

© 2009 г. И.А. Ходорич

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

Рассматриваются основные направления совершенствования институциональной среды экономики города, изучается зарубежный опыт и делается вывод о необходимости создания территориальных общин, функционирование которых придаст российской модели самоуправления завершённую форму.

Ключевые слова: институциональная среда, местное самоуправление, экономика города.

Муниципальная экономическая политика является основой развития местной экономики. В это понятие входит система принципов, методов и действий всех субъектов хозяйствования, предназначенная обеспечить стабильное развитие местной экономики, максимальное удовлетворение потребностей населения территории. Экономическая политика муниципалитетов предполагает реализацию следующих принципов:

- направленность на повышение благосостояния населения;
- создание условий для развития отраслей, производящих блага общественного пользования;
- соблюдение баланса интересов населения, хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления;
- обеспечение экологической безопасности хозяйственной деятельности.

Важнейшими составными элементами системы муниципальной экономической политики являются такие ее составляющие:

- структурная политика;
- инвестиционная и инновационная политика;
- финансовая политика;
- политика в области поддержки предпринимательства и др.

Стратегическая цель структурных преобразований экономики муниципального образования состоит в повышении благосостояния населения за счет эффективного использования объектов всех форм собственности на тер-

ритории, в первую очередь, объектов муниципальной собственности. Достижение сбалансированного развития экономики города предполагает создание законодательных предпосылок расширения материально-финансовой самостоятельности муниципальных органов за счет совершенствования системы местного налогообложения и расширения собственных доходов муниципальных образований, что невозможно решить без участия федеральных органов государственной власти. При выборе путей достижения стратегической цели предпочтение должно отдаваться следующим мероприятиям:

- незатратным, способным изменить текущую ситуацию и обеспечить экономический или социальный эффект в будущем;
- низкозатратным и высокоэффективным, приносящим экономический эффект в краткосрочном периоде;
- низкозатратным социально значимым, направленным на решение приоритетных для населения проблем.

Основным направлением стратегии развития города является создание многопрофильной экономики путем развития бизнеса и привлечения инвестиций с целью обеспечения занятости населения. Муниципальные образования должны шире использовать на практике предоставленное им право на ведение самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности. Сегодня таких направлений немало. Задача местных органов власти состоит в том, чтобы выбрать для реализации на своей территории те из них, которые способны принести местному сообществу наибольший социальный и экономический эффект. В качестве ресурсного обеспечения данной деятельности могут выступать различные объекты муниципальной собственности. Местные органы управления, используя внутренние ресурсы и неподвластную им часть внешних (в виде безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней), смогут осуществить следующую деятельность по формированию городской экономики:

- обеспечение условий для жизнедеятельности населения (труда и отдыха), тем самым обеспечивая социально-экономическую эффективность использования городских ресурсов;
- создание условий для развития предпринимательства в целях насыщения потребительского рынка и создания рабочих мест на основе использования экономических регуляторов и административных методов;

- осуществление деятельности по передаче и продаже объектов в личную собственность граждан (земли и жилья);
- содействие развитию внешнеэкономических и межрегиональных связей, формирование инвестиционного климата.

Инвестиционная политика органов местного самоуправления реализуется как целенаправленная деятельность по привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов для решения проблем социально-экономического развития территории. Чтобы выиграть в конкурентной борьбе за инвестиции, муниципальному образованию необходимо иметь определенные конкурентные преимущества, создание которых и является первой задачей конкретного муниципального образования. Результативность работы по формированию конкурентных преимуществ территории определяет ее инвестиционную привлекательность – основной критерий, которым руководствуются и отечественные, и зарубежные инвесторы при принятии решений о вложении своих средств в экономику города.

