменты развития города. Материалы Всеросс. научн.-практ. конф.* – Екатеринбург: Изд-во АМБ, 2004.

Поступила в редакцию
03.10.05

Хуснутдинова Светлана Рустемовна – кандидат географических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Казанского государственного университета.

E-mail: HSVR@yandex.ru