
Управление муниципальным
экономическим развитием



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
Москва

УДК 332.02(1-21):352(075)
ББК 65.050.23я7
У67

Научный редактор к.э.н. Г.Ю. Ветров

У67 Управление муниципальным экономическим развитием/ под ред. Г.Ю. Ветрова — М.: Фонд "Институт экономики города", 2009. — 258 с.

ISBN 978-5-8130-0134-5

Учебное пособие имеет своей целью сформировать целостное представление о теоретических подходах к управлению муниципальным экономическим развитием и практической деятельности муниципальных образований, направленной на развитие их экономического потенциала. Экономическое развитие рассматривается как одна из наиболее сложных сфер в системе муниципального управления, которая требует комплексной согласованной работы различных органов местного самоуправления, а также выстраивания конструктивных отношений между различными субъектами местного сообщества, согласования местных интересов с общестрановыми и региональными. Особое внимание уделено планированию, инвестиционной политике, механизмам общественного участия, а также другим актуальным вопросам экономического развития российских муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления.

Пособие иллюстрируется практическими примерами, в том числе материалами проектов, реализованных сотрудниками Института экономики города в различных муниципальных образованиях Российской Федерации в 1999—2007 гг.

Пособие предназначено для студентов и аспирантов, изучающих муниципальное управление, работников органов местного самоуправления, а также для широкого круга читателей, интересующихся муниципальной проблематикой.

УДК 332.02(1-21):352(075)
ББК 65.050.23я7

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд "Институт экономики города" обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0134-5

© Фонд "Институт экономики города", 2009

Содержание

1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ И УСЛОВИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	5	2. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ПЛАНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	61
1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им	5	2.1. Прогнозирование муниципального экономического развития	61
Понятие муниципального экономического развития	5	Нормативно-правовая основа прогнозирования	61
Субъект и объект управления муниципальным экономическим развитием	9	Этапы прогнозирования	63
Сущность деятельности органов местного самоуправления в области муниципального экономического развития	11	Виды прогнозирования	64
Основные элементы организации управления муниципальным экономическим развитием	11	Объекты прогнозирования	65
Концепции управления муниципальным экономическим развитием	13	Принципы прогнозирования	66
1.2. Экономическое развитие муниципальных образований в контексте организации российского местного самоуправления	21	Методы прогнозирования	67
Общие нормативно-правовые рамки муниципального экономического развития	21	Информационные ресурсы для составления прогнозов	68
Территориальная организация местного самоуправления	23	Проблемы прогнозирования муниципального развития	75
Финансовое обеспечение местного самоуправления	26	2.2. Планирование муниципального экономического развития: общие подходы	78
Управление муниципальной собственностью	31	Постановка проблемы планирования экономического развития в современных условиях	78
Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество	32	Различия "западных" и российских подходов к планированию муниципального экономического развития	84
Подготовка муниципальных кадров	36	Этапы развития планирования муниципального экономического развития в России	91
Вопросы комплексного социально-экономического развития на местном уровне	37	2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального планирования	99
1.3. Муниципальное экономическое развитие в системе региональной политики страны	43	Организация муниципального экономического планирования	99
Постановка проблемы региональной политики в ее связи с муниципальным экономическим развитием	43	Место муниципального экономического развития в системе комплексного планирования	101
Основные направления реализации региональной политики в контексте ее влияния на местное экономическое развитие	49	Координация планирования на муниципальном уровне	110
		3. ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	113
		3.1. Инвестиционная политика муниципального образования	113
		Постановка проблемы и основные понятия	113

Виды инвестиций	113	ГЛОССАРИЙ	169
Роль органов МСУ в инвестиционной деятельности	114	ПРИЛОЖЕНИЯ	173
Муниципальная инвестиционная политика	117	Разработка планового документа муниципального образования: "Стратегия социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005-2015 гг."	175
Реализация муниципальной инвестиционной политики	120	Стратегические приоритеты развития города	187
3.2. Частно-государственное партнерство	132	Методические рекомендации по составлению инвестиционного паспорта муниципального образования	194
Направления реализации частно-государственного партнерства на региональном и местном уровнях	132	Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований	208
Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства	140	Материалы оценки муниципальной программы социально-экономического развития г. Саратова на 1999-2001 годы	230
Общие выводы относительно практики частно-государственного партнерства в процессах муниципального экономического развития	151	Концепция создания агентства экономического развития города	242
3.3. Мониторинг и оценка муниципальных программ	155	Официальные сайты некоторых российских муниципалитетов	254
Мониторинг и оценка как элементы управления	155		
Мониторинг муниципальных программ	157	SUMMARY	257
Оценка муниципальных программ	162		

1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Понятие муниципального экономического развития ■ Субъект и объект управления муниципальным экономическим развитием ■ Сущность деятельности органов местного самоуправления в области муниципального экономического развития ■ Основные элементы организации управления муниципальным экономическим развитием ■ Концепции управления муниципальным экономическим развитием

Понятие муниципального экономического развития

Понятие "муниципальное экономическое развитие" неоднозначно — как всякое комплексное явление, оно имеет много толкований. Аналогичным образом при кажущейся очевидности понятия "экономическое развитие" общепринятой его трактовки не существует. Есть разные мнения относительно того, что входит в сферу экономического развития, насколько управляемым является этот процесс и какие цели преследует управление им.

При определении муниципального экономического развития логично отталкиваться от определения развития как такового. В самом общем виде *муниципальное экономическое развитие можно понимать как процесс определенных изменений в муниципальной образовани, направленных на улучшение его экономики.*

Развивая данное положение, необходимо отметить, что экономическое развитие не является самоцелью. Муниципальное образование, выступающее как формализованная структура социума — местного сообщества, занимается экономическим развитием ради повышения качества жизни своих жителей. Качество жизни городского сообщества можно выразить через степень удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан. Существуют разные классификации потребностей. Исходя из возможностей местных сообществ выделим следующие категории потребностей:

6 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

- потребности, связанные с реализацией фундаментального права на жизнь, ее продолжительностью, соответствующей возможностям общества и ожиданиям человека;
- потребности в благоприятных условиях труда и отдыха, комфортных социально-бытовых условиях проживания, здоровой пище и здоровой среде обитания, добротных товарах и жилище;
- потребности, связанные с самовыражением и самореализацией личности, в том числе через участие в управлении обществом.

Муниципалитет удовлетворяет эти потребности путем обеспечения гражданам благоприятных условий для жизни, отдыха и трудовой деятельности. В число этих условий входят благоустроенная среда, рабочие места, комфортное жилье, развитые инфраструктура и сфера обслуживания, удобная сеть коммуникаций с бесперебойно работающим транспортом, экологическая чистота, отсутствие барьеров для предпринимательства, наличие механизмов для участия граждан в управлении на местном уровне и многое другое. Степень обеспечения всех этих условий может быть оценена с помощью системы индикаторов, которые в совокупности и составляют количественное выражение понятия качества жизни. Таким образом, качество жизни — не эфемерное понятие, хотя относительно конкретного его наполнения (какие индикаторы использовать для его оценки и в каком количестве, каким образом их увязывать между собой и т.п.) постоянно ведутся споры, и вряд ли возможно какое-то одно всех устраивающее решение. И в этом смысле муниципальное экономическое развитие — скорее средство достижения достойного качества жизни, чем цель местного сообщества. Собственно, цель экономического развития и состоит в том, чтобы обеспечивать *благосостояние местного сообщества — личное и общественное*.

Итак, главные задачи муниципального экономического развития определяются его целевой установкой на рост личного и общественного благосостояния. Традиционно в этом контексте выделяются две *задачи* — создание рабочих мест и увеличение налоговой базы, которые напрямую обеспечивают как уровень жизни каждого человека, так и объем ресурсов, поступающий в распоряжение всего местного сообщества. Уровнем общественного благосостояния в свою очередь определяются возможности общества создавать и поддерживать общественную инфраструктуру (коммунальную, социальную и пр.).

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им ■ 7

При этом принципиально важно, чтобы местное экономическое развитие было *эффективным*, то есть приносило стабильные, долгосрочные, экономически и социально значимые результаты. Так, в ходе экономического развития важно не просто дать людям работу, а обеспечить стабильную занятость с высоким уровнем заработка. Налоговая база должна быть не просто большой, а устойчивой, по возможности расширяющейся и диверсифицированной. Инфраструктура, которая создается на общественные средства, должна обеспечить население не просто общественными услугами, но общественными услугами высокого качества, второй задачей инфраструктуры является обеспечение собственно экономического развития в дальнейшем. Поэтому способность местных властей сохранить существующую деловую активность и стимулировать новую, с привлечением инвестиций, приобретает первоочередное значение.

Одним из краеугольных камней муниципального экономического развития в условиях рыночной экономики, является *конкуренция*. При высокой степени свободы выбора и передвижения экономические субъекты заняты постоянным поиском мест, где им была бы предложена наиболее благоприятная и стимулирующая среда — такая, в которой проще всего улучшить свое *экономическое благосостояние*. Соответственно, те местные сообщества, которые предлагают лучшую среду для реализации предпринимательской инициативы, привлекают бизнес, обеспечивают экономическое развитие. Сообщества, сформировавшие среду, в которой процветают частная инициатива и предпринимательская деятельность, а также такую, которая предоставляла бы частным лицам, предпринимателям и организациям соответствующие гарантии их положения, в итоге придут к финансовому и политическому успеху.

Субъект и объект управления муниципальным экономическим развитием

Деятельность, направленная на повышение качества жизни граждан на муниципальном уровне, может и должна управляться. Кто и каким образом этим должен заниматься? Эти вопросы — вопросы управления муниципальным развитием — так же стары, как и сами поселения людей.

8 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Прежде всего, необходимо определить субъект управления — кто управляет? Можно сказать — орган местного самоуправления, и это не будет ошибкой, но все же это не совсем точно. Суть местного самоуправления состоит в широком участии самих граждан в управлении своим будущим (на то оно и самоуправление) — как на этапе избрания органов местного самоуправления из своих рядов, так и в дальнейшем, через различные формы общественного участия в управлении. Поэтому точнее будет сказать, что *субъектом управления муниципальным экономическим развитием выступает само местное сообщество, действующее через органы местного самоуправления.*

Теперь определим объект управления — чем местное сообщество вправе управлять, какие ресурсы и управленческие механизмы может задействовать? Это уже более сложный вопрос. Сразу следует вывести за скобки ресурс поддержки со стороны государства в виде инвестиций в муниципальную экономику или дотаций на развитие муниципального хозяйства. Если мы говорим об эффективном муниципальном управлении, то администрация должна быть в первую очередь нацелена на мобилизацию внутренних ресурсов. Здесь важно понять двойственную природу муниципального образования.

С одной стороны, оно объединяет в себе множество самостоятельных субъектов рынка со своими специфическими экономическими и социальными интересами, правами, ресурсами — отдельных граждан, их группы, предприятия, организации. Их экономические решения вызваны разными причинами и независимы друг от друга. Муниципальной администрации необходимо не допускать прямых конфликтов между субъектами, правильно выстраивать приоритеты в отношениях с ними и в конечном счете обеспечивать положение, при котором их деятельность идет на благо всего местного сообщества.

С другой стороны, помимо специфических интересов каждого субъекта на территории муниципального образования возникают общественные интересы, обусловленные общими потребностями членов местного сообщества, удовлетворение которых требует определенных общественных ресурсов. И распоряжаться этими ресурсами не может никто, кроме органов местного самоуправления — это их прямая функция.

Таким образом, те внутренние ресурсы, которыми располагает

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им ■ 9

муниципалитет, можно поделить на две группы в зависимости от методов управления ими:

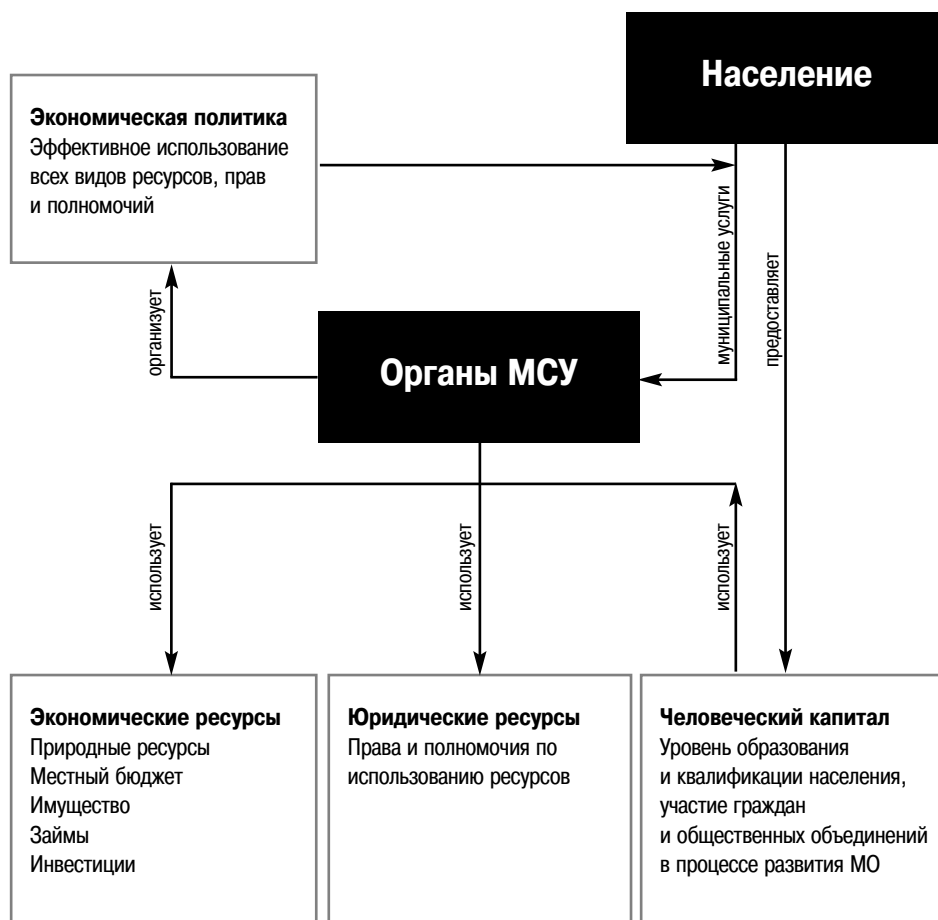
- 1) объекты, находящиеся в муниципальной собственности, то есть общественные ресурсы — муниципальные финансы, земли и имущество, муниципальные предприятия и учреждения, муниципальный жилой фонд. Ими местная администрация вправе распоряжаться *непосредственно* — продавать, сдавать в аренду, реконструировать и т.п.;
- 2) объекты, не находящиеся в муниципальной собственности, но расположенные на территории муниципального образования, — в основном это предприятия и иные объекты собственности коммерческого сектора. Для муниципалитета это своего рода "черный ящик", на который, однако, можно и нужно воздействовать *косвенными* методами — через налоговую, инвестиционную, административную политику.

Таким образом, четко ограничивается сфера компетенции органов местного самоуправления: прямое управление муниципальной собственностью и только косвенное — прочими объектами на территории города. Рациональное сочетание форм и методов прямого и косвенного управления и позволяет в конечном счете реализовать сформулированную выше главную цель муниципального экономического развития — повышение качества жизни сообщества.

Таким образом, муниципальное экономическое развитие представляет собой сложную систему взаимосвязей между различными элементами, которую можно представить в виде схемы.

10 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Рис. 1.1. Функциональная схема управления развитием муниципального образования



Организация процесса управления развитием требует от субъекта знаний и владения технологиями. Их формирование и наработка практики применения являются на данном этапе становления местного самоуправления в России, пожалуй, наиболее актуальной задачей в плане перспектив развития местного самоуправления как системы. В последующих разделах этот вопрос будет рассмотрен подробнее в контексте реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Сущность деятельности органов местного самоуправления
в области муниципального экономического развития

Организирующее воздействие органов местного самоуправления (МСУ) на муниципальное экономическое развитие придает целевую направленность и ускорение процессам развития территории на основе реализации ее потенциальных возможностей и создания благоприятных условий. При этом деятельность органов МСУ по экономическому развитию заключается не в том,

12 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

низации муниципального развития. Однако, в сущности, все эти варианты суть вариации универсальной схемы, включающей в себя основные — неизменные — элементы управления развитием:

- 1) определение целей (стратегических приоритетных направлений) развития;
- 2) прогнозирование социально-экономического развития;
- 3) планирование в условиях партнерства;
- 4) обеспечение инфраструктурой для ведения экономической деятельности;
- 5) создание благоприятных условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- 6) ресурсное обеспечение процессов развития.

Определение целей предполагает определение стратегических приоритетных направлений развития муниципалитета с учетом многообразия форм собственности, имеющих на территории ресурсов, конкурентных преимуществ данной территории.

Прогнозирование социально-экономического развития предполагает учет условий и тенденций экономического развития на перспективу, основанный на максимально полном анализе разнообразной информации.

Планирование в условиях партнерства предполагает создание и реализацию долго- и краткосрочных планов, местных стратегий развития в условиях общественного участия, привлечения бизнеса и всего местного сообщества, учет взаимных интересов и создание экономических альянсов.

Когда речь идет об *обеспечении инфраструктурой* для ведения экономической деятельности в муниципальном образовании, инфраструктуру следует трактовать максимально широко — от работы административных служб до обеспечения земельными участками, транспортом, электроэнергией, водоснабжением и канализацией, от подготовки профессиональных кадров до имеющихся возможностей для отдыха и развлечений работодателей, работников и туристов.

Создание благоприятных условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности означает создание условий, которые способствуют деловой активности в муниципалитете. Устранение административных барьеров, определение ясных и понятных процедур оформления начала и ведения предпринимательской деятельности, снижение административных барьеров, а так-

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им ■ 13

же поддержание этих условий в стабильной и равной для всех форме является важным аспектом привлекательности муниципального образования.

Ресурсное обеспечение процессов развития предполагает максимально возможную мобилизацию всех ресурсов — как тех, которыми непосредственно управляет муниципалитет (бюджет, муниципальное имущество, земля), так и тех, что находятся в собственности других действующих на территории данного муниципального образования субъектов, на которые органы МСУ могут воздействовать косвенно.

Подробному рассмотрению этих элементов управления посвящены разделы 2 и 3 настоящего пособия.

Концепции управления муниципальным экономическим развитием

Современные реалии глобализации, определяющиеся свободой перемещения капитала, технологий и трудовых ресурсов и в то же время растущей конкуренцией за ресурсы привели к положению, при котором муниципальное образование, существующее в открытой рыночной среде, становится самостоятельным участником рынка. Это ставит местную администрацию перед необходимостью выработать собственную экономическую позицию, создавать определенную модель экономического поведения.

В муниципальной практике сложились различные модели и концепции управления социально-экономическим развитием на местном уровне. Не ставя перед собой задачи подробно анализировать каждую из них, отметим некоторые принципиальные различия подходов к муниципальному социально-экономическому развитию, выражаемых в этих концепциях.

Прежде всего, различия лежат в области взглядов на отношение муниципального образования к направлениям использования собственных ресурсов, носящих общественный характер. Принципиальным является вопрос: на что должны расходоваться общественные ресурсы, прежде всего может ли муниципалитет использовать их как своего рода "коммерческий капитал"? Ответить на этот вопрос можно двояким образом, что выразилось в существовании двух концепций развития города, условно называемых *город-предприниматель* и *город-дворник*.

14 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Концепция города-предпринимателя (urban entrepreneurship) получила распространение в конце 1980-х — начале 1990-х гг. в ряде европейских стран (Германия, Франция, Италия, Испания, Бельгия).

Город-предприниматель использует общественные финансовые и прочие ресурсы, вкладывая их в коммерческую сферу, в том числе иногда и вне своих собственных пределов. Зачастую такие города балансируют на грани риска, допустимого вмешательства в предпринимательскую деятельность. Аргументом в пользу этой практики является возможность "заработать" дополнительные средства в городской бюджет и в конечном счете направить их на улучшение жизни горожан. Однако любой предпринимательский проект подвержен коммерческим рискам. Общественные ресурсы, мобилизованные для удовлетворения конкретных общественных потребностей, могут быть потеряны в результате нерациональных решений, изменения конъюнктуры и других обстоятельств. К тому же практика показывает, что, как правило, в предпринимательской сфере деятельность специализированных коммерческих структур является более эффективной, чем административных структур городского управления.

Альтернативной по отношению к данной концепции является концепция города-дворника, который видит свои функции прежде всего в удовлетворении общественных потребностей, расходует свои бюджетные и прочие ресурсы на создание благоприятной, оптимальной среды для жизни людей, для ведения хозяйственной деятельности. Это принципиально иной взгляд на использование общественных ресурсов.