Одной из самых существенных проблем системы местного самоуправления является наполнение доходной базы местного бюджета. Исходя из этого, местная финансовая политика должна предусматривать меры, направленные на формирование местных бюджетов. В первую очередь, следует обеспечить увеличение доли собственных доходов муниципальных образований. Конечно, решение этой проблемы возможно за счет частичного перераспределения налоговых источников между уровнями власти в пользу местного самоуправления, или системы финансовой помощи органам местного самоуправления. Хотя в этой сфере много проблем, основной нам представляется необходимость сократить объемы финансовой помощи, поступающие из других бюджетов, и компенсировать эти доходы за счет передачи на муниципальный уровень ряда доходных объектов государственной собственности. Приоритетным направлением экономической стратегии нам представляется формирование предпринимательского климата. Основной целью формирования предпринимательского климата в г. Ростове-на-Дону является создание оптимальных условий, позволяющих развиваться сектору малого бизнеса, который сможет решить проблему экономического подъема территории и занятости населения. Достижение этой цели предполагает решение следующих задач:

- определение приоритетных сфер функционирования малого предпринимательства;
- развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- адресная поддержка предпринимателей и малых предприятий, продвижение их продукции на межрегиональный и международный рынок;
- разработка и внедрение прогрессивных финансовых технологий поддержки предпринимательства;
- разработка и реализация инвестиционных проектов, создающих рабочие места.

Организационно-правовыми ресурсами при этом выступают законодательные акты федерального и региональных уровней, нормативно-правовые документы, определяющие условия и порядок функционирования субъектов малого предпринимательства. Основная нагрузка в решении данного вопроса ложится, прежде всего, на местные органы власти, поскольку малый бизнес функционирует в границах конкретных муниципальных образований. Комплекс мер по стимулированию предпринимательской активности в муниципальных образованиях включает в себя:

- материально-финансовую поддержку предпринимателей;
- деятельность по устранению административных барьеров;
- информационное обеспечение управления бизнесом;
- развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства.

Субъектам предпринимательства администрация города может оказывать финансовую поддержку путем предоставления кредитных средств под гарантии Мэрии города и Фонда поддержки малого предпринимательства. Видом финансовой поддержки может быть также субсидирование процентных ставок по привлеченным займам из средств кредитных организаций и средств господдержки. Кроме практики выдачи муниципальных гарантий субъектам малого бизнеса, возможно использование микрокредитования (до 300 тыс. руб) через муниципальный фонд поддержки малого предпринимательства, функциями которого являются привлечение инвестиций и гарантирование займов, а также формирование «кредитной истории» предпринимателей города с использованием баз данных по заемщикам местных банков и других кредитных организаций. Для начинающих предпринимателей эффективной формой их финансовой поддержки может стать создание при муниципалите-

те гарантийно-залогового фонда, созданного путем передачи имущества в виде учредительных взносов с последующим оформлением под него кредитов и кредитных линий в банках. Инструментом поддержки администрацией города предпринимательской деятельности на его территории может стать предоставление налоговых кредитов по отношению к местным и региональным налогам. Целесообразно его использовать тогда, когда эта льгота в течение краткосрочного периода времени компенсируется ростом налоговых поступлений. Как один из видов кредитования, налоговые кредиты должны быть обеспечены гарантиями возмещения потерь, для чего обе стороны, несущие обязательства, должны быть в равных условиях. Например, возможна схема освобождения от части налогов предприятия, инвестирующего средства в расширение производства, организацию новых рабочих мест, внедрение инновационных проектов. Требования по предоставлению налоговых льгот должны быть экономически обоснованными.

Оптимальный результат при минимальных затратах на поддержку предпринимательства может быть достигнут путем размещения муниципального заказа. Несмотря на то, что г. Ростов-на-Дону в числе 5 российских городов за использование данного метода поддержки предпринимательства получил высокую оценку и был награжден специальным Сертификатом «Гарантированная прозрачность», его использование необходимо расширять, при этом все соискатели государственного заказа должны иметь равные условия допуска к конкурсу (или тендеру). Для информационной и имущественной поддержки предпринимателей города при муниципалитете можно создать доступную для хозяйствующих субъектов базу данных по недвижимому имуществу, включающую земельные участки, неиспользуемое имущество производственного назначения, которое может быть продано, передано в аренду или в доверительное управление субъектам малого предпринимательства. База таких данных имеется в Департаменте земельных и имущественных отношений, и доступ к ним для инфраструктур поддержки бизнеса должен быть облегчен. Сосредоточение информации обо всех возможностях в части поддержки предпринимательства, а именно: доступ к программам финансовой поддержки, помощь в модернизации производства и других видах технической помощи, возможности обучения и прочее является важной функцией муниципалитета.

