

Большинство вопросов местного значения, которые должна решать муниципальная власть, связано с функционированием различных отраслей сферы услуг. Однако анализ практики показывает, что органы местного самоуправления не рассматривают сферу услуг в качестве приоритета муниципальной экономической политики и не владеют технологиями решения данных вопросов. В статье предлагаются методические подходы к формированию и развитию муниципальной сферы услуг.

Экономическая политика местных органов власти

Е. А. ФЕДОРОВА,
заместитель директора по экономическим вопросам
некоммерческого партнерства «Дальневосточный
научный центр местного самоуправления»,
Хабаровск

Содержательный анализ полномочий местного уровня управления, установленных федеральным законодательством¹, приводит к выводу, что большинство из них связано с регулированием сферы услуг в муниципальном образовании. В связи с чем целесообразно определить муниципальный рынок услуг как сферу предпринимательской (коммерческой или некоммерческой) деятельности, связанной с обращением неких услуг; при этом ответственность за ее функционирование несёт местное самоуправление. При таком подходе основной целью местной экономической политики должно быть формирование и развитие муниципальных отраслевых рынков услуг. Соответственно должны быть определены задачи, функции и ресурсы, необходимые для их решения, а также роль населения и гражданских организаций², полномочия органов местного самоуправления.

¹ Ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

² Необходимость участия населения и гражданских организаций в решении данных задач вытекает из определения местного самоуправления, установленного в ФЗ № 131. Местное самоуправление в РФ – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

© ЭКО 2007 г.



Приоритеты

Экономическая политика органов местного самоуправления должна как минимум не противоречить основным положениям реформы публичной власти, которая осуществляется в настоящее время в России.

Основные положения реформы публичной власти в России:

- ✓ переход от «патерналистской» модели государства к «субсидиарной», в соответствии с которой всё, что население и гражданские организации могут делать самостоятельно, власть делать не должна;
- ✓ реструктуризация бюджетного сектора;
- ✓ поддержка конкуренции;
- ✓ реформирование государственного и муниципального имущественных комплексов;
- ✓ совершенствование программно-целевых методов планирования, внедрение технологии управления по результатам и привлечение институтов гражданского общества к решению стоящих перед властью задач;
- ✓ ограничение вмешательства государства (органов местного самоуправления) в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного (муниципального) регулирования;
- ✓ развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- ✓ организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам, и т. д.

При разработке и реализации экономической политики органы местного самоуправления, в первую очередь, должны создавать благоприятные условия для предпринимательской деятельности бизнес-организаций на данных рынках. И только в том случае, если бизнес на данные рынки «не пришёл», а потребность в услугах существует, органы местного самоуправления могут создавать муниципальные унитарные предприятия или муниципальные учреждения для производства требуемых услуг.

С началом реструктуризации бюджетного сектора, переходом к нормативно-подушевому финансированию и муни-

ципальному заказу отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание и др.) можно и нужно рассматривать как соответствующие муниципальные отраслевые рынки социальных услуг. При этом социальные гарантии государства, установленные Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, есть не что иное как обеспечение экономической доступности данных услуг для всех или некоторых категорий граждан путём частичной (субсидирование) или полной оплаты стоимости данных услуг за счёт бюджетных средств.

Приоритеты экономической политики местного самоуправления следует формировать с учетом потребностей населения муниципального образования в услугах, принимая во внимание общемировые и общероссийские тенденции развития сферы услуг.

Эффективность местной экономической политики

Проведённый анализ практики разработки и реализации экономической политики местного самоуправления в ряде муниципальных образований – городских округов Дальневосточного федерального округа (Хабаровск, Владивосток, Находка, Большой Камень, Арсеньев и т. д.), привел к неутешительным результатам.

Органы местного самоуправления понимают проведение экономической политики, в основном, как выполнение следующих функций:

- анализ социально-экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования, и разработка прогнозов их развития;
- разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и программ развития отдельных отраслей муниципальной экономики;
- создание и обеспечение эффективной деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- управление муниципальным имуществом;
- предоставление льгот, бюджетных гарантий, кредитов, субсидий отдельным хозяйствующим субъектам;
- инвестиционная деятельность;
- поддержка малого предпринимательства;
- формирование и размещение муниципального заказа;
- защита прав потребителей.