Другой "развилкой" в подходах к муниципальному социально-экономическому развитию является роль планового регулирования рыночных механизмов в управлении экономикой муниципальных образований. До сих пор идут дискуссии по поводу того, насколько "глубоко" необходимо регулировать экономику. Как показала практика, роль планирования экономического развития не только не уменьшается, но, напротив, возрастает, в том числе и в городах западных стран с либеральной экономикой. Разумеется, при этом планирование носит индикативный характер, является гибким, насыщенным элементами мониторинга, оценки реализации, обратной связи.

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им ■ 15

Одной из важнейших специфических черт муниципального уровня планирования является широко развитая система общественного участия местного сообщества на всех стадиях планирования — от разработки стратегических долгосрочных целей до контроля за исполнением планов. На Западе принцип широкого партнерства управленческих, частных и общественных структур развивается с самого начала формирования собственно концепций муниципального экономического развития (с 1980-х гг. XX века) и носит название *public participation*, что буквально переводится как "общественное участие". Главная идея "участия" состоит в выстраивании экономической политики города на условиях консенсуса интересов разных субъектов, разных социальных групп, их постоянного участия в управлении через процедуры общественного контроля и обратной связи в ходе корректировки разработанных планов.

Различные формы общественного участия являются обязательным элементом управления муниципальным экономическим развитием в городах Америки и Западной Европы. Например, они успешно использовались при разработке плановых документов таких европейских городов, как Барселона и Мюнхен, Прага и Краков. В России это традиционно одно из наиболее слабых звеньев организации муниципального экономического развития, что связано со слабостью институтов гражданского общества в целом. Тем не менее за последние годы ситуация существенно изменилась в лучшую сторону, в ряде городов заработали институты общественного участия, а те или иные механизмы общественного участия все чаще задействуются в процессе подготовки программ и стратегий развития российских муниципальных образований. Вопросам организации общественного участия будет посвящен специальный раздел настоящей книги.

В ряду основных концепций муниципального развития следует также упомянуть концепцию *устойчивого развития*. Она возникла под влиянием возросшего внимания к проблемам окружающей среды. Согласно формулировке ООН, устойчивое развитие — это "развитие общества, которое позволяет удовлетворять потребности нынешних поколений, не нанося при этом ущерба возможностям, оставляемым в наследство будущим поколениям для удовлетворения их собственных потребностей". В российском законодательстве устойчивое развитие трактуется более расплывчато — как "гармо-

16 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

ническое развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды".

Соответственно, фокус концепции устойчивого развития — согласование экономического развития с экологией. Постулируется, что экономика должна в равной степени ориентироваться как на удовлетворение потребностей настоящего времени, так и на сохранение аналогичной возможности для будущих поколений.

Разумеется, в "чистом" виде эти схемы встречаются крайне редко, тем не менее везде в мире, и в России в том числе, можно найти более или менее выраженные черты той или иной модели. Говоря же о российской практике, необходимо учесть специфику нашего "переходного периода". Правовая и организационная неопределенность, незавершенность основных институциональных преобразований на муниципальном уровне, неурегулированность рыночных механизмов — все это определяет своеобразие российского муниципального управления. Очень четко это, в частности, проявляется в ресурсной базе местного развития, прежде всего в его финансовом обеспечении.

Финансирование муниципального социально-экономического развития может вестись из разных источников. Их можно разделить на местные (внутренние) и внешние. Среди последних различаются вложения сторонних инвесторов и муниципальные займы. Соотношение источников финансирования местных бюджетов варьирует в разных системах организации муниципального управления. Так, на Западе до 90% инвестиций в городское развитие поступает из местных источников — вложения местных предприятий, поступления от местных налогов, внутренние займы, ипотечные кредиты (капитализация земли и недвижимости) и т.п. К крупным внешним заимствованиям муниципалитеты прибегают там относительно редко. В России ситуация иная в силу сохраняющейся финансовой и, в частности, фискальной зависимости муниципалитетов от государственного (федерального и регионального) уровня власти.

В этих условиях складываются разные варианты экономической политики российских муниципалитетов. Одни сохраняют пассивное экономическое "поведение", в основном опирающееся на традиционные схемы отношений с субъектом Федерации. В таких муниципалитетах слабо внедряются новые экономические схемы, не проводятся серьезные нормативные и

1.1. Понятие муниципального экономического развития и управления им ■ 17

институциональные изменения на местном уровне, практически не иницируются преобразования в отношениях с органами государственной власти.

Другие муниципальные образования стремятся повысить эффективность своей экономической политики, используя общественные ресурсы (бюджетные средства, муниципальную собственность) в коммерческих проектах. Наиболее распространенные проявления такой политики — покупка долей в уставном капитале коммерческих предприятий, предоставление льготных кредитов муниципальным предприятиям или хозяйственным обществам, покрытие их убытков, иногда "экспорт" общественных средств за пределы муниципалитета. Концепция превращения муниципального образования в своеобразную "корпорацию", а мэра — в "крепкого хозяйственника" стала достаточно популярной в России, однако это чревато серьезными проблемами. В ходе таких проектов общественные ресурсы подвергаются недопустимому коммерческому риску. По эффективности коммерческой деятельности муниципальные структуры, как правило, значительно уступают частнопредпринимательскому сектору, а смешивание функций заказчика и подрядчика приводит к коррупции и другим злоупотреблениям.

Один из важнейших аспектов управления муниципальным социально-экономическим развитием — вовлечение в данный процесс действующих на территории города крупных хозяйствующих субъектов немunicipальной формы собственности (как правило, промышленных предприятий). Эта задача является частью более общей задачи выстраивания взаимодействия органов местного самоуправления с крупными предприятиями. Очевидно, что недоучет интересов важнейших игроков на муниципальном поле, каковыми являются предприятия, в значительной мере обесмысливает понятие управления местным развитием.

Со своей стороны многие руководители предприятий убеждены, что их участие в муниципальном развитии должно ограничиваться тем, что они обеспечивают рабочие места и платят налоги, а решать, как распоряжаться этими средствами, должны органы местного самоуправления. Между тем задачи, встающие перед городом, в особенности при осуществлении социально-экономического планирования, требуют более активного подключения хозяйствующих субъектов. Тем более что интересы

18 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

муниципального образования и расположенных на его территории крупных предприятий хотя и имеют много точек пересечения, по отдельным вопросам могут противоречить друг другу — это, например, касается охраны природы, территориального расширения предприятий при наличии у города альтернативных видов на территорию и т.п. Нужна площадка для поиска компромисса.

Проблемы часто возникают тогда, когда предприятия, расположенные на территории муниципального образования, являются не самостоятельными экономическими субъектами, а филиалами вертикально ориентированных корпораций, головные офисы которых расположены за пределами города (а то и страны). Эти предприятия, как правило, слабо заинтересованы в развитии территорий своего базирования, их интересы всецело подчинены интересам корпорации. Однако и в этих случаях муниципалитет должен искать возможности для диалога.

Более того, в рамках программ социальной ответственности бизнеса крупные российские компании в последние годы реализуют много проектов по содействию социально-экономическому развитию муниципальных образований — территорий своего экономического присутствия. Самое важное при этом — найти разумный баланс интересов и профессиональных подходов к управлению территорией. Опасность заключается в том, что нередко менеджеры компаний, ответственные за работу с территориями, пытаются лидировать в таких проектах и внедрять корпоративные методы управления, которые далеко не всегда однозначно применимы в муниципальной сфере, а также игнорируют необходимость использования элемента общественного участия при определении приоритетов и инструментов развития муниципального образования.

В стимулировании этих процессов могут быть задействованы механизмы как информационные (предоставление информации о состоянии малого предпринимательства в городе, наличии предпринимателей, способных производить нужные крупным предприятиям технологические операции, и т.п.), так и финансовые (например, повышенная ставка арендной платы за неиспользуемое имущество вынудит предприятия максимально задействовать имеющиеся фонды, в частности сдавать излишние площади и неэксплуатируемое оборудование в субаренду субъектам малого предпринимательства).

ЧТО ТАКОЕ МЕСТНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ?

Целью местного экономического развития (МЭР) является формирование экономического потенциала местности для улучшения экономического будущего и повышения уровня жизни всего населения. Это процесс, в котором государственные, частные и неправительственные организации работают вместе для создания лучших условий для экономического роста и обеспечения занятости.

ЧТО ОЗНАЧАЕТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕСТНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ПРАКТИКЕ?

Сегодня экономический успех населенных местностей зависит от их способности адаптироваться к быстро меняющимся национальным и международным рыночным условиям. Для того чтобы населенные местности могли улучшить свое экономическое будущее, все больше используется стратегически планируемое местное экономическое развитие.

КАК МОЖНО ПОСТРОИТЬ СИЛЬНУЮ МЕСТНУЮ ЭКОНОМИКУ?

Каждый город и населенный пункт обладает уникальными местными условиями, которые способствуют или препятствуют его экономическому развитию. Данные условия должны формировать основу разработки и внедрения стратегии местного экономического развития. Добросовестная практика говорит о том, что для формирования сильной местной экономики каждое местное сообщество должно предпринимать совместные и стратегически планируемые действия для того, чтобы понять сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, существующие в данной местности, и затем действовать в соответствии с этим. Такой процесс должен позволить населенным местностям стать более привлекательными для бизнеса, рабочих и институтов, оказывающих помощь.

КТО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ МЕСТНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ?

Успешные местные предприятия создают материальные блага, рабочие места и повышают стандарты жизни. Однако процветание частного предприятия зависит от благоприятных условий бизнеса. Местные органы управления играют существенную роль в создании благоприятных условий для успешного развития бизнеса и обеспечения занятости. Оптимальная реализация такой политики достигается путем партнерства интересов местного органа управления, бизнеса и широкой общественности.

Источник: Свинбурн Г. Местное экономическое развитие : краткий справочник / Всемирный банк. Вашингтон, округ Колумбия, 2006.
www.worldbank.org/urban/led.

20 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Контрольные вопросы и задания к разделу 1.1

1. Дайте определение муниципального экономического развития.
2. Сформулируйте цель и основные задачи муниципального экономического развития.
3. Что и кто является объектом и субъектом муниципального экономического развития?
4. Каковы основные направления работы органов МСУ по муниципальному экономическому развитию?
5. Каковы основные концепции муниципального экономического развития?

Литература к разделу 1.1

1. Ветров Г.Ю. Управление муниципальным экономическим развитием // Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
2. Визгалов Д.В. Роль органов местного самоуправления в муниципальном экономическом развитии // Городской альманах. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2003.
3. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. — М.: ИКЦ "Академкнига", 2003.
4. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент. — М.: ИНФРА-М, 2002.
5. Информация Всемирного банка по проблемам муниципального экономического развития: www.worldbank.org/urban/led/
6. Смирнягин Л.В. Местное самоуправление и муниципальное экономическое развитие в контексте концепции экономики общественного сектора // Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
7. Маркварт Э.Э., Савранская О.Л., Стародубровская И.В. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления. — М., 2004.
8. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
9. О'Салливан А. Экономика города. — М.: ИНФРА-М, 2002.

1.2. Экономическое развитие муниципальных образований в контексте организации российского местного самоуправления

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Общие нормативно-правовые рамки муниципального экономического развития ■ Территориальная организация местного самоуправления ■ Финансовое обеспечение местного самоуправления ■ Управление муниципальной собственностью ■ Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество ■ Подготовка кадров ■ Вопросы комплексного социально-экономического развития на местном уровне

Общие нормативно-правовые рамки муниципального экономического развития

Экономическое развитие российских муниципальных образований необходимо рассматривать в контексте организации института местного самоуправления, который в России достаточно сложен и в настоящее время претерпевает коренные изменения.

В основе *правового регулирования экономической деятельности МСУ* лежат определение компетенции местного самоуправления по оказанию общественных услуг и порядок распоряжения ресурсами, которые закрепляются за местным уровнем для решения этой задачи. В современной России перечень муниципальных услуг, за которые отвечает местная власть, закреплён в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее также Закон № 131-ФЗ) в разделах, посвящённых *вопросам местного значения и полномочий* органов местного самоуправления. Для решения этих вопросов за органами местного самоуправления закрепляются материальные и финансовые ресурсы — *находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований*, составляющие экономическую основу местного самоуправления. Кроме того, муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями, то есть им вменяется в обязанность оказывать услуги, отнесенные к компетенции государственных органов, на основании соответствующих законодательных актов и при условии передачи им необходимых для осуществления этих полномочий материальных ресурсов.

22 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Муниципалитеты предоставляют гражданам определенные общественные услуги — услуги, производящие те или иные общественные блага. Этот перечень, повторим, законодательно закреплён за местным уровнем. Услуги могут оказываться непосредственно через муниципальные учреждения и унитарные предприятия и финансироваться из местного бюджета. Но муниципалитет может также содействовать предоставлению этих услуг со стороны иных субъектов через создание условий, гарантирующих необходимый объём и качество услуг. Перечень таких услуг сегодня достаточно широк и определен в перечне вопросов местного значения соответствующего типа муниципального образования (поселения, муниципального района, городского округа)¹. В их число входят обеспечение комплекса жилищно-коммунального обслуживания, благоустройство территории поселений, транспортные (в пределах территорий поселений и районов), образовательные, медицинские, культурные, досуговые услуги. Муниципалитет должен организовывать охрану общественного порядка на своей территории, участвовать в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, создавать условия для обеспечения населения услугами связи, общепита, торговли и бытового обслуживания. Экологическое и санитарное благополучие территории также входит в зону ответственности местного самоуправления.

Закон № 131-ФЗ активно работает в субъектах Федерации, и можно уже делать некоторые выводы о практике его применения, в частности в том, что касается условий экономического развития на местном уровне.

Безусловно, с этой точки зрения новый закон имеет ряд положительных сторон. Полная реализация концепции закона позволит впервые четко разграничить полномочия разных уровней власти, решить застарелую проблему так называемых нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления.

Закон однозначно определяет (п. 3 ст. 18), что ни федеральные, ни региональные законы не могут содержать положений, определяющих объём расходов, осуществляемых за счёт средств местных бюджетов. Строго говоря, государственные органы не могут устанавливать нормы и нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований. Все нормативы по хозяй-

¹ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ст. 14—16.

ственной деятельности в рамках своих полномочий муниципалитеты зарабатывают сами.

Более четко прописан в законе порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19). Теперь законодательные акты, содержащие перечень обязательств по передаваемым полномочиям, должны содержать и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также перечень имущества (материальных средств), необходимого для исполнения полномочий.

В законе продекларированы направления укрепления экономической основы местного самоуправления, как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Предусмотрены самостоятельность в принятии и организации выполнения планов и программ социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, закрепление собственной доходной базы муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако одновременно Закон № 131-ФЗ расширяет границы вмешательства государства в решение вопросов местного значения, создавая неоправданные барьеры на пути самостоятельного поиска муниципальными образованиями направлений и путей своего экономического развития.

Территориальная организация местного самоуправления

Впервые определение муниципального образования в его современном понимании, основанное на нормах Конституции, было дано в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Согласно закону "муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления" (ст. 1).

24 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

В соответствии с этим законом статус муниципального образования получили многие территории, чрезвычайно разнообразные по своему происхождению и составу, функционирующие на основе различных населенных пунктов и территориальных образований.

Во многом из-за значительных трансформационных процессов, происходивших в экономике и социальной сфере, количественное соотношение муниципальных образований разного типа, так же как и общее их число, оказалось весьма нестабильным. В первые годы после принятия Конституции в России было образовано свыше 25 тыс. муниципальных образований (29 291 в 1994 г.), но с конца 1990-х гг. наметилась тенденция к их укрупнению, и по данным на 1 сентября 2000 г. их количество сократилось в 2,5 раза и составило 12 261. С вступлением в силу Закона № 131-ФЗ сложившаяся организация местного самоуправления опять подверглась значительной трансформации. Общее число муниципальных образований увеличилось более чем в два раза¹, изменились статус и границы многих муниципальных образований. Была введена двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления. Учреждены два базовых типа муниципальных образований — *поселение* и *муниципальный район*, которые формируют соответственно нижний (поселенческий) и верхний (районный) уровни местного самоуправления. Для каждого уровня определен свой объем полномочий.

Статьи 12 и 13 Закона № 131-ФЗ подчеркивают приоритетное значение мнения населения при установлении территориальных основ местного самоуправления. Любая процедура по разделению или объединению поселений или изменению статуса городского поселения согласно Закону возможна лишь при учете мнения населения, выраженного голосованием на местном референдуме или сходе. Однако на практике субъекты Российской Федерации пошли по пути упрощения процедур в соответствии с собственными представлениями об экономической целесообразности развития территории, проводя согласования преимущественно с местными депутатами, без учета мнения населения, чему

1 По состоянию на 1 января 2007 г. в Российской Федерации утверждены границы 24 219 муниципальных образований, в том числе городских округов — 522, муниципальных районов — 1801, городских поселений — 1741, сельских поселений — 19 919, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — 236 (из выступления статсекретаря — заместителя министра регионального развития Российской Федерации В.В. Шипова на сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы по презентации доклада Российской Федерации о выполнении Рекомендации 143 (2004) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы "О местной и региональной демократии в Российской Федерации" 21 ноября 2007 г.).

способствовали и отдельные нестыковки Закона № 131-ФЗ. Население по-разному отреагировало на эти процессы, наиболее остро — в некоторых республиках (Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария), где представители компактно проживающих национальных меньшинств протестовали против нарушения права на самоуправление в границах своих исторических территорий.

Не менее проблематичным оказался вопрос установления статусов муниципальных образований. Возник, в частности, конфликт интересов бывших городов регионального значения, не получивших в новой системе территориального устройства региона статуса городских округов и утративших, таким образом, часть полномочий, а с ними инвестиционную привлекательность и возможность самостоятельного экономического развития. Более 80 городов, бывших до реформы самостоятельными муниципальными образованиями (Ангарск и Шелехов в Иркутской области, Гатчина и Шлиссельбург в Ленинградской области, Белореченск и Лабинск в Краснодарском крае и др.), после реализации первого этапа реформы перешли в разряд городских поселений, то есть муниципальных образований, аналогичных по набору полномочий сельским поселениям.

АНГАРСК (Иркутская область) — 250-тысячный город нефтехимиков — согласно областному закону превратился в городское поселение в составе Ангарского муниципального района. Руководство субъектов Федерации обычно аргументирует эти шаги необходимостью финансово подкрепить экономически слабые сельские районы, однако подобные действия региональных властей вызвали негативную реакцию населения, вплоть до митингов и манифестаций.

Есть проблемы с решением вопросов оптимизации доступа населения муниципального района к его административному центру. Так, свыше тысячи жителей поселений Бокситогорского района Ленинградской области обратились к депутатам областного Законодательного собрания с просьбой учесть их пожелания при принятии областного закона о территориальном устройстве и границах Бокситогорского района и сделать административным центром их района не Бокситогорск, а город Пикалево, имеющий более удобное транспортно-географическое положение. Однако депутаты областного Законодательного собрания не согласились с просьбой населения о переносе центра района из-за возникающих в этом случае финансовых расходов, связанных с устройством новой районной администрации.

Финансовое обеспечение местного самоуправления

В течение длительного времени источником финансовых проблем местного самоуправления России была слабость системы правового регулирования финансовых взаимоотношений местных властей с другими уровнями публичной власти. Федеральное законодательство регулировало механизмы финансирования муниципальной власти крайне нечетко. Сложная ситуация в сфере межбюджетных отношений порождала череду конфликтов самого разного характера, начиная от споров при формировании местных бюджетов и заканчивая возложением на местные бюджеты обязательств по выполнению государственных полномочий без определения источников их финансирования ("нефинансируемые государственные мандаты").

Реформа муниципальных финансов, которая проводится уже более 10 лет, направлена на изменение условий формирования доходов и расходов местных бюджетов, развитие новых бюджетных процедур, создание условий, при которых муниципалитеты способны отвечать на вызовы федеральной и региональной политики.

В 2001—2004 гг., по свидетельству ряда экспертов, в России прослеживалась тенденция к ухудшению финансового положения муниципальных образований. Долги естественным монополиям, проблемы с финансированием жилищно-коммунального хозяйства, отсутствие средств на выплату заработной платы работникам бюджетных учреждений — все это создало реальную угрозу нормальной жизнедеятельности муниципалитетов в начале 2000-х гг.