Разработка и принятие нормативных документов, устанавливающих для предпринимателей льготы по аренде и выкупу, доверительному управлению, лизингу оборудования и помещений, находящихся в областной и муниципальной собственности, будет также действенной помощью. Если предприниматели производят ремонт и реконструкцию арендуемых нежилых помещений, можно предусмотреть возможность зачета израсходованных на это денежных средств в качестве платы за аренду. Муниципалитет может координировать взаимодействие малого бизнеса с крупными предприятиями, предоставляющими неиспользуемые ими производственные площади малым предприятиям. Крупным предприятиям, передающим производственные мощности в безвозмездное пользование малому бизнесу, возможно уменьшить налогооблагаемую базу по налогу на имущество и земельному налогу. Органы местного самоуправления по Федеральному закону № 154 от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделены правом только координировать участие немунципальных предприятий, учреждений и организаций в социально-экономическом развитии территории муниципального образования. В отношении предприятий, не относящихся к объектам муниципальной собственности, органы местного самоуправления вправе применять только договорные формы регулирования их хозяйственной деятельности. Привлечь предпринимателей к решению тех или иных вопросов местного значения можно путем размещения муниципального заказа, но это не единственный способ вовлечения предприятий, не входящих в состав муниципальной собственности, в дела местного сообщества. Предприятие любой формы собственности, независимо от характера своей деятельности, не может функционировать автономно от территории, на которой расположено. Оно пользуется землей, электроэнергией, теплом, водой, объектами коммунальной сферы, дорогами и т.п. Соответственно, размер платы за все эти ресурсы и услуги, условия лицензирования предпринимательской деятельности могут оговариваться и корректироваться соглашением между муниципальным органом и предпринимателем в зависимости от вклада, который вносит этот предприниматель в социально-экономическое развитие данного муниципального образования. Приоритеты и конкретные инструменты регулирования муниципальной экономики г. Ростова-на-Дону закреплены в «Программе социально-

экономического развития города Ростова-на-Дону на 2008-2011 годы», принятой решением № 354 Городской Думы 26 февраля 2008 г., в других программных документах, разрабатываемых органами местного самоуправления: программах социально-экономического развития муниципальных образований, инвестиционных программах, программах поддержки малого бизнеса и т.п.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований РФ применяется традиционная форма планирования социально-экономических показателей и организации работ по их достижению. Этим занимаются специалисты экономических подразделений местных администраций. Другие подразделения участвуют в реализации этих документов по отдельным курируемым ими направлениям. Так, вопросы использования муниципального земельного фонда и иного недвижимого имущества находятся в компетенции органов управления имущественно-земельных отношений, вопросы ценовой политики – в компетенции отделов цен и тарифов, взаимодействие с предпринимательскими структурами – в ведении муниципальных органов поддержки предпринимательства и т. п. Возглавляет систему управления муниципальной экономикой глава муниципального образования. Эта традиционная форма регулирования социально-экономического развития муниципальных образований в значительной мере устарела. Решения об использовании тех или иных экономических инструментов должны приниматься на инновационной основе с учетом мнения предпринимателей. Как показывает практика, специалисты органов местного самоуправления, компетентные в своей сфере, далеки от проблем предпринимателей. Как работники государственного сектора экономики, они дистанцированы от проблем частного сектора, а отсутствие прямой связи между ростом эффективности деятельности предпринимателей и использованием инструментария регулирования муниципальной экономики ограничивает личную заинтересованность работников местных администраций в выработке стратегии взаимодействия с предпринимателями.