Все виды деятельности, которые осуществляют органы власти на муниципальных отраслевых рынках услуг, можно отнести к четырём основным «ролям», а именно:

- власть как регулятор рынка услуг;
- власть как субъект социальной политики (социальной поддержки граждан);
- власть как поставщик услуг на рынке;
- власть как потребитель услуг.

При этом органы местного самоуправления на большинстве муниципальных отраслевых рынках услуг выступают одновременно в трёх «ролях»: регулятор, поставщик и потребитель услуг, что создаёт благоприятную почву для конфликта интересов и коррупции.

Ни в одном из обследованных муниципальных образований Дальневосточного федерального округа развитие сферы услуг не является приоритетной задачей муниципальной экономической политики. Вместе с тем имеются примеры разработки органами местного самоуправления промышленной политики, что не входит в компетенцию местного уровня, кроме того, эти документы не учитывают общемировые тенденции развития постиндустриальной экономики.

Анализ информационного обеспечения экономических функций местной администрации показал, что информация, собираемая органами государственной статистики в ходе регулярных статистических наблюдений, а также структурными подразделениями органов местного самоуправления, не позволяет ни в одной муниципальной отрасли выявить и оценить уровень развития рыночных отношений. В частности, невозможно определить перечень услуг, предлагаемых на рынке, группы потребителей услуг, уровень их удовлетворённости услугами, поставщиков услуг и уровень развития конкуренции на рынке, наличие и уровень развития инфраструктуры рынка, состав регуляторов рынка и их полномочия.

Анализ принятых муниципальных правовых актов в части установления общеобязательных правил (регулирования отношений) для самостоятельных хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления показал, что по

многим муниципальным отраслям «правила игры» не созданы. А там, где такое регулирование все же осуществляется, наблюдаются, как правило, негативные последствия такого регулирования (ограничивается конкуренция, в преимущественном положении находятся муниципальные унитарные предприятия, полномочия органов местного самоуправления передаются отдельным хозяйствующим субъектам, создаются «естественные» монополии). В целом деятельность местной власти, мягко говоря, не способствует развитию конкуренции.

Судя по качеству принятых муниципальных целевых программ развития отдельных отраслей, их разработчики формально подходят к использованию программно-целевых методов планирования: формы программ, как правило, соответствуют современным требованиям к таким документам, а вот их содержание вряд ли можно назвать удовлетворительным. В них повсеместно нарушаются логические и причинно-следственные связи (задачи не соответствуют целям, функции – задачам, ожидаемые результаты – заявленным целям и т. д.); ресурсная база программ прорабатывается весьма абстрактно и несистемно; отсутствуют системы управления программами, и т. д. Все эти ошибки заведомо обрекают на неуспех.

Муниципальные целевые программы развития предпринимательства содержат те же ошибки и противоречия. Кроме того, данные программы разрабатываются без учёта отраслевой специфики и тенденций развития сферы услуг в разных отраслях муниципальной экономики. Между тем эти отрасли принципиально различны: некоторые рынки монополизированы, в других уже созданы достаточно хорошие условия для эффективного развития предпринимательства, в третьих – необходимо принимать меры по регулированию входа поставщиков на данный рынок.

Анализ организационных структур экономического блока местных администраций показывает, что их разработчики весьма формально подходят к использованию системно-целевых методов построения организационных структур и

достаточно вольно трактуют свои полномочия – без учёта требований федерального законодательства. С одной стороны, это ведет к ошибкам в организационном построении и неэффективности местных администраций в регулировании муниципальной экономики, с другой – к превышению полномочий местной власти. И то и другое отрицательно сказывается на развитии предпринимательства на муниципальных отраслевых рынках. В частности, по данным Отчета о научно-исследовательской работе «Состояние, проблемы, тенденции и перспективы развития малого предпринимательства в Хабаровском крае на период до 2010 года», подготовленного специалистами Хабаровской государственной академии экономики и права, 80% предпринимателей Хабаровска считают, что их работе мешает административное давление со стороны муниципальных властей. Местные власти бюрократизировались (так считают 53,8%) и не стимулируют деятельность предпринимателей (56%).