Значительную роль в ухудшении финансового состояния муниципальных образований сыграло сокращение основных источников формирования местных бюджетов в 2001-2002 гг. Политика, проводимая большинством субъектов РФ, лишала органы местного самоуправления мотивации к росту собственных доходов. В России законодательно не были определены четкие долгосрочные нормативы отчислений федеральных регулирующих налогов в местные бюджеты. При этом на отчисления с федеральных и региональных налогов приходилось до 90% налоговых доходов местных бюджетов, роль местных налогов по сравнению с ними ничтожна. В Налоговом кодексе Российской Феде-

рации применительно к большинству федеральных регулирующих налогов устанавливается лишь нижняя граница отчисляемых в местный бюджет поступлений с данного вида налогов, а фактический норматив отчислений определяется уже субъектом Федерации — отдельно для каждого входящего в его состав муниципалитета.

Это позволяло региональным властям, во-первых, устанавливать нормативы отчисления на самом низком из возможных уровне, во-вторых, ежегодно пересматривать эти нормативы. Последнее обстоятельство существенно подрывало финансовую самостоятельность муниципалитетов, которые оказывались в условиях крайней неопределенности своих доходных источников. При этом практика взаимоотношений субъектов Федерации и муниципалитетов отличалась следующей закономерностью: чем больше налогов муниципалитет собирает на своей территории, тем большая доля этих налоговых поступлений отчуждается в пользу региона. Подобная политика чаще всего проводилась для того, чтобы существенная часть доходов местного бюджета складывалась из трансфертов с вышестоящего уровня и местные власти тем самым находились в финансовой зависимости от региональных. Сами муниципалитеты при этом утрачивали мотивацию к увеличению собственных доходов и улучшению качества налоговой базы на своей территории. Подавляющее большинство муниципальных образований по всей России были лишены субъектами РФ своих самостоятельных бюджетов и финансировались по сметам расходов.

Попытка решить проблему закрепления необходимой ресурсной базы за муниципальными образованиями была предпринята при разработке новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятого 6 октября 2003 г.

Основное новшество закона в этой сфере — закрепление за региональными и местными бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов на постоянной или долгосрочной основе непосредственно в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Эти нормативы должны быть едины для всех субъектов Федерации и муниципалитетов определенного типа и должны устанавливаться без ограничения сроков действия, а не меняться от года к году, как это происходит сейчас. Субъект Федерации при этом может установить дополнительные нормативы отчис-

28 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

лений в местные бюджеты в пределах закрепленных за ним ресурсов, но опять-таки на единой и долгосрочной основе для всех муниципальных образований внутри субъекта.

Несмотря на целый ряд позитивных изменений, одним из основных недостатков нового закона является сохранение ситуации, когда почти полностью отсутствуют стимулы для развития доходной части бюджетов и налогооблагаемой базы на региональном и муниципальном уровнях. Политический выбор принципа "социальной справедливости", призванный решить текущие проблемы бюджетной сферы и обосновывающий большие объемы изымаемых для перераспределения ресурсов, на самом деле нарушает принцип справедливости по отношению к властным структурам, работающим наиболее эффективно.

Система межбюджетных отношений выстроена так, что большинство муниципалитетов оказываются искусственно дотационными — по некоторым оценкам, до 90% муниципалитетов не могут сбалансировать бюджет без поступлений из регионального бюджета. Следы бюджетной автономии можно отыскать только в крупных городах, а точнее, лишь в крупнейших из них. Чтобы ликвидировать такую ситуацию, вводятся механизмы выравнивания, в которых преобладают формы дотирования, а не налогового регулирования. Вместо финансовой автономии, стимулирующей собственную работу по экономическому развитию, создается почва для роста иждивенчества среди муниципалитетов. Бесперспективная идеология "выравнивания бюджетной обеспеченности", которая на практике давно выродилась в простую уравниловку, по-прежнему доминирует в бюджетном процессе на местном уровне. К тому же введены механизмы отрицательных трансфертов, то есть изъятия "сверхдоходов" для "богатых" муниципальных образований, что тоже не стимулирует экономический рост.

Бюджетные правила для местной власти жестко предопределены на самом верху — федеральными законами, а также документами Министерства финансов Российской Федерации. Права муниципалитетов изменять свои налоговые ставки настолько ничтожны, что способны повлиять на размер доходов не более чем на 5%, вводить же новые налоги, а тем более отменять старые они вообще не имеют права. Структура расходов тоже почти полностью расписана заранее, притом даже не в регионе, а на

федеральном уровне. Практически полностью свернуты возможности местной власти заимствовать средства на стороне.

К сожалению, перед нами возникает картина, которая почти ничем не напоминает ту, что рисует либеральная философия местного самоуправления, и это в то время, когда в мире уже отработаны по-настоящему эффективные механизмы, позволяющие депрессивным регионам и поселениям существенно повысить свой экономический потенциал! В США, например, за последние годы исчезли депрессивные районы, в которых царили нищета и застойная безработица. Причина, в частности, в том, что огромное внимание уделяется развитию инфраструктуры, благодаря которой по стране стремительно "проскакивают" любые импульсы экономического развития. Как только в каком-то регионе, даже городе, образуется высокий уровень безработицы, там заметно падает стоимость рабочей силы, и частные компании сразу приходят в этот город, чтобы успеть дешево нанять здесь работников и какое-то время экономить на рабочей силе. Естественно, занятость в городе быстро растет, а с ней растет и стоимость рабочей силы. В результате город теряет привлекательность для новых инвесторов, но уже перестает быть депрессивным. Тем временем в другом месте страны может образоваться такой же временный ареал повышенной безработицы и пониженной стоимости рабочей силы, и новые инвесторы потянутся туда.

То, что за сравнительно короткое время в США удалось избавиться от депрессивных районов, лучший довод в пользу того, что государству надо прежде всего заботиться о развитии инфраструктуры, а уж благодаря быстрому перемещению импульсов социально-экономического развития ситуация сама собой нормализуется.

К сожалению, этот вариант решения проблемы межрегионального и межмуниципального выравнивания в нашей стране не заработал. Одна из главных причин — государство практически полностью устранилось от выполнения своей первостепенной обязанности — вкладывания денег в развитие инфраструктуры, например как альтернативы замораживания их в стабилизационном фонде. Только в последние годы появляются некоторые тенденции к изменению ситуации с государственными инфраструктурными инвестициями.

30 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Именно финансовая несостоятельность муниципалитетов заставляет многих делать печальный вывод о том, что местное самоуправление так и не прижилось на нынешней российской почве. Это, конечно, ошибка. Становление таких сложных институтов, объединяющих сотни тысяч людей и аккумулирующих гигантские средства, нуждается в солидном сроке — гораздо большем, чем тот, что прошел с принятия новой российской конституции или даже с начала перестройки. Самое большее, что можно пока сказать о российском местном самоуправлении, это то, что накоплен немалый опыт, и не только негативный, созданы сами учреждения, сложились коллективы муниципальных служащих, образовались межбюджетные каналы передачи средств — и настало наконец время оценить этот опыт и приступить к развитию реального местного самоуправления с тем, чтобы оно обрело подлинную автономию, прежде всего финансовую, и смогло стать настоящей школой воспитания самостоятельного гражданина.

Таблица 1. Структура доходных источников муниципальных бюджетов в Канаде и ее провинциях, 2001 г., %

	Канада	Квебек	Онтарио	Альберта	Британская Колумбия
Собственные источники					
доходов, в том числе:	83,0	85,5	79,3	84,1	94,2
налог на недвижимость	52,2	64,3	48,3	44,4	53,0
другие налоги	1,3	0,3	1,3	1,6	2,7
платежи пользователей	23,0	16,6	23,9	26,1	29,3
Гранты, в том числе:	17,0	14,5	20,7	15,9	5,8
нецелевые	2,4	1,9	2,3	0,9	1,1
целевые, в том числе:	14,6	12,6	18,3	15,0	4,8
федеральные	0,4	0,2	0,3	0,5	0,5
провинциальные	14,2	12,4	18,0	14,6	4,3

Источник: данные Института экономики переходного периода, 2004 г.

Поэтому сейчас представляется важным за время переходного периода до вступления в силу нового закона о местном самоуправлении создать объективные условия, стимулирующие органы местного самоуправления к развитию доходной части своих бюджетов, для чего подготовить и принять ряд поправок к Налоговому и Бюджетному кодексам, а также создать на местах полноценные финансовые органы, способные решить задачу построения бюджетов поселений.

Управление муниципальной собственностью

Закон № 131-ФЗ вводит *целевой принцип* формирования муниципальной собственности. Имущество, не предназначенное для исполнения полномочий муниципальных образований, считается излишним и подлежит передаче другому публичному собственнику, перепрофилированию или приватизации, даже если оно приносит серьезный доход в местный бюджет. По существу, произошло *ограничение права* муниципальных образований обладать публичной собственностью. Как следствие, представители местного самоуправления многократно называли это императивное требование ущемлением их конституционных прав на самостоятельное владение и распоряжение муниципальной собственностью.

Жесткая привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения стала барьером для социально-экономического развития муниципальных образований. Во-первых, развитие услуг ("прием на плечи" дополнительных полномочий) требует обязательного приобретения соответствующего имущества, что не способствует диверсификации услуг и развитию конкуренции в этой сфере. Во-вторых, муниципалитеты по закону обязаны освободиться от "лишнего" имущества, даже если на этом имуществе они сегодня зарабатывают деньги для текущих расходов. В-третьих, ранее муниципальные образования могли, перепрофилируя свое имущество, гибко реагировать на потребности населения в той или иной услуге. В результате перераспределения имущества, обусловленного новым законом, возможности решения социальных и экономических проблем муниципального образования сократились.

Есть и другие, более частные, но не менее важные проблемы, связанные с муниципальной собственностью. В Законе № 131-ФЗ, например, введена правовая конструкция *закрытого перечня* видов имущества для каждого типа муниципального образования. Перечисленные виды имущества жестко следуют за установленными этим законом вопросами ведения (ст. 14-16). Здесь сразу возникает вопрос: а как исполнять полномочия, предусмотренные ст. 17 закона? Среди них есть важнейшие — по выполнению планов и программ комплексного социально-экономического развития поселений, по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние муниципальной экономики.

32 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

Выявились сложности с определением *пообъектного состава* имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. При формулировке вопросов местного значения, начинающихся со слов "создание условий", в одних случаях имущество перечисляется, в других — нет.

Заложенная в Законе № 131-ФЗ возможность "добровольно-принудительного" изъятия муниципальной собственности привела к попыткам давления на органы местного самоуправления со стороны государственных органов. В одних субъектах Федерации (Башкортостан) вся собственность была объявлена государственной с возможностью постепенной передачи на муниципальный уровень. В других (Якутия) перечень имущества, которое муниципальные образования должны передать в госсобственность, формируется не по предложениям органов местного самоуправления, а на основе постановлений исполнительных органов власти субъекта Федерации. Некоторые субъекты Федерации "стимулируют" передачу им муниципальной собственности, ограничивая финансирование муниципальных образований, поступающее в виде субвенций на выравнивание по полномочиям.

Все это вынуждает органы местного самоуправления защищаться не всегда легитимным способом, например скрывать объекты муниципальной собственности. Помимо вышеперечисленных, необходимо отметить сложности с порядком *разграничения собственности* на землю. Сегодня он исключительно сложен и может просуществовать еще несколько лет, что в известном смысле "выбивает почву" из-под экономического развития муниципалитетов.

Межмуниципальное сотрудничество

Решение вопросов местного значения, в частности содействие социально-экономическому развитию территории, зачастую требует совместных действий муниципальных образований. Возможность такого взаимодействия предоставлена законодательством, в соответствии с которым сотрудничество муниципальных образований может осуществляться в различных формах — путем образования союзов, ассоциаций, хозяйственных обществ¹. Сегодня наиболее распространенными являются формы

¹ См. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации", ст. 8.

муниципальных ассоциаций и союзов, создаваемых с целью взаимодействия органов МСУ, обмена информацией и распространения лучших практик муниципального управления, представления и защиты муниципальных образований перед органами государственной власти и т.д.

В России история межмуниципального сотрудничества долгое время формировалась в связи с деятельностью союзов и ассоциаций муниципальных образований, которые начали возникать в перестроечный период. Первой из таких организаций была созданная в 1986 г. Ассоциация сибирских городов, позднее преобразованная в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Заметную роль в межмуниципальном сотрудничестве сыграл созданный в 1991 г. Союз российских городов, объединивший главным образом центры субъектов РФ и крупные города. Сегодня в Российской Федерации действуют несколько десятков различных союзов и ассоциаций муниципальных образований.

Закон № 131-ФЗ внес существенные изменения в деятельность этих союзов и ассоциаций. В соответствии с новым законом в каждом субъекте РФ образуется единый совет муниципальных образований. Данные советы образуют единое общероссийское объединение муниципальных образований — Общероссийский конгресс муниципальных образований (далее также Конгресс), который учрежден 7 июля 2006 г. для организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами. Членами Конгресса по состоянию на март 2008 г. являются 83 совета муниципальных образований субъектов РФ, объединяющих около 92% всех муниципальных образований России.

Новый закон о местном самоуправлении впервые установил возможность создания межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения. Они могут создаваться в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Для совместного решения социальных задач разрешено создавать межмуници-

34 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

пальные некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Для реализации межмуниципальных проектов существуют реальные социально-экономические предпосылки. Во многих случаях соседним муниципальным образованиям целесообразно иметь общие инфраструктурные объекты, тем более что зачастую такие уже имеются — унаследованы от прежних времен.

Муниципалитетам выгодно объединять ресурсы, чтобы эффективнее их использовать, особенно с учетом того, что нередко такие ресурсы "дополняют" друг друга. Поясним. Сегодня у городов больше возможностей для развития, чем у сельских муниципалитетов. Как правило, города обладают устойчивой производственной базой, многопрофильным кадровым потенциалом, развитой в сравнении с сельскими территориями инфраструктурой жизнеобеспечения, более привлекательным рынком сбыта с позиций потребительского спроса, что в совокупности создает условия для получения стабильных доходов бюджетов. В сельских районах эти возможности ограничены. Вместе с тем к числу их реальных преимуществ перед городами следует отнести природные ресурсы, наличие незанятой территории под жилищную застройку и размещение новых производств. Процессы, происходящие в экономической и социальной сферах городов и близлежащих сельских районов, тесно переплетены. Сельские жители пользуются инфраструктурой городов (школы, больницы, рабочие места, транспорт, банки и т.п.), горожане же часто предпочитают отдыхать и вести бизнес на селе, где лучшие экологические условия, ниже ставки земельного налога и аренды недвижимости, где сосредоточены запасы природных ресурсов и т.д.

В последнее время возник еще один аспект развития сферы межмуниципального сотрудничества, связанный с инициацией в ряде регионов проектов по созданию городских агломераций (Иркутская, Челябинская область и др.). Развитие межмуниципального сотрудничества при сохранении административной и территориальной самостоятельности муниципальных образований может в данном контексте рассматриваться как разумная альтернатива формальному административному объединению, имеющему не вполне четкие цели и связанному с большими издержками. Жизнеспособность и эффективность такой конструкции показывают многие зарубежные городские агломерации.

ПРИМЕР УСПЕШНОЙ ПРАКТИКИ: ВМЕСТЕ НА ПУТИ К НАУКОГРАДУ

Город Димитровград, Мелекесский и Новомалыклинский районы — соседствующие муниципальные образования Ульяновской области. Димитровград (население 127 тыс. чел.) сформировался как второй после Ульяновска промышленный центр области, с предприятиями, специализирующимися в области автомобилестроения, переработки сельхозпродукции, научных исследований. Оба района связаны тесными хозяйственными отношениями с Димитровградом, значительно превосходя его по земельным ресурсам. При этом по численности населения оба района уступают городскому соседу: в Мелекесском районе проживает в 3,5 раза меньше человек, чем в Димитровграде, при этом 60% жителей находятся в трудоспособном возрасте; в Новомалыклинском районе численность населения еще меньше — всего 16,8 тыс., но и здесь половина жителей трудоспособны и стремятся найти более оплачиваемую работу в городе.

Анализ слабых и сильных сторон соседствующих муниципалитетов позволил оценить перспективы их развития на уровне совместных проектов и соглашений в формате решения общих проблем и во многом снять отрицательные эффекты конкуренции территорий. Совместную работу города и Мелекесского района, направленную на получение Димитровградом статуса наукограда, можно рассматривать как хороший пример межмуниципального сотрудничества.

Деятельность и проекты предприятий и организаций, вошедших впоследствии в состав научно-промышленного комплекса города, побудили администрацию Димитровграда разработать программу развития города как наукограда Российской Федерации. Совместные согласованные действия администраций двух муниципалитетов — Димитровграда и Мелекесского района и в дальнейшем решение региональных властей об изменении границ района и города позволили оформить идею развития Димитровграда в проект развития двух территорий.

Изначально между руководством города и района существовали разногласия по поводу земель, на которых расположен НИИ атомных реакторов: фактически он находился в границах Мелекесского района. В целях соблюдения норм законодательства о наукоградах необходимо было решить вопрос о передаче этих земель в собственность города, обеспечив целостность научно-производственного комплекса, на базе которого был подготовлен проект по наукограду. Позже законом Ульяновской области были изменены границы муниципальных образований.

Согласие руководства Мелекесского района о передаче Димитровграду части своих земель было основано на понимании открывающихся перспектив развития не только для города, но и для района. Эти перспективы были обсуждены на круглом столе специалистов администраций района и города при непосредственном участии глав муниципалитетов. В ходе заседания были смоделированы различные сценарии развития обеих территорий, в результате большинством голосов было принято решение о дальнейшем продвижении проекта.

Подготовка муниципальных кадров

Успехи и неудачи страны в значительной степени определяются профессиональными и личностными качествами управленцев независимо от предмета управления. От качества муниципального менеджмента во многом зависит характер местного экономического развития. Вместе с тем сложность муниципального управления и ограниченность кадровых, финансовых и информационных ресурсов не позволяют муниципалитетам системно управлять местными ресурсами и решать стратегические задачи развития наряду с оперативными. В связи с этим возросла актуальность создания системы подготовки муниципальных служащих.

Сегодня работа в муниципальных органах непрестижна и малооплачиваема. Если же говорить о ее преимуществах, то одно из немногих — относительно гарантированная устойчивость места работы. Так что желание пойти на эту работу нередко возникает исключительно из-за невозможности найти другую. Отчасти именно поэтому в органах местного самоуправления много женщин (около 75%) и лиц предпенсионного возраста. По подсчетам В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, среди тех, кто работает в муниципальных администрациях и имеет высшее образование, преобладают "гуманитарии" (около 30%) и очевиден дефицит "экономистов" (10%). Только чуть более 1% являются дипломированными специалистами в сфере государственного и муниципального управления.

Среди российских муниципальных образований кадровые ресурсы распределяются неравномерно. Для высококвалифицированных менеджеров работа в большом областном центре предпочтительнее работы в администрации районного центра. Для многих из них участие в местных выборах — не самоцель, а плацдарм для удовлетворения карьерных амбиций в вышестоящих государственных структурах. Так происходит "вымывание" кадровых управленческих ресурсов из малых городов.

С точки зрения муниципального социально-экономического развития значительные проблемы в части подготовки кадров могут возникнуть по ходу реализации Закона № 131-ФЗ. Для многих тысяч муниципалитетов, в том числе вновь возникших, необходимо проводить подготовку и переподготовку кадров, а также обеспечивать местные администрации модельными методичес-

кими разработками, адаптированными к конкретным местным условиям. Огромное количество муниципальных чиновников и депутатов должны быть достаточно быстро вооружены новыми инструментами управления муниципальной экономикой в рыночных условиях — инструментами планирования на местном уровне, взаимодействия с инвесторами, объединения разных видов планирования (социально-экономического, финансового, градостроительного и т.д.). Времени и сил на систематическую работу в этом направлении даже в условиях "отложенной" реформы может оказаться недостаточно.

Вопросы комплексного социально-экономического развития на местном уровне

Ситуация с регулированием социально-экономического развития на местном уровне носит неоднозначный характер. Если в старой версии базового закона о местном самоуправлении (Федеральный закон № 154-ФЗ 1995 г.) "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования" относилось к списку вопросов местного значения (п. 4 ст. 6.), то в новой версии эта позиция из данного списка исчезла.

Вместе с тем в перечень полномочий органов МСУ по новому закону попадает "принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования" (ст. 17). Фактически это означает, что сложилась парадоксальная ситуация — инструмент для управления развитием на местном уровне у муниципалов вроде бы есть, а сферы его применения — нет.

Отсюда можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, данный нормотворческий казус можно рассматривать как косвенное свидетельство потери акцента на самостоятельном социально-экономическом развитии муниципалитетов в Законе № 131-ФЗ. Во-вторых, тот факт, что за все время обсуждения нового закона вопрос о данном несоответствии практически не поднимался, свидетельствует о слабости идеи самостоятельного муниципального социально-экономического развития в принципе, хотя именно местное самоуправление, как институт самоорганизации граждан, и должно было бы непосредственно этим заниматься.