На современном этапе необходимо применять инновационные подходы к организации процесса регулирования муниципального развития. Инновационная деятельность требует профессиональных кадров для всех сфер экономики города, а в особенности эта проблема остро стоит перед малым бизнесом. Устранению данного недостатка могли бы способствовать бизнес-инкубаторы,

осуществляющие подготовку квалифицированных рабочих и управленческих кадров для реализации конкретных предпринимательских проектов, в смете которых предусмотрены эти расходы. Подготовка кадров для муниципальной экономики требует разработки целостной Концепции, предусматривающей масштабную и многоуровневую подготовку кадров, проведение обучающих семинаров для предпринимателей, содействие в привлечении грантов на внедрение образовательных программ. Предполагаемые меры для развития предпринимательской деятельности, возможно, не сразу изменят структуру и показатели экономической деятельности. Но для населения важен сам факт решения местными властями такой важнейшей для местного сообщества проблемы, как создание новых рабочих мест – альтернативы скрытой безработице и теневой занятости и стимула для повышения квалификации рабочей силы. Благоприятный для предпринимательства климат будет способствовать росту инвестиционной привлекательности городской экономики и обусловит рост числа горожан, занятых в предпринимательстве и самозанятости. Важным результатом реализации предлагаемых мероприятий станет создание, пусть пока незначительного количества, новых предприятий и реструктуризация части существующих, которые будут регулярно выплачивать заработную плату работникам и платить налоги в местный бюджет. Даже небольшое увеличение собственных средств в доходной части бюджета будет способствовать сокращению его дефицита и положительно отразится на решении социальных вопросов.

Самым существенным отличием российской модели муниципального управления от зарубежных аналогов является то, что в российской модели практически не задействовано такое звено, как население или местное сообщество. Одним из основных направлений совершенствования институциональной среды экономики города может стать создание территориальной общины, потому что только община способна объединить представителей разных социальных групп, организовать людей для решения их социальных проблем. Территориальная община или орган территориального общественного самоуправления может выступать в двух ипостасях: с одной стороны, как первое звено самоуправления для прямого решения местных проблем, с другой стороны – как общественная организация, способная противостоять административному произволу. Чтобы община представляла собой первое звено подлинного самоуправления для прямого решения местных проблем,

т.е. чтобы сами жители активно включились в обустройство своего жизненного пространства, в уставе г. Ростова-на-Дону надо предусмотреть возможность передачи территориальной общине (по ее заявлению) полномочий вместе с необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми ресурсами. При этом к функциям и полномочиям органа территориального общественного самоуправления следует отнести:

1. контроль за содержанием и ремонтом жилищного фонда, внутриквартальных дорог, проездов, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-бытового назначения, уборкой и благоустройством территории территориальной общины;
2. организацию работы с детьми и подростками по месту жительства, в том числе детских и спортивных площадок; организацию пунктов взаимопомощи; организацию площадок для выгула собак, рекреационных площадок; организацию дизайна территории общины; обеспечение работы органа территориального общественного самоуправления; организацию народной дружины для участия в охране общественного порядка на территории общины во взаимодействии с органами ГУВД;
3. согласование всех действий городских и районных властей на территории общины;
4. осуществление по соглашению иных полномочий, переданных органам территориального общественного самоуправления городской администрацией вместе с необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми ресурсами;
5. включение председателя органа территориального общественного самоуправления в состав районной администрации с правом решающего голоса в вопросах, касающихся деятельности общины.

Перечисленные аспекты являются функцией территориальной общины, потому что это проблемы жителей данной территории. Функционирование территориальной общины придаст российской модели самоуправления завершённую форму. Таким образом, в случае успешного выполнения всех предложенных нами мероприятий, а именно: выделении средств господдержки, соответствующих институциональных изменений, активной позиции администрации города и населения, главным результатом будет позитивный настрой жителей города. Это позволит раскрыть личностный потенциал го-

рожан и задействовать такой ресурс, как предпринимательская способность. Произошедшие в результате реализации предлагаемых мер изменения улучшат положение одних горожан, не затрагивая положения других, т.е. реализуется принцип Парето, реализация которого рассматривается нами как основная задача местных органов власти.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1993
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I. М., 1994
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 1998.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. I. М., 1999.
5. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Российская газета. 1995. 1 сентября.
6. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Российская газета. 1997. 30 сентября.
7. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. М 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 октября.
8. Анимиа Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000.
9. Ахмедуев А. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // Экономист. 1996. № 10.
10. Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления // Муниципальная власть. 2008. №4.
11. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998.

Северо-Кавказский научный центр

Высшей школы ЮФУ

14 сентября 2009 г.