Чтобы создать благоприятные условия для предпринимательской деятельности, у органов местного самоуправления есть достаточная законодательная основа, но используется весьма ограниченный набор инструментов экономической политики. Применяются они, как правило, для поддержки муниципальных унитарных предприятий, что даёт им преимущество перед немунICIPальными предприятиями и ограничивает конкуренцию.

Перечислим эти инструменты:

- ✧ правовое регулирование вопросов местного значения (установление общеобязательных правил);
- ✧ установление местных налогов и сборов, установление льгот в отношении некоторых субъектов хозяйственной жизни в части местных налогов и сборов;
- ✧ создание благоприятных финансовых условий (предоставление кредитов из местного бюджета, субсидий и субвенций, бюджетных гарантий, создание фондов поддержки);
- ✧ управление муниципальной собственностью, установление льгот в отношении некоторых субъектов хозяйственной жизни в части использования муниципального имущества;
- ✧ инвестиционная деятельность в рамках вопросов местного значения;

- ✧ строительство и содержание инфраструктуры (в том числе содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, транспортных и инженерных сооружений и других объектов инфраструктуры);
- ✧ принятие программ социально-экономического развития и программ поддержки предпринимательства;
- ✧ информационная, консалтинговая, образовательная поддержка (создание бизнес-инкубаторов, информационных баз данных о муниципальном имуществе, сдаваемом в аренду) и т. д.

Содействие развитию муниципальных отраслевых рынков услуг

Представляется целесообразным рассматривать муниципальную экономику как систему муниципальных отраслевых рынков услуг, а в качестве основной цели экономической политики органов местного самоуправления определить формирование и развитие этих рынков.

Для формирования муниципальных отраслевых рынков услуг необходимо создание условий для предпринимательской деятельности на данных рынках, в том числе:

- выработка «правил игры»;
- создание благоприятных материально-технических и финансовых условий для предпринимательской деятельности;
- информационная, консалтинговая, образовательная поддержка предпринимательства;
- стимулирование предпринимательской деятельности;
- создание МУПов или муниципальных учреждений и обеспечение их функционирования в случаях невозможности или нецелесообразности привлечения частного бизнеса в данные отрасли.

Для выявления провалов на муниципальных отраслевых рынках и их устранения необходимы:

- ◆ мониторинг рынков (маркетинговые исследования),
- ◆ выявление причин провалов рынка,
- ◆ разработка мер по преодолению провалов рынка с использованием различных методов регулирования,
- ◆ реализация мер по преодолению провалов рынка,
- ◆ оценка эффективности и результативности принятых мер по устранению провалов рынка.

Для развития муниципальных отраслевых рынков услуг следует:

- ☒ проводить маркетинговые исследования с целью выявления тенденций на рынке;
- ☒ заниматься прогнозированием развития рынков;
- ☒ разрабатывать программы развития муниципальных отраслевых рынков;
- ☒ реализовывать программы развития муниципальных отраслевых рынков;
- ☒ оценивать эффективность и результативность реализованных программ.

Для разработки и реализации экономической политики на каждом муниципальном отраслевом рынке услуг в органах местного самоуправления должна существовать соответствующая данным задачам система мониторинга каждого рынка, в обязательном порядке включающая показатели, необходимые для оценки ситуации на рынке и учитывающие удовлетворённость населения услугами, а также технологии сбора и обработки информации, позволяющие получить объективную оценку ситуации на рынке.

Поскольку уровни развития предпринимательства и рыночных отношений на разных муниципальных отраслевых рынках услуг неодинаковы, в качестве инструмента их развития необходимы отраслевые программы развития муниципальных отраслевых рынков услуг. Разработка таких программ должна осуществляться в строгом соответствии с программно-целевыми методами планирования, с учетом перехода к технологии управления по результатам, к аутсорсингу административно-управленческих функций власти и целесообразности привлечения интеллектуального потенциала гражданского общества (науки, отраслевых объединений предпринимателей и обществ защиты прав потребителей). Приоритеты в разработке таких программ следует выстраивать, исходя из потребностей жителей муниципального образования в услугах, а также с учётом общемировых и общероссийских тенденций развития сферы услуг.