Между тем интерес к работе по комплексному социально-экономическому развитию в самой муниципальной среде год от года увеличивается. Об этом свидетельствуют быстрые темпы роста числа муниципальных образований, самостоятельно пытающихся строить свое развитие на основе комплексного подхода, участвующих в подготовке комплексных программных документов различного типа. Даже в нынешних непростых условиях реформирования самых разных сторон общественной жизни, изменения финансово-экономических основ функционирования местного самоуправления муниципальные образования пытаются сами искать наиболее эффективные подходы к решению целого ряда задач. Что это за задачи? Например, консолидировать местное сообщество, системно и эффективно использовать ограниченные ресурсы, привлекать дополнительные ресурсы развития (как бюджетные, так и небюджетные — коммерческие инвестиции), выстраивать отношения с регионом, с соседями и т.д. Причем особенно важно, что эти попытки не ограничены только стадией разработки соответствующих программ и стратегий — последние реализуются, реально работают. Всевозрастающее внимание в муниципалитетах уделяют публичному обсуждению результатов реализации намеченных планов, как это было сделано, например, в Ижевске в сентябре 2005 г., когда на общегородской конференции давалась оценка реализации стратегии развития города за пять лет работы.

К сожалению, сегодня при обсуждении проблематики социально-экономического развития на местном уровне больше значения придают "социальной" составляющей развития — тому, как наиболее эффективно использовать ограниченные средства бюджета. В этом направлении сделано действительно много: уточнен перечень вопросов местного значения, соответствующих полномочий органов МСУ, источников финансирования, разрабатываются и обсуждаются необходимые технологии (бюджетирование, ориентированное на результат, и пр.). В гораздо меньшей степени в ходе российской муниципальной реформы звучит "экономическая" тема, хотя во многих странах с развитым местным самоуправлением именно "экономическая" составляющая является одной из основных забот местного самоуправления. Муниципалитеты там занимаются привлечением и удержанием бизнеса, созданием рабочих мест, укреплением налоговой базы.

Так что и в России от этого никуда не уйти, тем более что многие вопросы, которые активно обсуждаются сегодня в ходе реформы местного самоуправления, касаются именно экономического развития муниципалитетов.

Кроме того, имеет место противоречие между принципами местного самоуправления, как они понимаются в Европейской хартии местного самоуправления и закреплены в действующей Конституции Российской Федерации, и идеологией укрепления централизованного управления. Местное самоуправление не вписывается в структуру пресловутой вертикали власти. Поэтому предстоит серьезная борьба с тем, чтобы защитить местное самоуправление, не дать низвести его до уровня лишенной ресурсов "прокладки", с помощью которой государственный чиновник ограждает себя от необходимости заниматься проблемами населения, указывая каждый раз на то, что именно его (населения) неспособность к самостоятельности и самоорганизации на местном уровне и есть истинная причина всех его проблем.

Видимо, не последнюю роль сыграли и чисто технические трудности, с которыми столкнулся законодатель при описании двухуровневой структуры местного самоуправления. По действующему закону вопросами местного значения в комплексе можно заниматься только в условиях городских округов. Районному и поселенческому уровню закон такой возможности не предоставляет в силу того, что за каждым типом закреплен свой функциональный комплекс, а носителя, субъекта ответственности за решение всех вопросов местного значения в районах просто не существует. Не желая создавать неравенство в положении муниципалитетов различных типов через расширение вопросов местного значения для городских округов, с одной стороны, и не найдя решения для двухуровневой модели местного самоуправления — с другой, законодатель просто извлек соответствующую статью из закона.

Изменение формулировки и перенос статьи о комплексном развитии из раздела, посвященного общему муниципальной ответственности, в раздел о полномочиях органов местного самоуправления чреват гораздо более серьезными последствиями, чем может показаться на первый взгляд.

Существует ряд ограничений, с которыми муниципалитет неизбежно будет сталкиваться, пытаясь буквально следовать новой

формулировке при развитии собственной экономической базы и комплексном решении социальных проблем поселений.

Так, новая редакция закона предполагает, что деятельность по социально-экономическому развитию может осуществляться только в рамках реализации муниципальных программ. Это правильно, но лишь отчасти. Действительно, значительную часть, и может быть даже большинство, вопросов социально-экономического развития муниципальных образований можно и нужно решать программными и программно-целевыми методами, через принятие и разработку в числе прочего и комплексных программ. Но зона комплексного планирования хоть и значительна, далеко не исчерпывает всех вопросов местного значения по социально-экономическому развитию территорий.

В качестве примера можно привести вопросы формирования инвестиционной политики муниципалитетов. Сегодня, например, представители муниципальных образований часто спрашивают, насколько необходимо муниципалитетам заниматься инвестиционной политикой и к какому полномочию эту деятельность следует отнести. Ведь в новом законе попросту нет статьи, которая ориентировала бы муниципалитеты на работу по привлечению инвестиций на свою территорию. Еще недавно, при действии старой редакции закона, такой вопрос не мог возникнуть, так как всем было понятно, что инвестиционная политика — это важнейший, приоритетный инструмент комплексного развития. В свою очередь, роль муниципалитета, как заинтересованного партнера, с которым инвесторам надо выстраивать отношения, также оказалась серьезно снижена. То, что новый закон в неявном виде выталкивает муниципалитеты из инвестиционного поля, является серьезной ошибкой, расплатой за которую будет неизбежное ухудшение общего инвестиционного климата, при том что его состояние в современной России и так оставляет желать лучшего.

Второй вопрос носит еще более принципиальный характер. Как показывает мировая практика и уже достаточно большой отечественный опыт, комплексное программирование может быть эффективным только в условиях привлечения к работе самых широких слоев местного сообщества. Сведение подготовки программ к деятельности органов МСУ делает эту работу во многом бессмысленной, так как набор механизмов и рычагов уп-

равления муниципальным развитием у органов местного самоуправления ограничен, в том числе и по упомянутым выше причинам.

Переход на двухуровневую систему организации местного самоуправления естественным образом заставляет задуматься о судьбе программ, которые уже приняты в муниципалитетах, и, что еще важнее, о формате и статусе комплексных программ, которые еще только будут приниматься.

Проблема подготовки комплексных документов социально-экономического развития в связи с переходом на новую территориальную структуру возникла в Шелеховском районе Иркутской области. Реформа местного самоуправления совпала с подготовкой стратегии социально-экономического развития Шелеховского муниципального образования. Работа над стратегией находилась в завершающей стадии, когда объект планирования подвергся серьезной структурной перестройке. В ходе реформы на территории прежде единого Шелеховского муниципального образования были образованы семь новых муниципалитетов: два городских поселения, четыре сельских и один район.

Очень быстро выяснилось, что принятая на районном уровне стратегия отвечала только на часть вопросов местного значения, отнесенных к районному уровню, и была обязательной лишь для районных органов власти. Поселенческие муниципалитеты также не могли стать объектом стратегирования. Административное выделение поселенческих муниципалитетов в большинстве случаев не повлекло за собой автоматического образования экономической автономии, которая могла бы стать основой для самостоятельного определения ими направлений комплексного социально-экономического развития. На территории Шелеховского района только сам город Шелехов обладает сегодня необходимой ресурсной базой, позволяющей ему выстраивать собственную стратегию, да и то при условии, что по очень широкому кругу вопросов будет обеспечена координация усилий и ресурсов с другими муниципальными образованиями района и с самим районом в целом. Другие муниципалитеты с численностью населения от одной до пяти тысяч человек объективно не обладают необходимыми условиями для перспективного самоопределения. Следует также отметить, что ослабление существующих связей, сложившихся между поселениями района, которое неизбежно возникло бы в случае замыкания муниципалитетов на автономном развитии, значительно ослабляло бы позиции каждого из них.

В ходе обсуждения создавшегося положения главами муниципалитетов Шелеховского района было принято решение подготовить совместную межмуниципальную стратегию развития. В этом случае ей был бы придан статус межмуниципального соглашения или декларации, что не противоречит идеологии стратегического планирования на местном уровне, рассматривающей стратегию в первую оче-

42 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

редь как продукт общественного согласия, общественный договор местного сообщества.

Практика Шелехова показала, что подготовка стратегии в формате межмуниципального соглашения требует особого внимания к некоторым вопросам. Во-первых, в общие перспективы развития района должны легко вписываться направления развития каждого поселения. Если такой связки нет и стратегия описывает только ориентиры района в целом, возникают сложности при принятии документа на поселенческом уровне. Во-вторых, во всех разделах стратегии напрямую должны быть отражены особенности перспективного развития каждого муниципалитета. В-третьих, необходим специальный раздел, отражающий направления межмуниципального сотрудничества. Принятие стратегии сопровождалось обсуждением ее проекта в представительных органах муниципальных образований поселенческого и районного уровней и последующим подписанием ее доработанного и согласованного текста всеми главами муниципалитетов Шелеховского района.

В Шелехове реализовывать стратегию в среднесрочной перспективе предполагается через комплексную программу социально-экономического развития. Соответственно, блок целевых программ, составляющих эту программу и имеющих отраслевую и межотраслевую специализацию, должен быть дополнен элементами и механизмами привязки планируемых мероприятий к конкретным поселениям — участникам процесса подготовки комплексных программных документов.

Контрольные вопросы к разделу 1.2

1. Какие основные федеральные нормативные документы регулируют вопросы муниципального экономического развития?
2. Как повлияли на возможности экономического развития муниципальных образований изменения в территориальной организации российского местного самоуправления?
3. Как в процессе муниципальной реформы изменилось ресурсное обеспечение муниципального экономического развития?
4. Каковы основные проблемы организации комплексного социально-экономического развития на местном уровне?

Литература к разделу 1.2

1. Смирнягин Л.В. Местное самоуправление и муниципальное экономическое развитие в контексте концепции экономики общественного сектора // Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
2. Еремеева Л.Н. и др. Первые итоги муниципальной реформы в России: факты и проблемы // Городской альманах. Вып. 2. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.
3. Занадворов В.С., Занадворова А.В. Экономика города. — М.: ИКЦ "Академкнига", 2003.
4. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. — М.: Фонд "Либеральная миссия" : Фонд "Институт экономики города", 2003.
5. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. — М.: Юриспруденция, 2005.
6. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
7. Местное самоуправление в современной России. — М.: ИСРМО "Малые города", 2007.

1.3. Муниципальное экономическое развитие в системе региональной политики страны

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Постановка проблемы региональной политики в ее связи с муниципальным экономическим развитием

■ Основные направления реализации региональной политики в контексте ее влияния на местное экономическое развитие

Постановка проблемы региональной политики в ее связи с муниципальным экономическим развитием

Существуют разные трактовки термина "региональная политика". Например, ее рассматривают как "составную часть государственного регулирования; комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения". Еще одно определение гласит, что "региональная политика — это правовая, экономическая, социальная деятельность центрального и регионального управления по оптимизации взаимодействия Федерации и регионов для достижения максимально эффективного развития как страны в целом, так и регионов".

Формальное определение региональной политики дано в "Основных положениях региональной политики в Российской Федерации", утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803: "Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации". Необходимо, однако, отметить, что в этом определении не фигурирует уровень муниципальных образований, хотя именно они и являются в конечном счете непосредственными субъектами решения вопросов развития территорий — достижения территориальной справедливости в условиях проживания населения, обеспечения инвестиционной привлекательности территорий, сглаживания территориальных диспропорций, перераспределения ресурсов, оптимизации территориальной структуры общества и т.д. Важность "муниципальной" адресности региональной политики тем более важна в нынешних российских услови-

ях, когда дифференциация в уровнях социально-экономического развития отдельных муниципалитетов в пределах одного региона оказывается сплошь и рядом выше, чем среди различных регионов.

Выбор конкретных приоритетов региональной политики должен определяться прежде всего особенностями и потребностями регионов. Традиционно она имеет своей главной целью сглаживание наиболее острых социальных и экономических диспропорций между отдельными районами страны. Региональная политика охватывает все важнейшие отрасли материального производства, занятость населения, развитие инфраструктуры, стимулирование туризма и т.д. Типичными направлениями деятельности государства по проведению региональной политики являются выделение "нуждающихся" районов, по отношению к которым государство должно проводить региональную политику; "реанимация" депрессивных районов; "стимулирующая" политика; "компенсирующая" политика.

Вместе с тем любая политика строится на основе целей и задач, преследуемых и решаемых людьми в связи с их конкретными интересами, с использованием методов, средств и институтов, позволяющих данные интересы формулировать, отстаивать и защищать. Всякая политика не только выражает единые интересы, но и консолидирует интересы различные. Поэтому политика хороша настолько, насколько ей удастся поддерживать баланс различных интересов. Региональная политика — не исключение, и она эффективна в той мере, в какой достигнут компромисс между региональными интересами государства и местными интересами: Федерации, самих регионов, муниципальных образований внутри регионов.

С учетом этого региональную политику нужно рассматривать более широко и гибко — как систему намерений и действий, которая реализует интересы государства в отношении регионов и внутренние интересы самих регионов и осуществляет все это преимущественно в структуре меж- и внутрирегиональных связей. Особенно важна взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, поскольку любой экономический объект, любой хозяйственный комплекс размещается на территории какого-то конкретного муниципального образования. Именно здесь "физически" протекают процессы развития экономики и

социальной сферы региона и государства в целом, затрагивающие одновременно интересы местных сообществ.

В советский период развития нашей страны региональная политика реализовывалась в ходе общегосударственного планового развития. Основой планирования были государственные пятилетние планы, а их составной частью — планы развития отраслей народного хозяйства, макрорегионов — экономических районов, регионов — республик, краев и областей, территориально-производственных комплексов и отдельных локальных территорий — городов и районов. Планирование экономического развития на местном уровне было жестко включено в эту вертикальную систему планов, увязанных по срокам, объемам государственных капиталовложений в экономическую и социальную сферы. Для городов разрабатывались генеральные планы сроком на 15-20 лет, которые практически никогда не выполнялись в полном объеме, но все же служили определенными ориентирами развития.

Переход России к рыночной экономике в начале 1990-х гг. ликвидировал прежнюю систему государственного директивного планирования социально-экономического развития. Особенно это коснулось именно экономической сферы, которая, со сменой форм собственности, практически целиком вышла из-под контроля государства. В этот период много надежд возлагалось на регулирующие возможности рынка, в том числе и в сфере развития местной экономики. Однако вскоре стало очевидно, что необходима не отмена всякого планирования, а переход к его новым формам, основанным на стратегическом и индикативном планировании, согласовании интересов экономических субъектов. Об этом свидетельствовал и опыт целого ряда западных стран, не только не отвергнувших плановые принципы управления экономикой, но и позаимствовавших целый ряд технологий из советской практики. Все это в полной мере относится к региональной политике и управлению региональным развитием.

Современная региональная политика Российской Федерации находится в стадии формирования. Ряд федеральных законов и других документов, принятых в середине 1990-х гг., определил ее базовые принципы. Управление социально-экономическим развитием России регулируется Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и прог-

раммах социально-экономического развития Российской Федерации". В нем содержатся положения о необходимости проведения на федеральном и региональном уровнях работ прогнозно-аналитического характера, формирования концепций и программ развития. Согласно данному закону результаты государственного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации должны использоваться органами законодательной и исполнительной власти при принятии конкретных решений в области социально-экономической политики государства, в том числе при разработке решений в области региональной политики. Положения закона могут и должны быть использованы при разработке прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 утвердил "Основные положения региональной политики в Российской Федерации", которые стали базовым документом для разработки программ социально-экономического развития муниципальных образований. Определяя роль местного самоуправления в развитии федеративных отношений, этот документ указывает, что основной задачей органов местного самоуправления является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Отмечено при этом, что только действительно самостоятельные, независимые в организационном, финансовом, правовом отношении органы местного самоуправления способны успешно осуществлять региональную политику, учитывающую потребности населения. Раскрывая содержание региональной экономической политики государства, этот документ отдельно указывал на то, что одной из ее задач является стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и способных стать локомотивами и точками роста экономики субъектов Российской Федерации.

В "Основных положениях..." в самом общем виде определены также *методы и формы реализации региональной политики*. Указано, что должны постоянно развиваться прогнозирование и программирование. При разработке общероссийских прогнозов и

программ особое место предписано отводить региональному аспекту. Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы.

В проектах долгосрочных и среднесрочных прогнозов и программ должны быть отражены вопросы совершенствования региональной экономической политики, в том числе возможные изменения экономического механизма федеративных отношений. Одним из наиболее важных направлений реализации региональной политики на всех ее уровнях является использование различных налоговых и бюджетных механизмов, которые составляют основу бюджетного федерализма — системы налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Кроме того, необходимо учитывать вопросы управления собственностью, использования природных ресурсов и др.

Важнейшими исходными пунктами должны стать прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных рынков, оценка финансовых и других ресурсных возможностей регионов, выявление путей и средств активизации собственного потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Хотя с момента принятия данного указа прошло более 10 лет, общепризнано, что в России отсутствует как четко сформулированная стратегия регионального развития, так и действенный инструментарий реализации федеральной региональной политики. Вплоть до настоящего времени остается, по сути, стихийным распределение федеральных инвестиций по регионам. Только начинает зарождаться кластерная политика, которая уже на протяжении многих лет является в зарубежных странах одной из важных составляющих государственного регулирования экономики в целом и регионального планирования в частности. Слабо развита методическая помощь субъектам Федерации и муниципальным образованиям, в том числе в части разработки стратегий регионального и муниципального развития. В современ-

ных условиях необходимы и принципиально новые подходы к формированию региональной информационной среды, создающей гораздо более комфортные условия для межрегионального обмена опытом, принятия решений об инвестициях в регионах.

В России, как в федеративном государстве, особую роль в создании и реализации эффективной региональной политики должно играть взаимодействие центральных, региональных и местных властей. Однако это взаимодействие осложнено рядом проблем. Можно выделить из них, по меньшей мере, три главные.

Во-первых, если в унитарных государствах все эти виды власти жестко субординированы в рамках единой властной вертикали, то в условиях федерации каждый из них обладает большой автономией и независимостью: каждого уровень имеет свои прерогативы и свой бюджет, избирается на отдельных выборах и поэтому, в принципе, зависит напрямую от избирателей, а не от остальных уровней. Эффективность управления решающим образом зависит от того, как будет отлажено взаимодействие этих видов власти, основанное на процедурах согласований.

Во-вторых, между интересами страны в целом, отдельного региона или места постоянно возникают противоречия (то, что выгодно для страны, может быть невыгодно для отдельного региона и наоборот). Эти противоречия являются объективно неизбежными, их нельзя устранить полностью. В унитарных государствах они разрешаются с помощью принципа верховенства общегосударственных интересов, однако при федеративном устройстве это невозможно, и здесь приходится искать согласованный оптимум интересов. Игнорирование данных противоречий недопустимо не только потому, что это не согласуется с принципами федерализма, но и потому, что вместо смягчения противоречий происходит их накопление, чреватое социально-политическим взрывом.

В-третьих, конституционное разделение полномочий между видами власти невозможно обеспечить во всей полноте, так как на практике эти полномочия весьма ощутимо пересекаются. В результате одни виды власти постоянно вторгаются в прерогативы других, так как без этого они не в состоянии эффективно осуществлять порученные им функции. На этом основании во многих федерациях мира возник так называемый кооперативный федерализм, который исходит из того, что все виды власти дела-

ют одно дело — обслуживают единого потребителя в лице гражданина страны, поэтому они обязаны постоянно вступать во взаимодействие, нарочито переплетая свои полномочия на договорной основе. Это приближает структуру властвования к реалиям жизни, но делает управление еще сложнее.

В России все эти трудности несколько смягчаются особым положением президента страны, который, согласно Конституции, "обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти" (ст. 80, часть 1) и находится тем самым *над* видами власти, не входя полностью в состав ни одного из них. Кроме того, в отличие от большинства других федераций мира, в России Конституция предусматривает большое число совместных полномочий федерации и субъектов (ст. 72). Тем не менее и в России эти проблемы существенным образом препятствуют эффективному государственному управлению и нуждаются в решении с помощью организационных мер.

Основные направления реализации региональной политики в контексте ее влияния на местное экономическое развитие

Проблемы формирования эффективной региональной политики страны, способной задать конструктивные основы для регионального и местного социально-экономического развития, постоянно поднимаются как на правительственном, так и на экспертном уровне. Одним из наиболее заметных событий такого рода стала разработка проекта доклада рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации по вопросам комплексного социально-экономического планирования развития регионов, ряд положений которого рассматривается ниже.

Разработка стратегии регионального развития страны

Прежде всего, для эффективной организации регионального и местного экономического развития необходимо *определение общих направлений развития страны*, формулирование общегосударственной стратегической региональной политики, на которую должны равняться все регионы и муниципалитеты. В отсутствие такой стратегии нет возможности согласовывать действия властных структур на разных уровнях друг с другом, потому что

они могут преследовать разные цели. Это особенно часто происходит в федеративных государствах. Взаимодействие видов власти выражается в согласовании частных вопросов (выделение земельных участков, развитие инфраструктуры и т.п.). Принятие же комплексных программ развития регионов и страны в целом неминуемо порождает противоречия между программами и во многом обесценивает их, если они не скоординированы со стратегией общенационального развития.

Государственная стратегия вырабатывается на федеральном уровне и не является обобщением политики регионов. Она ориентирована на приоритет общенациональных интересов. Сущность государственной стратегии регионального развития заключается в деятельности, направленной на согласование интересов государства, регионов, местного самоуправления, различных субъектов собственности, национально-территориальных общностей и всех граждан России.

Цели государственной стратегии могут быть сформулированы как сохранение целостности государства, достижение единства экономического, социального, конституционно-правового пространства, обеспечение равенства граждан и народов России независимо от места их проживания, выравнивание фактического социально-экономического неравенства субъектов Федерации, обеспечение геостратегических и геополитических интересов России в сфере регионального развития, обоснование и разработка принципов рационального природопользования и сохранения среды обитания человека во всех регионах, эффективное использование в общегосударственных интересах многообразия вариантов региональной модернизации.

К основным *задачам государственной стратегии* следует отнести поддержку отдельных регионов в сочетании с государственным стимулированием экономической активности на всей территории страны, развитие специализации хозяйств и регионов с одновременным укреплением единого экономического пространства Российской Федерации, государственную поддержку регионов с наиболее сложными социально-экономическими и демографическими условиями. В числе задач также осуществление функций экономического, политического, правового характера, обеспечивающих конституционно зафиксированную самостоятельность регионов, становление региональных и об-

щероссийских рынков; приведение социально-экономического развития регионов в соответствие с новыми геополитическими реальностями и фактической ролью регионов в Федерации; обеспечение прав национальных меньшинств, коренных, аборигенных и многочисленных народов РФ и т.д.

С самых первых лет государственной независимости России в правительстве и аппарате президента предпринимались попытки разработать стратегию социально-экономического развития — если считать только официально принятые документы, то их свыше десяти. В 2005 г. Минрегион России предложил очередной вариант такой стратегии, однако он не был официально принят правительством. В настоящее время разворачивается новый этап работы в этом направлении. До 2010 г. должна быть разработана стратегия территориального развития России, заявил 16 февраля 2008 г. министр регионального развития Дмитрий Козак в ходе пленарного заседания "Новая экономическая география России" на Красноярском экономическом форуме.

Совершенствование процесса согласования действий центра и регионов

Судя по опыту других федеративных стран, эффективное взаимодействие разных уровней власти невозможно, если отсутствует механизм согласования их деятельности. В развитых федерациях мира этот механизм используется для обеспечения взаимодействия прежде всего:

- при осуществлении федеральных программ (взаимодействие на уровне федерация — регион), в числе которых могут быть как чисто ведомственные, отраслевые, так и комплексные общегосударственные программы (в том числе комплексная программа социально-экономического развития страны);
- при осуществлении региональных программ (регион — федерация), прежде всего программы социально-экономического развития конкретного региона, которую необходимо согласовать с ее общегосударственным аналогом;
- при реализации совместных программ федерации и региона, например таких, как широко практикуемые на Западе программы помощи депрессивным регионам, а также широкого спектра совместных программ, финансируемых на основе долевого участия двух видов власти;

- при реализации совместных программ двух или более регионов, как правило соседствующих, чаще всего эти программы направлены на подъем отсталых территорий, расположенных вдоль границ регионов-соседей.

Каждый из этих четырех видов взаимодействия обладает своей спецификой — как по сути мероприятий, так и по их законодательному сопровождению. Именно разработка и принятие соответствующих законов (на федеральном и региональном уровнях) становятся обязательными условиями эффективного взаимодействия властей.

В развитых федерациях мира механизм взаимодействия видов власти отлажен обычно настолько хорошо, что работает в автономном режиме. Однако на ранних стадиях своего развития федерация нуждалась в специальном *координирующем органе* с широкими властными полномочиями. В США, например, до 1995 г. действовала Комиссия по межштатной торговле (US Interstate Commerce Commission), которая следила за правилами торговли с пересечением границ штатов. Россия находится на начальной стадии развития федерализма и поэтому остро нуждается в координирующем органе — одном или нескольких (в зависимости от вида взаимодействия). На федеральном уровне уже сложился механизм согласования региональных программ с федеральными, однако он весьма несовершенен. Главные его пороки — обилие промежуточных инстанций, длительность сроков и, главное, слабая связь с бюджетным процессом. Из-за этого региональные органы власти, как правило, не видят особой нужды в подобном согласовании, и работа в этой области ведется весьма вяло.

Анализ законодательства и правоприменительной практики показывает, что в России уже немало официальных документов, на основании которых можно регулировать взаимодействие видов власти. Однако они не приведены в систему и нередко противоречат друг другу. Это происходит потому, что согласование действий властей осуществляется в рамках только исполнительной власти, при опоре в основном на постановления и распоряжения правительства, а чаще всего — на узковедомственные документы (особенно часто — на инструкции Минфина России).

Игнорирование законодательной ветви особенно болезненно сказывается в федеративном государстве, одним из главных признаков которого является наличие верхней палаты парламента, специ-

ально предназначенной для выполнения этой функции — согласования интересов федерации и ее субъектов. Приходится признать, что российская верхняя палата — Совет Федерации — практически отстранена от этой работы. Анализ сложившегося положения указывает на отсутствие единого координатора федеральных и региональных действий по социально-экономическому развитию. Основная нагрузка по координации ранее ложилась на Минэкономразвития России, которое курировало основные федеральные программы и их региональное воплощение. В настоящее время основные координирующие функции в области региональной политики переданы в Минрегион России. Однако за финансирование этих мероприятий отвечает Минфин России, который придерживается своих принципов.

На федеральном уровне отсутствует отлаженная система разработки средне- и долгосрочных программ социально-экономического развития. Если регионы составляют стратегии и комплексные социально-экономические программы своего развития на 10 и более лет, то на федеральном уровне нет ни долгосрочных программ, ни комплексных программ развития инфраструктуры. Есть только программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу¹, однако по сути своей они ближе к стратегиям, нежели к собственно программам. Второй имеющийся документ — прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год и на среднесрочную перспективу, разрабатываемые Минэкономразвития России². Соответственно, программы социально-экономического развития регионов, строго говоря, на федеральном уровне не с чем согласовывать.

В рамках развертывания деятельности Минрегиона России активизируется работа по созданию системы схем территориального планирования, которые должны стать связующим элементом планирования на разных уровнях управления, однако их связь с упоминавшейся выше стратегией развития пока неясна.

Еще один недостаток действующего порядка согласования региональных программ социально-экономического развития на федеральном уровне — чрезмерная длительность этого процесса. Предполагается согласование региональных программ в целом ряде федеральных министерств, на что у субъектов РФ уxo-

1 Ныне действующая “Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)” утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.

2 См. “Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2007 г., параметры прогноза на период до 2009 г. и предельные уровни цен (тарифов) на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий”.

54 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

14 февраля 2008 г. Правительство Российской Федерации одобрило комплекс мер по разработке схем территориального планирования. С основным докладом выступил министр регионального развития Дмитрий Козак. Он констатировал, что на региональном уровне на сегодняшний день утверждено семь схем территориального планирования субъектов РФ, на муниципальном уровне — три тысячи схем планирования населенных пунктов. Согласно Градостроительному кодексу, который вступил в силу в 2004 г., резервирование и изъятие земель для государственных и муниципальных нужд (например, под строительство объектов инфраструктуры) возможно только при наличии схем территориального планирования. Крайний срок утверждения этих схем переносился уже дважды. Первоначально Градостроительный кодекс предполагал, что они должны быть утверждены к 1 января 2006 г., потом этот срок был перенесен на 2008 г., а затем на 2010 г.

К данному моменту не более 10% регионов подготовили планы развития своих территорий, а на федеральном уровне не завершена даже разработка необходимой нормативно-правовой базы. При этом глава Минрегиона подчеркнул, что принятие долгосрочных схем территориального планирования не означает возврата к плановой экономике, как это было в Советском Союзе. "Абсолютно все страны с развитой экономикой давно эту работу проделали", — сказал Козак, пояснив, что схемы территориального планирования представляют собой долгосрочный план развития государственной инфраструктуры.

Всего должна быть утверждена 81 схема территориального планирования субъектов РФ и два генеральных плана развития регионов — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. На муниципальном уровне подлежат утверждению 1793 схемы территориального планирования муниципальных районов, 520 генеральных планов городских округов, 1799 генеральных планов городских поселений и 19 848 генеральных планов сельских поселений. На схемах территориального планирования будут обозначены места размещения объектов федеральной и региональной инфраструктуры — транспорта, энергетики, связи, социальной сферы.

Источник: официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации.

дит по несколько месяцев. В итоге к тому моменту, когда программа наконец согласована, она успевает устареть и региональные власти уже не могут ею пользоваться в своей практической деятельности. Более того, процедуры обновления программы вообще не предусматриваются, хотя применительно к федеральному бюджету Минфин России считает необходимым внедрение принципа "скользящего бюджета".

Длительность согласования региональных программ связана с еще одним недостатком действующей практики взаимодействия федеральных и региональных властей. На федеральном уровне отсутствуют сколько-нибудь внятные критерии оценки программ социально-экономического развития регионов и предъявляемых к программам требований, выполнение которых необходимо для согласования программ.

Наконец, самый главный недостаток — оторванность процесса согласования программ социально-экономического развития регионов на федеральном уровне от бюджетного процесса и распределения федеральных инвестиций по регионам, что делает процесс согласования для регионов в значительной степени бессмысленным. Иначе говоря, согласовав региональную программу, федеральные министерства не берут на себя каких-либо дополнительных обязательств по финансированию тех или иных объектов в регионах сверх тех, что и без согласования региональных программ предусмотрены в федеральных целевых программах (ФЦП) и федеральной адресной инвестиционной программе (ФАИП). Более того, в последние годы возможности субъектов РФ повлиять на формирование ФЦП и ФАИП оказались существенно ограниченными. Официальную информацию о включении в перечень строек и объектов по ФАИП регионы получают только из соответствующего распоряжения федерального уровня.

Механизмы реализации региональной политики на федеральном уровне

Одним из важнейших механизмов являются федеральные целевые программы, а также *федеральная адресная инвестиционная программа*. Программный подход помогает сконцентрировать усилия на решении какой-то конкретной проблемы или задачи и тем самым наиболее эффективно использовать финансовые, материальные, сырьевые и иные ресурсы страны в целом и ее отдельных частей. Этот инструмент также достаточно широко распространен в практике многих стран. Например, в США все средства из федерального бюджета на региональное развитие и селективную поддержку отдельных территорий перечисляются только на основе различных федеральных программ.

Согласно "Основным положениям региональной политики в Российской Федерации", "среди форм реализации региональной

политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов".

Порядок реализации федеральных и региональных целевых программ определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2004 г. № 842 "О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация" (первая редакция — 1995 г.). Перечни таких федеральных целевых программ, подлежащих проработке, должны определяться при подготовке общероссийских концепций и программ на среднесрочную и долгосрочную перспективу и входить в состав этих документов.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется несколько десятков федеральных целевых программ. Муниципальные образования, на территории которых они осуществляются, могут получать соответствующие инвестиции из федерального и региональных бюджетов.

Эти программы в зависимости от объекта делятся на федеральные, межрегиональные ("Сибирь", "Дальний Восток", "Юг"), региональные. По назначению они могут быть комплексными или проблемными, посвященными тому или иному аспекту социально-экономического развития (социальные, экологические, экономические, научно-технические, специальные и пр.). По срокам реализации целевые программы подразделяются на кратко-, средне-, долгосрочные, по механизмам реализации бывают заказные и конкурсные.

Участие в любой целевой программе предполагает жесткий формат проекта: описание проблемы, обоснование предлагаемого решения, описание цели и задач, сроков, этапов и целевых индикаторов работы. Заявка на участие в целевых программах должна включать тщательно отработанную систему программных мероприятий и механизмов их реализации, оценку ресурсного обеспечения. Особое внимание в заявках уделяется оценке эффективности проекта — экономической, социальной, экологической, а также организации управления программой и ходом ее реализации. Средства на реализацию целевых программ отражаются в бюджетах всех уровней.

Федеральные и региональные целевые программы развития регионов и отраслей являются важным, но не единственным инструментом региональной политики. О.В. Кузнецова, например, отмечает в качестве таких инструментов федеральной региональной политики, имеющих конкретную "территориальную" адресность:

- особые экономические зоны, образуемые решениями федеральных органов власти в соответствии с принятым в 2005 г. Федеральным законом "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" (промышленно-производственные, технико-внедренческие и добавленные к ним в 2006 г. туристско-рекреационные);
- Инвестиционный фонд РФ, в частности поддержанные им промышленно-инфраструктурные проекты — комплексные программы развития отдельных территорий (Нижнее Приангарье в Красноярском крае, юго-восток Читинской области, комплекс нефтехимических производств в Нижнекамске);
- кластерную политику, пока только формирующуюся в Российской Федерации¹.

У федеральных властей имеются также инструменты непосредственной поддержки муниципальных образований, которые работают по отдельным целевым группам в соответствии с приоритетами государственной политики. В частности, осуществляется поддержка реструктуризации шахтерских городов и поселков, поддержка социально-экономического развития закрытых территориальных образований (ЗАТО), а также развития наукоградов. Все эти виды федеральной поддержки появились еще в 1990-е гг., но сохраняются до сих пор².

Также напрямую влияет на муниципальное экономическое развитие деятельность по реализации федеральной региональной политики, носящая общеэкономический регулятивный характер. Это ценовая политика, реализуемая, в частности, через установление регулируемых государством тарифов, внешнеэкономическая политика, определяющая в том числе таможенные режимы, информационная политика и пр. Важным направлением работы федеральных и региональных структур должна стать организационно-методическая поддержка процессов муниципального социально-экономического развития путем разработки модельных документов для органов МСУ, подготовки и переподготовки кадров, а также организации и координации процессов разработки и реализации различных планов и программ на местном уровне.

1 См.: Кузнецова О.В. Города и районы в государственной региональной политике // Местное самоуправление в современной России. М., ИСРМО "Малые города", 2007. С. 228.

2 См.: Там же. С. 227.

Механизмы реализации региональной политики на региональном уровне

Если региональную политику осуществляют в основном центральные органы власти и управления, то внутрирегиональную (или территориальную) — местные и региональные власти. Внутрирегиональная политика включает в себя набор рычагов и методов воздействия на территорию региона и направлена на ее развитие. У региональной и внутрирегиональной политики, при различных масштабах их проведения, цели (обеспечение по возможности наибольшей комфортности проживания для населения) и задачи одни и те же: социальное и экономическое развитие, стимулирование важных для территории направлений (структурная политика), компенсация социального неравенства.

Регион не является целостным монолитом, к которому могут быть применены единые методы реализации региональной политики. Часто один административный регион включает в себя совершенно разнородные по своей природе и характеру части, которые связывает вместе только их административный статус. Именно для таких частей, объединенных в один регион, и необходима грамотная внутрирегиональная политика.

Позитивной тенденцией последнего времени является разработка в регионах стратегий их социально-экономического развития. Эти стратегии разрабатываются в рамках определенной федеральной кампании и имеют разное качество. Нельзя не отметить, что в большинстве стратегий доминирует отраслевой подход, а внутрирегиональный аспект носит пока второстепенный характер. Тем не менее сам факт появления региональных стратегий очень важен, поскольку знаменует собой начало работы по систематизации социально-экономического развития и управления, в том числе и в отношении муниципальных образований внутри региона.

Внутрирегиональная политика осуществляется в целом на тех же принципах, методах и механизмах, что и региональная, меняется только масштаб ее осуществления. Одним из основных инструментов являются региональные целевые программы. Как и на федеральном уровне, в регионах встречаются примеры комплексной поддержки определенных типов муниципальных образований, как правило проблемных. Например, в Ростовской области в 2004 г. был принят областной закон "О приоритетном

развитии шахтерских территорий Ростовской области". Для предпринимателей в шахтерских городах предусматриваются налоговые льготы, возмещение части расходов при уплате процентов по привлеченным кредитам или займам на пополнение оборотных средств, уменьшение размеров арендной платы, предполагаются также бюджетные инвестиции¹. В целях поддержки инвесторов во многих регионах широко используются налоговые льготы и субсидирование части процентной ставки по банковским кредитам, создаются особые экономические зоны².

В последние годы на региональном уровне стала широко внедряться практика систематизации деятельности муниципальных образований по разработке стратегий, долгосрочному планированию. Целый ряд российских регионов разработали или разрабатывают в настоящее время разного рода соответствующие методические рекомендации для своих муниципалитетов.

В Вологодской области приняты "Методические рекомендации по разработке Стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа)". Рекомендации включают в виде приложений "Унифицированную систему показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципального района (городского округа) Вологодской области" и "Регламент согласования Стратегии социально-экономического развития муниципального района (городского округа) Вологодской области". Работу обеспечивает Региональный консультационный центр стратегического планирования при Департаменте экономики Правительства Вологодской области.

В Чувашской Республике принята "Примерная структура Стратегии социально-экономического развития муниципального образования до 2020 г.", которая должна быть согласована со Стратегией социально-экономического развития Чувашской Республики до 2020 г.

На сайте администрации Краснодарского края размещен проект распоряжения главы администрации "Об организации разработки стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Краснодарского края", содержащий в качестве приложения "Методические рекомендации по разработке стратегии развития муниципального образования Краснодарского края".

Распоряжением администрации Иркутской области от 25 мая 2006 г. № 213-ра "О комплексном планировании социально-экономического развития муниципальных образований Иркутской области" для муниципальных образований области определены мероприятия по разработке системы документов комплексного планирования.

Источник: материалы официальных сайтов соответствующих регионов.

1 См.: Кузнецова О.В. Указ. соч. С. 244.

2 Подробнее см. в разделе 3.1.

60 ■ 1. Общие понятия и условия муниципального экономического развития

В целом появление таких рекомендаций можно охарактеризовать как положительное явление, поскольку они действительно оказывают специалистам органов местного самоуправления серьезную методическую помощь в разработке весьма сложных и новых для них документов. Вероятно, необходимо также в определенной степени унифицировать комплексные муниципальные стратегии и другие долго- и среднесрочные документы. Такая унификация позволит обеспечить комплексный подход к управлению территорией, проводить обобщения, сравнения муниципалитетов друг с другом. При этом, однако, не надо стремиться к "поголовному" охвату всех муниципалитетов региона, жестко регламентируя формат документов, порядок и график их согласования с региональной администрацией, и т.д. Этот процесс ни в коем случае нельзя форсировать административным образом, каждая стратегия или долгосрочная концепция должна пройти многоступенчатую разработку, необходимые общественные обсуждения. В противном случае получится очередная малоэффективная административная кампания. Разработка стратегий для всех муниципальных образований может растянуться на достаточно долгий срок, но только объективно "вызревшие" стратегии будут иметь реальный смысл и реальное содержание.

Контрольные вопросы к разделу 1.3

1. Что такое региональная политика и как она связана с муниципальным экономическим развитием?
2. Каковы основные методы и формы реализации региональной политики на федеральном уровне?
3. Каковы основные принципы построения и реализации федеральных и региональных целевых программ?
4. Каковы основные методы и формы реализации региональной политики на региональном уровне?

Литература к разделу 1.3

1. Большаков С.Н. Политика регионального экономического развития: методы и механизмы. — М.: МОНФ, 2005.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. — М.: ГУ—ВШЭ, 2000.
3. Кузнецова О.В. Города и районы в государственной региональной политике // Местное самоуправление в современной России. — М.: ИСРМО "Малые города", 2007.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития страны. — М.: УРСС, 2000.
5. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. — М.: ИЭПП, 2005.
6. Стратегия развития региона / Вологодский НКЦ ЦЭМИ РАН. — Вологда, 2004.
7. Стратегии развития регионов Дальнего Востока России. — М.: МОНФ, 2005.

2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

2.1. Прогнозирование муниципального экономического развития

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Нормативно-правовая основа прогнозирования ■ Этапы прогнозирования ■ Виды прогнозирования ■ Объекты прогнозирования ■ Принципы прогнозирования ■ Методы прогнозирования ■ Информационные ресурсы для составления прогнозов ■ Проблемы прогнозирования муниципального развития

Составление достоверных прогнозов является важным элементом планирования развития и ресурсного обеспечения. Цель составления прогноза — обоснование концепции регулирования муниципального развития и расширения доходной базы местного бюджета в соответствии с выбранной стратегией развития муниципального образования. Прогноз выступает как ориентирующий фактор "поведения" ресурсов в будущем. На основе прогнозов производится балансировка доходов и расходов местного бюджета. Специалисты, составляющие прогноз социально-экономического развития муниципалитета, опираются на установленные законодательные и правовые нормы, а также применяют соответствующие методики.

Нормативно-правовая основа прогнозирования

Нормативно-правовая основа социально-экономического прогнозирования в России изложена в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". В субъектах РФ приняты свои законы о прогнозировании, которые, как правило, повторяют положения федерального закона и устанавливают основные требования к формату и содержанию прогнозов в процессе формирования бюджета. В частности, в составе прогноза должны быть представлены:

62 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

- итоги социально-экономического развития за предшествующий период и оценка предполагаемых итогов в прогнозируемый период;
- приоритетные направления развития экономики и социальной сферы в прогнозируемый период;
- основные значения показателей прогноза по установленному перечню;
- аналитическая записка к основным разделам прогноза, характеризующим в том числе социально-экономическое положение и развитие муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации.

Ежегодно издается постановление Правительства Российской Федерации, определяющее порядок и основные этапы разработки прогнозов. Методические рекомендации по разработке прогнозов, а также значения индексов дефляторов разрабатывает и определяет Министерство экономического развития Российской Федерации. Составление прогнозов является комплексной работой всех уровней управления развитием — федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а потому осуществляется в соответствии с устанавливаемыми сроками бюджетного процесса и требует необходимой информационной базы и знаний в области прогнозирования.

Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования представляет собой систему научно обоснованных количественных и качественных характеристик темпов и пропорций развития муниципалитета, динамики и структуры производства товаров и услуг, демографических и социальных показателей, баланса ресурсов производства и потребления.

Прогнозирование позволяет определить тенденции и количественные параметры социально-экономического развития муниципального образования, оценить воздействие решений федеральных и региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления на экономические и социальные процессы, происходящие на территории муниципального образования, и повысить эффективность использования потенциала и местных возможностей социально-экономического развития. Таким образом, прогнозирование призвано ответить на два вопроса: что вероятнее всего можно ожидать в будущем и что нужно предпринять (какие условия должны сложиться) чтобы достичь заданного состояния?

Этапы прогнозирования

Процесс разработки прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований состоит из нескольких этапов:

- 1) определение целей и задач прогноза, выбор — зачем прогнозировать, что прогнозировать и на какой период;
- 2) анализ информационной базы — наличие, достоверность, сопоставимость, своевременность и полнота информации за ретроспективный период;
- 3) выбор метода прогнозирования;
- 4) построение исходной модели прогнозирования;
- 5) прогноз отобранных показателей с помощью построенной на предыдущем этапе модели;
- 6) верификация полученных результатов. Если результаты неудовлетворительные — возврат к предыдущим этапам;
- 7) выработка рекомендаций и принятие решения на основе полученной прогностической информации.

Прогнозирование осуществляется на основе анализа сложившихся тенденций, текущих социально-экономических условий и перспективных оценок развития ситуации (сценарных условий) в экономике и социальной сфере муниципального образования.

Сценарные условия социально-экономического развития муниципального образования — параметры развития, которые определяются исходя из стратегии развития на соответствующий период, базирующейся на имеющихся ресурсах и необходимости решения существующих проблем.

Разработка сценарных условий, как правило, осуществляется в нескольких вариантах: основном (целевом), пессимистическом и т.п. Варианты различаются между собой внешними и внутренними условиями развития экономики. В результате возникают различия в количественных оценках этих вариантов.

Прогноз социально-экономического развития Омска на 2008–2010 гг. Прогноз разрабатывался в двух вариантах, которые различаются прежде всего динамикой конкурентоспособности экономики города, а также масштабами и интенсивностью реализации инвестиционных проектов, осуществляемых за счет средств бюджетов различных уровней и средств частного бизнеса на территории Омска.

64 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Первый вариант прогноза — инерционный — основан на сохранении сложившихся тенденций экономического и социального развития, отражает развитие экономики при продолжающемся ухудшении ценовой конкурентоспособности отечественной продукции и замещении ее импортной.

Второй вариант — умеренно оптимистический — ориентируется на относительное улучшение конкурентоспособности отечественного бизнеса и активизацию структурных сдвигов в экономике за счет реализации комплекса мер по ускорению экономического роста.

Источник: информация администрации города Омска.

Прогноз социально-экономического развития Самары на 2007-2009 гг.

Сотрудники аппарата главы города разработали два варианта прогноза социально-экономического развития Самары на ближайшие три года. По пессимистическому варианту произойдет незначительный спад экономического роста. Импорт вытеснит с самарского рынка товары отечественных производителей.

По оптимистическому — рост промышленного производства составит 15%. Суммарный оборот всех промышленных предприятий составит 194,3 млрд руб. Объем платных услуг населению увеличится на 7% и составит 38,2 млрд руб. Средняя зарплата населения в этом году составила 10,746 тыс. руб. А в 2007 г. она увеличится на 18%.

А вот демографическая ситуация остается сложной. Разница между рождаемостью и смертностью составит 8100 человек. Заместитель главы города по экономическим вопросам Виктор Кудряшов выразил надежду, что Самара все же сможет сохранить за собой статус города-миллионника. Сводный годовой баланс налоговых поступлений города составит в 2007 г. 84 млрд 800 млн руб. Г-н Кудряшов посетовал, что из этой суммы в городском бюджете остается лишь 5,7%. То есть 4,1 млрд руб.

Источник: РИА "Самара", 21 декабря 2006 г.

Виды прогнозирования

Прогнозы социально-экономического развития различаются в зависимости от *периода* прогноза, определяемого на основании целей прогноза, и *задач прогнозирования*. Исходя из периода прогноз может быть краткосрочным, среднесрочным или долгосрочным.

В *краткосрочных прогнозах* период упреждения не превышает одного года. Краткосрочный прогноз социально-экономического развития служит исходным документом для разработки проекта доходов бюджета на очередной финансовый год. Для муни-

ципалитетов краткосрочный прогноз является источником информации о текущих тенденциях развития ситуации в экономике и социальной сфере.

Среднесрочные прогнозы разрабатываются на период от трех до пяти лет и ежегодно корректируются. Они служат основой для составления перспективного финансового плана муниципалитетов. Среднесрочный прогноз на местном уровне ориентирован на создание информационного поля для разработки инвестиционных планов на среднесрочную перспективу.

Долгосрочное прогнозирование применяется в процессе выработки стратегических целей и задач в тех случаях, когда необходима оценка сценариев развития территории во временной перспективе свыше пяти лет. Для муниципалитетов долгосрочный прогноз может служить направляющим документом при организации стратегического планирования. Необходимо отметить, что точность долгосрочных прогнозных разработок существенно ниже, чем среднесрочных и тем более краткосрочных. Тем не менее именно долгосрочный прогноз является базой для формирования стратегических ориентиров при обосновании сценариев развития на среднесрочную перспективу.

Таким образом, разные типы прогнозов используются при разных видах *социально-экономического планирования* исходя из временных горизонтов планирования. Долгосрочные прогнозы являются элементом разработки муниципальных стратегий и стратегических планов, среднесрочные — элементом разработки среднесрочных комплексных программ, краткосрочные прогнозы используются в ходе текущего планирования, наиболее типичной формой которого служит бюджетное планирование.

Объекты прогнозирования

В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития форма прогноза развития муниципального сектора экономики (№ 2 — муниципальная) включает следующие основные разделы показателей:

- 1) "Институциональная структура муниципальных образований";
- 2) "Бюджет муниципальных образований";
- 3) "Эффективность использования муниципальной собственности";

66 ■ 2. Принципы и общая организация муниципального экономического развития

- 4) "Производственная сфера муниципальных образований";
- 5) "Денежные доходы и расходы населения муниципальных образований";
- 6) "Потребительский рынок муниципальных образований";
- 7) "Рынок труда муниципальных образований";
- 8) "Закупки продукции для муниципальных нужд".

По сути, перечисленные разделы есть не что иное, как различные объекты прогнозирования.

Принципы прогнозирования

При прогнозировании необходимо соблюдать следующие основные принципы:

- принцип *комплексности*, выражающийся в полноте охвата основных элементов муниципального хозяйства в процессе прогнозирования, а также предвидении последствий рекомендуемой стратегии социально-экономического развития;
- принцип *системности*, предопределяющий необходимость рассмотрения муниципальной экономики, с одной стороны, как части экономики страны, а с другой — как системы, состоящей из сложной совокупности взаимосвязанных объектов основного производства, производственной и социальной инфраструктуры;
- принцип *альтернативности*, соблюдение которого повышает надежность рекомендаций по выбору перспективной структурной и инвестиционной политики, а также при обосновании концепции межмуниципальных связей;
- принцип *многовариантности* как в постановке целей и задач, так и в выборе путей и сроков достижения поставленных целей, а также ранжировании параметров перспективного развития муниципалитета в зависимости от развития частного сектора и методов бюджетного регулирования перспективных процессов;
- принцип *иерархичности* потребностей и возможностей их достижения в зависимости от природно-ресурсных, социальных, экономических, материальных и финансовых ресурсов, а также формирования рыночного механизма хозяйствования;
- принцип *сочетания генетического* (сложившихся тенденций и возможных ресурсов) и *нормативного подходов* при выработке методик разработки прогнозов, обоснования концепции регулирования муниципального развития и увеличения доходной

- части бюджета муниципалитета в условиях рынка;
- принцип *преемственности* в процессе анализа, прогноза, выбора методов регулирования муниципального развития и финансового обеспечения отобранных вариантов развития;
 - принцип *сопоставимости* показателей в процессе анализа и прогноза социально-экономического развития муниципалитета, особенно в сравнительных аналитических и прогнозных таблицах и формах;
 - принцип *агрегирования* (укрупнения) показателей по мере увеличения прогнозного периода, перехода от частного к общему (от отраслевых к макроэкономическим показателям), а также в процессе ранжирования целей, задач, проблем и путей их решения в связи с выбором стратегии развития;
 - принцип *конкретности полученных результатов*, соблюдение которого способствует принятию однозначных и ясных решений, а также выбору наилучшего из множества возможных и обоснованных вариантов достижения намеченной цели в долгосрочном периоде.

Методы прогнозирования

Для составления прогнозов применяются различные методы.

Методами прогнозирования называют совокупность приемов, позволяющих на основе анализа ретроспективных внешних и внутренних связей, присущих объекту, а также их изменений в рамках рассматриваемого явления вынести суждения определенной степени достоверности относительно будущего развития объектов. Далее перечислены наиболее распространенные методы прогнозирования.

Методы экспертных оценок используются при решении наиболее сложных прогнозных задач, особенно в условиях неопределенности, которая может возникать из-за недостатка информации или неустойчивости развития. Различаются три основных метода экспертных оценок: индивидуальных оценок, групповых оценок, метод Дельфи.

Методы экстраполяции основываются на предположении о том, что тенденции, сложившиеся к настоящему времени, не изменятся в будущем, то есть, иными словами, закономерности развития объекта в прошлом распространяются и на будущее. К

68 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

этой группе методов прогнозирования относятся: методы, основывающиеся на предположении о неизменности среднего уровня ряда, среднего темпа роста, среднего абсолютного прироста, методы скользящей и экспоненциальной средней, метод гармонических весов, метод авторегрессионных преобразований.

Методы многофакторного моделирования — это метод исторической аналогии, метод дерева целей, прогнозирование на основе единичных уравнений регрессии и систем регрессионных уравнений.

Нормативный метод — установление для определенного отрезка времени системы норм. В качестве инструментов прогнозирования могут быть использованы теория графов, матричный подход и пр.

Целевой метод — решение обратной задачи: вначале формулируются цели социально-экономического развития, которые должны быть достигнуты, а затем определяются условия, при которых это возможно.

Выбор того или иного метода зависит от характера объекта прогнозирования и требований, предъявляемых к информационному обеспечению.

Информационные ресурсы для составления прогнозов

Прогнозирование муниципального социально-экономического развития основывается на использовании информационной базы, от полноты и качества которой существенно зависит точность прогнозирования. Статистические данные, характеризующие ситуацию в муниципальных образованиях, формируются на основе первичной информации о жизни и деятельности граждан, предприятий и организаций. Эти данные собираются из разных источников статистическими службами и различными ведомствами. Источники статистических данных, которые могут быть использованы для прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований, разнообразны. В их числе:

- данные регулярной статистической отчетности;
- данные ведомственной отчетности;
- данные специально организованных информационно-аналитических обследований;
- информация об инвестиционных проектах на территории муницип-

- ципальных образований;
- планы предприятий, работающих на территории муниципальных образований.

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации официальный статистический учет отнесен к исключительному ведению Российской Федерации и осуществляется на федеральном уровне. Центральным звеном в создании массива информации выступает Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Кроме того, вопросами муниципальной статистики в той или иной мере занимаются некоторые другие организации — как государственные, так и негосударственные (подробнее они будут рассмотрены ниже).

Органы местного самоуправления являются респондентами государственной статистики, и на них распространяются общие требования закона, относящиеся к респондентам, в том числе обязанность представлять министерствам и ведомствам — субъектам официального статистического учета — первичные статистические и административные данные, необходимые для формирования официальной статистической информации. Согласно ст. 17 Закона № 131-ФЗ, "организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти" входит в число полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Федеральная служба государственной статистики

Росстат в своей деятельности опирается на широкую региональную сеть. В регионах существуют территориальные органы Федеральной службы государственной статистики (республиканские, краевые), а в городах и районах — управления (отделы) территориальных органов.

Деятельность Росстата регулируется Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации 30 июля 2004 г. № 399 "Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной статистики". Согласно данному Положению Росстат "представляет в установленном порядке официальную статистическую информацию Президенту Российской Федерации".

70 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, иным органам государственной власти, органам местного самоуправления, средствам массовой информации, организациям и гражданам, а также международным организациям".

Однако на практике формирование массива статистической информации, характеризующей социально-экономические процессы в муниципальных образованиях, проходит сложно, а обеспечение этой информацией потребителей организовано самым неудовлетворительным образом. Объем и качество статистической информации, относящейся к "официальной", не отвечают реальной потребности в ней.

В данном случае оборотной стороной самостоятельности местного самоуправления стало его выпадение из вертикали системы государственной статистики. Отношения между территориальными статистическими органами и органами местного самоуправления строятся, как правило, на жесткой формализованной основе, что приводит к целому ряду проблем. В настоящее время муниципалитеты, как "поставщики" информации, не заинтересованы в координации работы со структурами Росстата по созданию информационных баз, к которым они фактически не имеют доступа. При таком положении статистическая информация, поступающая в ответ на запросы органов статистики, часто оказывается неполной и не вполне достоверной. В итоге качественная статистическая информация об отдельно взятых муниципальных образованиях сегодня большая редкость. Это с одной стороны.

С другой стороны, информация Росстата по муниципальной проблематике, поступающая потребителям, по-прежнему носит крайне ограниченный характер. Особенно ограничены в возможности получить такую информацию сами муниципальные образования и прочие потребители, не входящие в государственную систему и не имеющие к ней "регламентированного" доступа¹. При этом муниципальное образование получает данные только о собственном социально-экономическом развитии. Дополнительную информацию необходимо приобретать в органах государственной статистики на условиях договора.

В настоящее время в связи с развитием системы местного самоуправления обостряется потребность в информации о социаль-

¹ Доступ к регламентированным информационным фондам предоставляется: на безвозмездной основе — федеральным органам государственной власти и управлениям, территориальным комитетам Росстата и государственным организациям, имеющим право на получение информации Росстата; на договорной основе — всем остальным пользователям.

2.1. Прогнозирование муниципального экономического развития ■ 71

но-экономическом развитии муниципальных образований, и на федеральном уровне предпринимается очередная попытка наладить сбор таких данных. В концепции федеральной целевой программы "Развитие государственной статистики в Российской Федерации в 2007-2011 годах"¹ был определен ряд мероприятий, в том числе "интеграция статистических информационных ресурсов на основе методологической и технологической совместности для эффективного их использования при решении задач управления и прогнозирования".

ФЦП "Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах" была принята Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2006 г. № 595. Одной из ее задач является "оптимизация состава официальной статистической информации, разрабатываемой федеральными органами государственной власти для принятия управленческих решений и прогнозирования на различных уровнях государственного, муниципального и корпоративного управления, с учетом международного опыта".

Одним из результатов реализации целевой программы реформирования системы государственной статистики можно считать то, что на сайте Федеральной службы государственной статистики в настоящее время действует информационный раздел "Муниципальная статистика" (www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm), где представлена статистическая база данных по показателям муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Однако в большинстве своем позиции раздела "Муниципальная статистика" заполняются с отставанием по времени, а именно отсутствует информация за текущий год, необходимая для

База данных Росстата (показатели муниципальных образований по регионам)

Территория	Объекты коммунальной сферы
Предприятия сферы услуг	Инвестиции в основной капитал
Объекты розничной торговли и общественного питания	Ввод жилья
Спортивные сооружения	Предоставление жилых помещений
Гаражи и стоянки	Социальная поддержка по оплате жилых помещений и коммунальных услуг
Предприятия по переработке отходов	Местный бюджет
Сельское хозяйство	

¹ См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 августа 2006 г. № 1086-р.

72 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Дошкольные общеобразовательные учреждения	Организация охраны общественного порядка
Общеобразовательные учреждения	Организация предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций
Учреждения культуры и искусства	Численность муниципальных служащих
Библиотеки	Заработная плата
Учреждения здравоохранения	
Учреждения социального обслуживания населения	

составления прогноза на будущий год, поэтому пока сложно воспользоваться данным ресурсом в целях прогнозирования.

Другие ресурсы информации о муниципальных образованиях

В силу возрастания потребности в объективной информации, необходимой для обеспечения социально-экономического развития муниципального образования, с одной стороны, и сложности удовлетворения этой потребности за счет источников данных официальной государственной статистики — с другой, ряд организаций, занимающихся муниципальной проблематикой, предпринимают собственные усилия в сфере муниципальной статистики и муниципальных информационных систем, чтобы разрешить сложившуюся ситуацию.

Ведущими среди них являются Министерство экономического развития и Министерство регионального развития Российской Федерации. В рамках мониторинга социально-экономического развития регионов и мониторинга реформы местного самоуправления эти федеральные ведомства осуществляют сбор информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований. Сформированные в министерствах базы данных также имеют ограничения, так как в основном формируются на основе показателей, собираемых Росстатом. Кроме того, информационный поток является однонаправленным: муниципалитеты, направляя свою информацию в министерства, не получают ничего взамен. Аналитические же материалы, подготавливаемые с использованием собранных баз данных, часто носят непубличный характер, а сама база имеет статус "для служебного пользования".

Большой опыт формирования ресурсов муниципальной статистики накоплен в *негосударственных организациях, прежде всего в региональных ассоциациях муниципальных образований.*

Наиболее последовательно и продуктивно в этом направлении работает Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ), в которой с 1992 г. действует информационная сеть (ИС) для обеспечения органов местного самоуправления оперативной информацией¹. В настоящее время ИС АСДГ — крупная межрегиональная муниципальная информационная сеть, пользователями которой являются более 300 городов, районов и субъектов Российской Федерации. ИС АСДГ осуществляет свою деятельность по пяти направлениям: информационное, методическое, обмен опытом работы между специалистами администраций городов, учебно-консультационное, проектно-инновационное. Она располагает 12 информационно-компьютерными банками документов о местном самоуправлении и справочной информации о городах Сибири, Дальнего Востока и частично Урала.

АСДГ отслеживает информацию о социально-экономической ситуации в городах — членах Ассоциации и с 1996 г. ведет информационный компьютерный банк "Показатели социально-экономического развития городов Сибири, Дальнего Востока и Урала". Информация собирается следующим образом: в города рассылаются типовые формы для ежемесячного, ежеквартального и ежегодного заполнения, разработанные Координационным советом АСДГ по экономике.

На основе формируемых баз данных АСДГ готовит материалы, содержащие результаты сравнительного анализа ситуации в городах. В эти материалы включаются, в частности, сравнительные данные (в форме графиков) о занятости населения, основные характеристики работы промышленности и некоторых других сфер экономики городов, сведения о бюджетной обеспеченности населения и дефиците городских бюджетов, об обеспеченности жителей основными видами коммунальных и социальных услуг, уровне оплаты коммунальных услуг и некоторые другие показатели. Несмотря на то что ситуация анализируется в ограниченном количестве ведущих городов региона, есть возможность сделать интересные выводы. Однако сама эта возможность резко ограничена тем, что доступ в базы данных АСДГ также регламентирован.

¹ Сайт Ассоциации сибирских и дальневосточных городов — www.asdg.ru.

74 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Наконец, информация социально-экономического характера собирается *непосредственно в муниципальных образованиях*, прежде всего в городах. Городские власти в ряде случаев формируют массив достаточно объективной статистической и аналитической информации, которая становится доступной "внешнему" пользователю. Происходит это потому, что города сегодня заинтересованы в повышении прозрачности муниципального управления, открытости местной власти перед своими избирателями, повышении инвестиционной привлекательности.

Наиболее динамично развивающимся ресурсом информации о городах являются городские сайты, обычно это официальные страницы городской администрации, реже — других городских организаций. В качестве удачных примеров можно привести, например, официальные сайты Санкт-Петербурга (www.gov.spb.ru), Нижнего Новгорода (www.admgor.nnov.ru), Новосибирска (www.novo-sibirsk.ru), Хабаровска (www.khabarovsk.kht.ru), Глазова (www.glazov-gov.ru), Дзержинского (www.ugresh.ru).

Другой ресурс информации — специализированные периодические издания, содержащие статистические и аналитические материалы, к которым обычно нет свободного доступа (например, "Справочник мэра", издающийся администрацией Томска). Информацию о городах можно также найти в разовых или периодически выпускаемых информационных изданиях (буклеты, инвестиционные справочники и др.), в местных средствах массовой информации.

Реже в городах создаются информационные системы как результат интеграции баз данных различных подразделений администрации. В большинстве случаев такие базы разрабатываются и ведутся независимо друг от друга. Кроме того, в подобных системах, как правило, сосредоточивается скорее нормативно-правовая информация, чем статистические и аналитические материалы социально-экономического характера.

Проблема использования информационных ресурсов заключается, во-первых, в их ограниченной насыщенности, так как обычно в городских официальных источниках (интернет-страницы, справочники) публикуются только самые общие сведения. Более подробные и систематизированные данные приводят только крупные города, где налажена информационно-аналити-

ческая деятельность (например, благодаря активной позиции городской власти, наличием развитой интернет-инфраструктуры и т.д.). Нередко информация подбирается целевым образом, чаще всего в расчете на инвесторов, и поэтому имеет специфический набор показателей. Во-вторых, форматы представления данных в разных городах отличаются исключительным многообразием: не совпадают наборы показателей, глубина ретроспективы, степень обработки и другие параметры, что затрудняет их систематизацию.

Проблемы прогнозирования муниципального развития

В настоящее время существует ряд проблем, которые затрудняют процесс разработки прогнозов на местном уровне.

Прежде всего, это объективные *методические проблемы*. Затруднена методическая преемственность прогнозных разработок разных уровней прогнозирования: сложно обеспечить единый подход к расчету прогнозных показателей, обеспечивающий их сопоставимость как по иерархическим (от федерального к местному), так и по временным (от долгосрочных прогнозов к краткосрочным) уровням прогнозирования. У значительной части муниципалитетов отсутствуют готовые к применению методики разработки прогноза социально-экономического развития. Зачастую методика расчета отчетных и оценочных показателей на муниципальном уровне серьезно отличается от региональных методик. Более того, целый ряд важных прогнозных показателей в большинстве случаев на местном уровне вообще не рассчитывается (валовой региональный продукт, индекс потребительских цен, индексы цен производителей, величина прожиточного минимума и др.).

К *информационным проблемам* относятся отсутствие законодательно установленного порядка обеспечения муниципалитетов необходимой статистической информацией для разработки прогнозов и наличие целого набора показателей, сбор которых на уровне муниципальных образований выходит за рамки государственного статистического наблюдения. В условиях отсутствия муниципальной статистики информационное обеспечение показателей, необходимых для составления прогнозов на муниципальном уровне, может осуществляться лишь на договорной ос-

76 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

нове, что в большинстве случаев непосильно для местных бюджетов. Кроме того, не применяется сплошное статистическое наблюдение в среде малого бизнеса, что с развитием рыночных отношений и увеличением доли участия предпринимателей в формировании социально-экономических показателей делает агрегированные результаты муниципалитета менее достоверными для составления прогнозов.

Наконец, стоит отметить часто наблюдаемую на муниципальном уровне ведомственную и организационную *разобщенность учреждений и структур*, которые должны быть привлечены к работе над прогнозом социально-экономического развития. В первую очередь это относится к сбору статистической и прогнозной информации и обмену такой информацией между органами местного самоуправления, территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ (статистические, финансовые органы и др.).

Затруднен процесс разработки качественных прогнозов и по причине недостатка в муниципалитетах квалифицированных специалистов, владеющих методами составления прогнозов.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в современных условиях функционирования рыночной экономики невозможно успешно управлять развитием муниципального образования без эффективного прогнозирования развития экономических и социальных процессов на его территории. От степени точности прогноза изменения экономических показателей зависит, в свою очередь, прогноз налоговых доходов местного бюджета, а следовательно, и качество последующего планирования ресурсов из бюджета на решение вопросов местного значения.

Для того чтобы прогноз был максимально полезен, необходима не только достоверная информационная база, но и специалисты, владеющие различными методами прогнозирования. Сами прогнозы должны быть реалистичными и объективными, они также должны отвечать основным принципам, вероятность их исполнения должна быть достаточно высока и соответствовать ресурсам предприятия.

Для улучшения качества прогноза необходимо улучшить качество информации, необходимой для его разработки. Эта информация в первую очередь должна обладать такими свойствами, как достоверность, полнота, своевременность и точность. Так

как прогнозирование является отдельной наукой, то целесообразно (по мере возможности) использовать несколько методов прогнозирования при решении какой-либо проблемы. Это повысит качество прогноза и позволит определить подводные камни, которые можно не заметить при использовании только одного метода. Также необходимо соотносить полученный прогноз с прецедентами в решении данной проблемы, если таковые имели место в схожих условиях функционирования аналогичной организации (конкурента). И в соответствии с этими прецедентами, при определенной корректировке, принимать решения.

Контрольные вопросы и задания к разделу 2.1

1. Определите основные задачи прогнозирования как элемента организации муниципального экономического развития.
2. Какова роль сценарных условий при составлении прогнозов развития муниципального образования?
3. Перечислите основные этапы разработки прогноза развития муниципалитета.
4. Соблюдение каких принципов повышает достоверность прогнозов?
5. Перечислите виды прогнозов и укажите цели их применения.
6. Охарактеризуйте основные проблемы, возникающие при составлении прогнозов на муниципальном уровне.

Литература к разделу 2.1

1. Владимирова Л.П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : Учебное пособие. — М., 2001.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : Учебник для вузов. — М.: ГУ—ВШЭ, 2000.
3. Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. Методологические основы и прогноз на период до 2015 года / Под ред. д.э.н., проф. Б.М. Штульберга. — М.: СОПС, 2002.
4. Литвак Б.Г. Управленческие решения : Учебное пособие. — М.: ЭКМОС, 2001.
5. Опыт анализа и прогнозирования развития регионов России / Под ред. д.э.н. М.Н. Узякова. — М.: СОПС, 2002.
6. Пашинцева Н.И. Формирование системы муниципальной статистики // Вопросы статистики — 2005. — № 12.
7. Страйк Р., Уиссокер Д., Зайцева Ю.С. Прогнозирование экономического развития региональных центров — субъектов Российской Федерации // Городской альманах. Вып. 1. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.

2.2. Планирование муниципального экономического развития: общие подходы

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Постановка проблемы планирования экономического развития в современных условиях ■ Отличие "западных" и российских подходов к планированию муниципального экономического развития ■ Основные виды плановых документов ■ Этапы развития планирования муниципального экономического развития в России

Постановка проблемы планирования экономического развития в современных условиях

Термин "планирование" является, пожалуй, наиболее дискутируемым с того момента, как в России начались рыночные реформы. В процессе разгосударствления экономики были полностью отвергнуты устоявшиеся социалистические механизмы развития народного хозяйства на основе централизованного планирования — исходя из того, что в условиях рыночной экономики баланс социально-экономической ситуации достигается путем саморегулирования спроса и предложения на товары, услуги, капиталы и ресурсы. Однако при многообразии форм собственности на средства производства, когда в принципе невозможна ведомственная отраслевая подчиненность хозяйствующих субъектов "единому плановому центру", применение его в качестве инструмента балансировки целей и ресурсов развития становится все более актуальным в процессе управления развитием в различных сферах деятельности.

Не только в России, но и за рубежом планирование считается одним из важнейших компонентов процесса управления развитием муниципальных образований. Правда, осознание этого произошло относительно недавно: в развитых странах Европы и Северной Америки различные концепции планирования экономического развития на местном уровне распространились в конце 1970-х — 1980-х гг. В первую очередь это было связано:

- с *обострением экономических и социальных проблем* во многих странах мира, которое стало особенно заметным во время мировых экономических кризисов 1970-х гг. (прежде всего нефтяного) и потребовало принципиально новых подходов к управлению социально-экономическим развитием;
- *нарастанием специфических городских проблем*. Города стали разрастаться, доминировать в социальной структуре общества, и

это повлекло за собой проблемы, связанные с ростом урбанизации, социальными трансформациями, усложнением инфраструктуры городов, изменением их пространственной структуры и топографии;

- *усложнением механизмов управления на местном уровне.* Города, особенно большие, стали слишком сложными "организмами", что потребовало выработки новых, другого уровня качества, комплексных подходов к управлению ими;
- *глобализацией и, как следствие, обострением межтерриториальной и международной конкуренции,* в которую города оказались втянуты как "фокусы" всех социально-экономических процессов. Города стали постепенно превращаться в самостоятельные субъекты экономической жизни, нуждающиеся в собственной экономической политике, вынужденные конкурировать за инвестиции, рабочую силу и т.д. Постепенное повышение уровня "прозрачности" межрегиональных и международных границ привело к тому, что эта конкуренция стала переходить границы государств. Если раньше за инвестиции боролись разные города в пределах одного государства, то теперь на передний план вышла борьба за международные финансовые потоки между городами, находящимися зачастую даже в разных странах.

Таким образом, муниципалитеты встали перед необходимостью пересмотреть принципы управления экономическим развитием. Как уже было отмечено, в "западных" странах в этой сфере активно используются плановые подходы, вполне, как оказалось, совместимые с либеральными рыночными принципами.

Российский опыт планирования муниципального экономического развития очень неоднозначен. Прежде всего, надо отметить, что понятие планирования собственно экономического развития в "чистом" виде (то, что на Западе обычно называется economic development) в России практически никогда не употребляется. Речь обычно идет о социально-экономическом развитии. Отчасти это определенное "терминологическое наследие" советских времен, отчасти — отражение отечественных реалий: в период трансформации общества любое экономическое развитие в значительно большей, чем на Западе, мере сопряжено с социальными преобразованиями. Поэтому в нашем обзоре российского опыта рассматриваются процессы и документы, относящиеся к планированию социально-экономическому.

В конце 1990-х — начале 2000-х гг. комплексный подход к решению проблем социально-экономического развития получил широкое признание среди российских муниципальных образований. Общее количество муниципалитетов, разрабатывающих разного рода комплексные концепции и программы, рассчитанные на несколько лет, оценить сложно, так как их список постоянно пополняется. В июле 2003 г. специалисты Леонтьевского центра оценивали их количество примерно в 350¹, позднее эта цифра постоянно увеличивалась.

Разумеется, нередко были случаи, когда комплексные плановые документы создавались в рамках той или иной "кампании". Например, муниципальное образование занималось разработкой планового документа во исполнение решений региональных властей, постановивших, что все муниципальные образования региона в обязательном порядке должны иметь свои планы развития. Или разработка планов была одним из условий участия муниципалитета в каких-либо сторонних программах (например, в рамках международных программ технической помощи или программ, которые проводят корпорации — владельцы градообразующих предприятий). Создание такого документа могло стать элементом избирательной кампании главы местного самоуправления и после его избрания подаваться как свидетельство реализации предвыборных обещаний.

Однако все чаще за инициированием процесса разработки планов стояло целенаправленное желание добиться лучших результатов и повысить эффективность использования бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения. Здесь велика роль субъективных факторов, присущих каждому конкретному муниципальному образованию, в особенности фактора личной активности, инициативности первого лица муниципалитета.

Средне- и долгосрочное планирование муниципального социально-экономического развития вовсе не отменяет необходимости решать текущие задачи, более того, грамотная организация "вертикали" планирования на местном уровне позволяет делать это более оперативно и эффективно. Ссылка на недостаток самостоятельности, безусловно, не лишена оснований: действующая схема межбюджетных отношений оставляет муниципальным образованиям мало пространства для маневра. Тем не менее и в этих условиях есть возможности для внедрения хотя бы

¹ См.: Материалы круглого стола "Стратегическое планирование развития мегаполисов" на VII Петербургском экономическом форуме. СПб., 2003. С. 23.

отдельных элементов рыночного планирования, достаточно быстро приносящих свои плоды, чему имеются подтверждения из практики многих муниципалитетов.

Как показывает четырехлетняя практика, примененная в Самарской области система индикативного планирования проявила себя положительно в отношении сельских территорий. Механизм индикативного планирования способствует повышению ответственности руководителей, результативности управляющих воздействий, помогает определить приоритетные задачи развития территорий.

Благодаря введению системы индикативного планирования социально-экономического развития муниципальных образований:

- сформировано единое информационное пространство для совместного использования в практике областного и муниципального управления;
- значительно расширено число показателей, которые считаются территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Самарской области и используются как Министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области в рамках подготовки ежегодных итогов, так и муниципалитетами для анализа, оценки, прогнозирования и планирования своего социально-экономического развития.

Сложилась практика и отработана технология взаимоотношений между областными, федеральными органами и муниципальными образованиями по согласованию параметров и целевых показателей социально-экономического развития территорий.

Индикативные планы дали возможность комплексно подойти к оценке состояния территорий, увидеть результирующие показатели экономики и социальной сферы, приоритетное и недостаточное внимание органов местного самоуправления.

С каждым годом органы местного самоуправления берут на себя более напряженные обязательства и растет степень выполнения индикативных планов. В 2003 году напряженность планов по районам составляла в среднем 107% и выполнили их 14 районов, в 2006 году соответственно 123%, планы выполнены 24 районами. За четыре года реализации индикативных планов высокие показатели выполнения отмечены в Кинельском, Сергиевском, Шигонском, Елховском, Ставропольском, Сызранском, Похвистневском районах.

Источник: официальный сайт администрации Самарской области.

В пользу планирования свидетельствует целый ряд факторов:

- комплексное планирование позволяет повысить эффективность муниципального управления в традиционных для российских

муниципалитетов условиях ограниченности местных ресурсов. Наличие разработанного плана (программы) позволяет инвентаризировать имеющиеся ресурсы и системно их расходовать, а также активизировать работу по поиску новых ресурсов;

- муниципальный план социально-экономического развития — это общий документ для всего муниципалитета, а не внутреннее дело администрации. Он может и должен стать основой для консолидации всего местного сообщества вокруг стратегической идеи развития города, района, поселения. В рамках работы над планом формируется база для согласования интересов сторон, принимающих участие в этом процессе (власть, бизнес, население, общественные организации), предотвращения конфликтов между ними;
- наличие плана (программы) позволяет организовать процесс управления, прежде всего при решении повседневных проблем. Наличие инвестиционных программ и проектов (а они могут появиться только в результате планового подхода) служит веским аргументом при обосновании предложений о бюджетных и внебюджетных инвестициях в реконструкцию и модернизацию коммунальных сетей и транспортной инфраструктуры в муниципалитетах;
- свой плановый документ — это весомый имиджевый фактор муниципалитета, улучшающий его репутацию на российской муниципальной арене. Наличие утвержденного и выполняемого плана формирует образ привлекательной для инвестиций территории во главе с мэром — прогрессивным, инициативным руководителем с сильной политической позицией.

Планирование развития муниципальной экономики — достаточно новый элемент управленческой практики и, как все новое, нуждается в исследовании и оформлении в виде научных знаний. Новое содержание планирования как инструмента управления в рыночных условиях и реформы местного самоуправления требует акцентирования внимания на ключевых терминах планирования с тем, чтобы они могли быть адекватно применены к муниципальному экономическому развитию как объекту планирования.

*План*¹ в экономике — это комплекс целевых показателей развития экономической системы, функционирования конкретного объекта, а также указание на этапы и способы достижения

¹ См.: <http://slovari.yandex.ru/dict/lopatnikov>.

данных показателей, распределение ресурсов, определение желаемых результатов и способов их использования. План можно рассматривать как некую модель развития объекта.

Задача планирования в самом общем смысле заключается в составлении плана, программы функционирования (развития) объекта на определенный период — *горизонт планирования*. Формально задача планирования состоит в нахождении лучших решений из множества допустимых.

Чем ближе горизонт планирования, тем более приоритетными становятся текущие потребности, тем больше они связаны с ситуацией на рынке. Наоборот, с увеличением периода планирования больше внимания уделяется перспективным потребностям экономической системы — объекта планирования. При планировании горизонта обычно выбирается один из трех уровней — долгосрочный, среднесрочный либо краткосрочный. Среди ученых нет единства в понимании временных рамок горизонта планирования — разные авторы называют среднесрочными планы в 3-5, 10 и даже 15 лет.

В управленческой науке в неразрывной связке применяются три термина: *планирование* — *программирование* — *финансирование* (Output Budgeting, Planning-Programming-Budgeting System — РРВ). Это разработанная в США система планирования и распределения финансовых ресурсов (правительственных расходов, в особенности военных), суть которой в том, что расходы подразделяются не по их характеру, а по целям и предполагаемым результатам. Например, расходы на систему образования в обычном ее бюджете состоят из заработной платы, затрат на школьное строительство, на спортивный инвентарь и т.д. В системе же РРВ бюджет образования строится по затратам на повышение качества преподавания, улучшение спортивной подготовки учащихся, создание учебных заведений нового типа и т.д. Некоторые идеи системы РРВ перекликаются с методами *программно-целевого планирования*, которые разрабатывали экономисты-математики в СССР.

При программно-целевом методе планирования и управления цели плана увязываются с ресурсами с помощью программ, разрабатываемых на основе системного подхода. Целевой метод использует *дерево целей* и *дерево ресурсов*, в результате расчетов по ним выявляются ключевые программы, на которые в первую

84 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

очередь необходимо направить основные силы и средства. Оценка и выбор вариантов производятся по разным критериям (минимум затрат или минимум времени на реализацию программы при фиксированных конечных показателях) с помощью специальных приемов.

Нельзя не согласиться с академиком Н.П. Федоренко, который утверждает: "Нет, и не может быть опасений по поводу того, что разработка и реализация целевых программ встретит трудности или войдет в противоречие с рыночным механизмом". Эта мысль подтверждается им примерами из практики развитых капиталистических стран, имеющих богатый положительный опыт подобной работы (комплексная территориальная программа "Долина реки Теннесси" в США, программа поддержки малого и среднего бизнеса в Германии, научно-техническая и образовательная программа "Эурека" в ЕС и др.).

Источник: Федоренко Н.П. Россия: уроки прошлого и лики будущего. М., 2000. С. 372-373.

Какое бы определение ни давалось планированию муниципального экономического развития, суть его остается неизменной — это целенаправленная управленческая деятельность, связанная с определением целей муниципального развития и разработкой эффективных методов их достижения. Мы достаточно широко представили общую терминологию планирования, поскольку она в полной мере применима и к муниципальному экономическому развитию как объекту планирования. Особую актуальность в условиях бюджетной реформы в России приобретают программно-целевые методы планирования, предполагающие строгую "увязку" целей, ресурсов, сроков, мероприятий, что в свою очередь позволяет внедрять модели эффективного бюджетного планирования (БОР — бюджет, ориентированный на результат).

Различия "западных" и российских подходов к планированию муниципального экономического развития

Когда мы говорим о "западном" подходе к планированию на местном уровне, надо отдавать себе отчет в том, что данное понятие в значительной степени условно. В разных странах, традиционно относимых к Западу, сформировались свои взгляды на планирование,

свои модели планирования, зачастую весьма отличающиеся друг от друга и даже противоположные по ряду позиций. Тем не менее можно говорить о неких общих принципах, лежащих в основе этих подходов и соответствующих идеологии открытого общества с рыночной экономикой и сильным местным самоуправлением.

Основные различия традиционного "западного" и современного российского подходов к планированию муниципального социально-экономического развития обусловлены различной социально-экономической и правовой средой, в которой создаются планы "у них" и "у нас".

На Западе комплексные плановые документы развития муниципальных образований формируются в условиях стабильной нормативной и организационной среды и устоявшихся правил игры и нацелены прежде всего на повышение инвестиционной привлекательности муниципалитета путем активизации его конкурентных преимуществ. Там планы часто ориентируются на реализацию конкретных проектов, способных вывести городскую экономику на качественно иной уровень. Поиск таких проектов по преимуществу и лежит в основе стратегий местного развития.

В России стабильные условия пока отсутствуют: сохраняется правовая и организационная неопределенность, не завершены основные институциональные преобразования на муниципальном уровне, не отрегулированы рыночные механизмы управления землей и недвижимостью и т.д. Соответственно, центральная задача планов и программ развития российских городов и районов становится двуединой — не только найти ключевые проекты экономического развития, но и параллельно сформировать необходимые условия для их реализации. Поэтому значительное место в плановых документах российских муниципалитетов занимают мероприятия административного характера, направленные на реорганизацию и оптимизацию системы муниципального управления.

"Западные" подходы

В рамках общего подхода отметим основные черты, присущие системе планирования муниципального социально-экономического развития в современных западных городах. Соблюдение этих принципов в полной мере актуально и для российских планов.

1. *Одновременно осуществляется несколько видов планирования,*

представляющих разные сферы, имеющих разные объекты и субъекты, разную временную глубину. Стратегические идеи конкретизируются в текущих планах. Одновременно с планированием идет самостоятельный процесс приведения местного законодательства в соответствие с рекомендациями, содержащимися в планах и программах развития.

2. *Планирование осуществляется непрерывно*, как единый процесс по разработке рекомендаций относительно политики и программ муниципального развития. Это не периодическая разработка планов, возводящихся в ранг закона.

3. *Планирование носит не директивный, а индикативный характер*. В него заложены механизмы, позволяющие соотносить процесс планирования с меняющимися внешними обстоятельствами и вносить в него необходимые корректировки. План (программа) — не жесткое предписание, а гибкий документ (разумеется, в установленных пределах).

4. *В ходе планирования соблюдается принцип партнерских отношений общественных и частных структур*. Социально-экономическая политика не может быть эффективной, если ее принципы не разделяются всеми слоями местного сообщества. Процесс разработки и утверждения планов предполагает постоянное информирование населения, формирование общественного мнения и поиск компромиссов в случае возникновения разногласий между органами местного самоуправления и отдельными заинтересованными группами лиц.

Остановимся подробнее на *видах планирования*. В разных странах существуют разные виды планирования экономического развития на местном уровне, отличающиеся своими задачами, временным горизонтом, территориальным и отраслевым охватом. Обычно схема планирования местного развития выстраивается в иерархическую систему планов.

Самый простой вид — *проектное планирование (project planning)*. Он характерен для ситуации, когда судьба муниципального образования "связана" с реализацией конкретного проекта. Это, как правило, очень масштабный проект, влияющий на изменение ситуации в городе в целом — например, строительство крупного предприятия или аэропорта. Под этот проект мобилизуются финансовые ресурсы, привлекаются различные организации, и в итоге город как бы приобретает новое качество. Избранный проект, таким образом, становится центральным звеном развития города на среднесрочную перспективу.

Следующий, более сложный вид — *разработка муниципальных программ, или программное планирование (master planning)*. Этот вид планирования уже более комплексный: он охватывает целый сектор городской экономики и/или целый район города. Соответственно, в его рамках различают отраслевой и территориальный подходы.

При *отраслевом подходе* проект задействует практически всю территорию города, использует самые разные структуры и источники ресурсов. Но при этом реорганизуется только какая-либо одна отрасль, например коммунальное хозяйство, или в городе проводится новое правовое зонирование, или разрабатывается система землепользования и т.п. Город одновременно может вести несколько отраслевых планов, при этом необходимо следить за их координацией, чтобы они не противоречили друг другу.

При *территориальном подходе*, напротив, определенную программу получает один район города, но в его пределах программа может носить комплексный характер, затрагивая различные отрасли. Типичный пример территориального подхода — популярные во многих городах США программы возрождения центра. Зритель может возразить, что в США, вошедших в

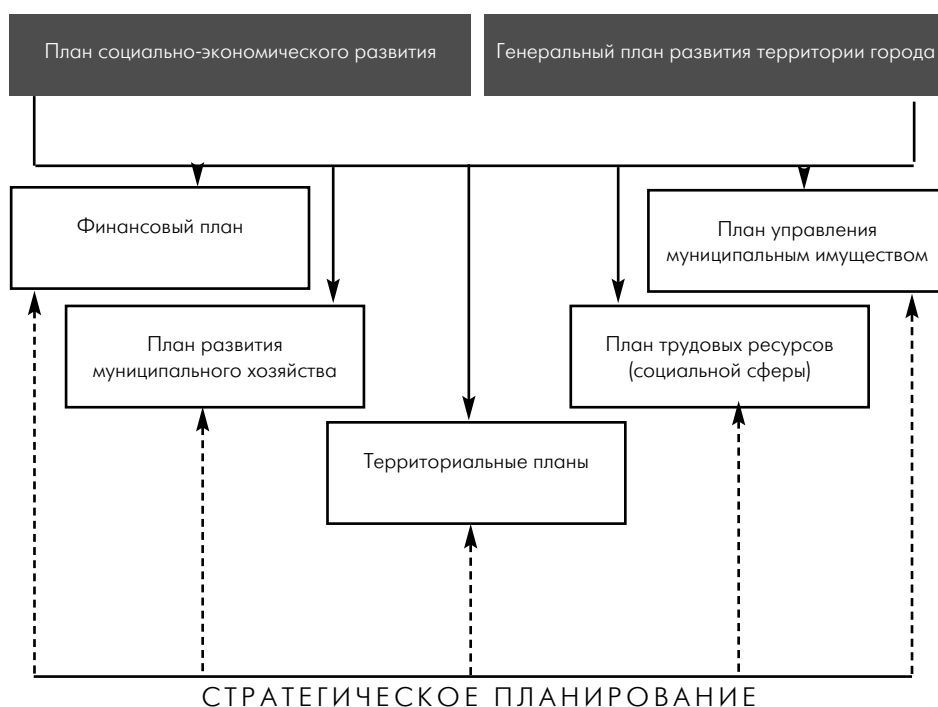
88 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

но назвал стратегический план "зонтиком" для всех других планов в муниципалитете.

Результатом стратегического планирования является стратегический план города. Это своего рода мини-конституция города, предписывающая, куда город будет двигаться в ближайшие 10-20 лет в соответствии с поставленными целями. Отраслевые планы, среднесрочные программы, краткосрочные проектные планы должны ориентироваться на стратегические цели, сформулированные в стратегическом плане, и, по сути, конкретизировать его положения.

Примерно ту же схему можно проследить, например, в работах американского специалиста-планировщика У. Валетты (рис. 2.1). На этой схеме план социально-экономического развития и генеральный план относятся к комплексным документам, планы финансовый, муниципального хозяйства, муниципального имущества, социальной сферы, а также планы развития отдельных территорий — к программам, а стратегический план служит общим ориентиром для всех остальных видов планирования.

Рис. 2.1. Виды муниципального планирования (по У. Валетте, 1999)



Российские подходы

Российская история муниципального планирования пока сравнительно непродолжительна, однако определенные традиции уже успели сформироваться, в том числе и в отношении иерархии планирования. В российской традиции муниципального планирования можно выделить ряд *уровней* (по временному горизонту) и *видов* планирования (по объекту и субъекту). Отчасти эта схема близка к приведенной выше американской, но у нее есть своя специфика.

По временному горизонту, на который данный вид планирования рассчитан, обычно принято выделять следующие уровни планирования: краткосрочное (1-2 года), среднесрочное (3-7 лет), долгосрочное (от 7 до 20 и более лет, чаще всего 10-15).

Краткосрочное планирование называют также *текущим*, долгосрочное — *стратегическим*. Каждому уровню планирования соответствует свой уровень конкретики и абстракции, присущи свои характерные особенности, свой арсенал методов. Граница между ними подвижна: во-первых, варьируют временные рамки, во-вторых, часто реализуются смешанные варианты — например, среднесрочное планирование с элементами стратегического.

В современной России сложились три основных вида планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне. Основанием для их выделения служит объект планирования.

Бюджетное планирование. Объект — муниципальные финансы. Основные документы — бюджет и среднесрочный финансовый план (их наличие обязательно согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации¹), а также разного рода документы финансового обоснования проектов и направлений перспективного развития, планы капитального строительства за счет бюджетных средств, программы муниципальных заимствований, программы приватизации муниципального имущества. Бюджет — продукт текущего планирования, на среднесрочный период в три года разрабатывается среднесрочный финансовый план.

Территориальное (или пространственное) планирование. Объект — территория города, его пространственное развитие. Основные документы — генеральный план (для городских поселений) или схема территориального развития (для муниципальных районов), правила землепользования и застройки, схема функ-

¹ Согласно Бюджетному кодексу (ст. 172) для подготовки проекта бюджета должны быть разработаны прогноз социально-экономического развития муниципального образования на три года и основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования. Одновременно с проектом бюджета (ст. 174) составляется среднесрочный финансовый план.

ционального зонирования, в некоторых городах имеет место комплексный подход, предусматривающий, кроме того, и программу инвестиционного освоения градостроительных решений.

Социально-экономическое планирование. Объект социально-экономического планирования наиболее сложен — это вся система муниципальной экономики и социальной сферы. Основные документы — разного рода программы и планы социально-экономического развития, рассчитанные на средне- и долгосрочный горизонт, вплоть до стратегического плана. По сути, социально-экономическое планирование является основой для бюджетного и территориального планирования. Тем более это относится к стратегическому планированию, которое фактически интегрирует все виды планирования. Однако в целом конкретные вопросы системного применения всех трех видов планирования в российской муниципальной практике проработаны слабо.

Основные виды плановых документов

До сих пор зачастую происходит смешение понятий в отношении инструментов планирования: концепции и стратегии развития наделяются свойствами программ и проектов. Между тем от степени ожиданий при разработке документов планирования во многом будет зависеть результат и качество управления муниципальным экономическим развитием. Попытаемся систематизировать основные виды плановых документов.

Концепция развития муниципального образования — документ, в котором рассматриваются перспективы развития муниципалитета, формулируются цели этого развития, а также общие подходы к достижению этих целей. Организационная ценность данного документа в том, что в нем декларируется решение предпринимать дальнейшие управленческие действия.

Стратегия (стратегический план) — документ общественного согласия о приоритетных (стратегически важных для различных групп местного сообщества) направлениях развития территории, на которой они проживают и работают. В стратегическом плане декларируется выбор в пользу оптимальной модели развития муниципалитета (направление "главного удара") на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации, оценки влияния внешних и внутренних факторов в различных сценарных условиях.

Программа социально-экономического развития, как правило, понимается как комплексная, обеспечивающая достижение заявленных в стратегии целей. В качестве инструмента программно-целевого характера программа является документом, обеспечивающим баланс целей, задач, ресурсов. Содержит детальные расчеты всех ресурсных затрат с указанием их источников и этапов привлечения на реализацию программных мероприятий. Программа — это тот инструмент, который позволяет осуществлять многоуровневое бюджетное финансирование, а также привлекать внебюджетные средства заинтересованных в реализации мероприятий программы участников. Результативность и эффективность программы оценивается на основе системы показателей и индикаторов, позволяющей проводить мониторинг и оценку приближения (достижения) запланированных целей и задач посредством сравнения поэтапных результатов с базовым (стартовым) значением установленных показателей/индикаторов.

Ввиду того, что муниципальный бюджет разрабатывается сроком на один год, среднесрочный финансовый план — на три года, а горизонт программы (в зависимости от сложности и ресурсоемкости поставленных целей) может быть более пяти лет, организационно удобно формировать приоритеты развития в бюджетном периоде в виде *плана действий* органов местного самоуправления. План акцентирует управленческие ресурсы на главных мероприятиях, которые были предусмотрены в программе социально-экономического развития для данного этапа.

Политика развития базируется на документах стратегического и программного планирования, является инструментом взаимодействия, коммуникации, отражает последовательность принятия управленческих решений. Политика развития, основанная на документах стратегического планирования, обеспечивает преемственность и непрерывность эволюционного развития муниципалитета.

Этапы развития планирования муниципального экономического развития в России

С середины 1990-х гг. история планирования экономического развития российских муниципальных образований, несмотря на свою непродолжительность, успела пройти ряд этапов, каждому

из которых были присущи определенные типические черты. С учетом того что федеральное законодательство не предписывало единых стандартов плановых документов местного развития, муниципалитеты имели высокую степень свободы в выработке наиболее удобных для них форм планирования экономического развития. Эти формы целесообразно рассмотреть в эволюционном ключе, так как одни сменялись другими постепенно, по мере становления рыночных отношений и отмирания старых, неэффективных методов планирования.

Этапы развития планирования сменяли друг друга по территории страны неравномерно. Были отдельные города-первопроходцы (Санкт-Петербург, Новосибирск, Череповец), которые служили ориентирами для остальных муниципальных образований. В то же время во многих муниципалитетах планирование экономического развития (в новом понимании этого термина) не развито до сих пор. Но в целом очевидно поступательное движение от устаревшей госплановской практики к сложным современным формам стратегического планирования.

Середина 1990-х гг. Инерционный этап

Распространение в России рыночной методологии планирования социально-экономического развития осложнялось укорененностью в отечественной практике советского планирования, антирыночного по своей сути. Имела место и дезориентация, так сказать, терминологического характера: раз "планирование" — значит централизованное, административное. У многих слова "план", "планирование" до сих пор неоправданно ассоциируются с Госпланом и административной экономикой.

Поэтому когда в российских городах только заговорили о переходе к новым формам планирования социально-экономического развития, по инерции продолжали доминировать плановые документы, несущие на себе родовые черты советского стиля планирования. Этому способствовала и сама структура городских администраций, сформированных чаще всего по отраслевому принципу, под запросы планового хозяйства.

Для методики планирования, унаследованной от советского строя, характерны директивность, отраслевой крен и жесткая административная зарегулированность. Типичный для советс-

кой экономики план социально-экономического развития представлял собой набор отраслевых подпрограмм, которые рассчитывались на один год или несколько лет и обычно основывались на региональных плановых документах. Подпрограммы содержали перечень мероприятий, которые должны были выполняться в соответствии с четко регламентированным бюджетным финансированием, а также список исполнителей и сроки исполнения. Описание экономических механизмов реализации намечаемых мероприятий и оценка их экономического эффекта в программах, как правило, отсутствовали. Выводы и заключения приводились в виде единообразно сгруппированных количественных показателей, увязанных с установленными параметрами Госплана, и в них не шла речь о потребностях и тенденциях развития городского хозяйства.

Документ создавался на основе спускаемых сверху директив, жестко увязывался с плановыми документами вышестоящих уровней и исключал для городской экономики возможность быстро реагировать на изменение внешних обстоятельств. Это была своего рода догма. Естественно, что весь процесс разработки плана протекал в стенах местного Совета — ни о каком широком привлечении общественности и речи не могло быть. Программы социально-экономического развития такого рода принимались на каждый очередной год решением местного представительного органа. Практически единственным их разработчиком выступала администрация города, основные мероприятия были развернуты в виде многочисленных (до нескольких десятков) отраслевых программ, срок выполнения которых ограничивался обычно одним годом, основу финансирования почти исключительно составляли бюджетные средства (главным образом местного бюджета). Основные мероприятия жестко закреплялись за ответственными подразделениями администрации и привязывались к графику исполнения.

В основе рыночного планирования лежат совершенно иные принципы. План социально-экономического развития в данном случае — это не спущенный сверху директивный документ, а продукт общественного договора, консенсуса, достигнутого между различными группами и представителями городского сообщества. Его разработка — открытый, прозрачный процесс, не замыкающийся внутри городской администрации, а предполага-

ющий подключение как можно более широких слоев местного сообщества. Он учитывает региональные планы, но не завязан на них жестко, а основывается на разработках, выполненных на муниципальном уровне.

У рыночно ориентированного плана принципиально иная структура. Отсутствует отраслевой "флюс", различаются аналитическая, концептуальная части и набор целевых программ. Обязательно указаны экономические механизмы реализации, но чрезмерной конкретизации по мероприятиям и срокам, как правило, не наблюдается — она должна содержаться в текущих планах. Одна из основных отличительных черт — наличие механизмов мониторинга и оценки хода реализации плана, позволяющих оперативно реагировать на привходящие обстоятельства и корректировать план в соответствии с ними.

Важным элементом является сочетание долгосрочного (стратегического) и оперативного (практического) планирования. В стратегическом плане или программе с элементами стратегического планирования мероприятия и сроки обычно не конкретизируются: детализация должна обеспечиваться в текущих планах, ориентированных на приоритеты, заявленные в долго- и среднесрочных планах.

Середина — вторая половина 1990-х гг. "Антикризисный" этап

Со временем советские методы планирования все более вытеснялись рыночными механизмами. Большая часть комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований носила кратко-, реже среднесрочный (3-5 лет) характер, охватывала в основном оперативные управленческие вопросы и нередко обладала "антикризисным" статусом. Отчасти это объяснялось определенными советскими плановыми традициями, но в большей мере — сложной социально-экономической ситуацией, в которой находились города. В центре внимания таких программ, как правило, были проблемы текущего характера в сфере жилищно-коммунального хозяйства, городского пассажирского транспорта, социальной поддержки. О разработке комплексных программ, ориентированных в большей степени на решение задач развития, задумывались лишь самые передовые и обеспеченные города, остальные просто не могли себе поз-

волить мыслить на перспективу в кризисной ситуации. Характерными примерами такого подхода были документы, подготовленные в 1998-1999 гг. для Нижнего Новгорода, Ярославля, Арзамаса, Дзержинска, Борского и Кстовского районов Нижегородской области и многих других муниципальных образований.

Конец 1990-х — начало 2000-х гг. Распространение комплексных программ

Со стабилизацией социально-экономической обстановки в стране на смену "пожарным" антикризисным планам стали приходиться комплексные программы социально-экономического развития, рассчитанные на среднесрочную перспективу и не сводящиеся к латанию дыр. Расширялся и охват российских городов процессами планирования — многие средние и малые города также пожелали самостоятельно планировать свое развитие. Муниципальное социально-экономическое планирование перестало быть прерогативой крупных муниципальных образований. В то же время стратегические планы могли позволить себе лишь немногие города, и пионером в этой сфере стал Санкт-Петербург.

Особенностью российских комплексных программ была (и остается) ориентация на системные преобразования, способствующие прежде всего созданию благоприятной нормативной и институциональной среды для муниципального развития.

Особенностям разработки и реализации комплексных среднесрочных программ муниципального социально-экономического развития будет посвящен отдельный раздел.

С начала 2000-х гг. по настоящее время. Распространение стратегического планирования

Относительная экономическая стабилизация в стране, установление более-менее четких правил игры в политической и экономической сфере, с одной стороны, и накопление определенного опыта в области планирования муниципального социально-экономического развития — с другой, способствовали увеличению временной "глубины" планирования в городах. На десятилетний срок были рассчитаны, например, концепция устойчиво-

го развития Волгограда, концепция социально-экономического развития Новосибирска, принятые в 1999 г.

На первый план постепенно стали выходить идеи стратегического планирования. Все больше городов, и уже не только крупных, озадачивались разработкой полноценных стратегических планов как основы для всего кратко- и среднесрочного планирования (Череповец, Дзержинский). Позже, с середины 2000-х гг., к процессу подключились и сельские районы (Кинель-Черкасский район Самарской области). У этого направления даже возник имидж "модного" — иметь свой стратегический план стало хорошим тоном.

Элементы долгосрочной стратегии городского развития часто стали включаться в программы социально-экономического развития городов, не имевших детальных стратегических планов ("Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века", "Стратегия устойчивого развития г. Ижевска", "Концепция стратегического развития г. Омска"). При таком подходе предполагалось, что стратегический план будет создан позже, после завершения первых институциональных преобразований и проведения более масштабных аналитических оценок.

Можно отметить и другие положительные тенденции, характерные для современного этапа планирования социально-экономического развития российских городов. Так, с трудом, но все же распространяются принципы общественного участия при разработке муниципальных программ. Сейчас уже многие местные программы социально-экономического развития проходят процедуру публичного обсуждения и затем официально принимаются городскими органами представительной власти. И в этом отношении "образцово-показательной" стала разработка стратегического плана Санкт-Петербурга, в ходе которой были продемонстрированы наиболее масштабные формы участия городского сообщества (публичные слушания, конференции, рекламные кампании, публикации в прессе и Интернете и др.).

В ряде городов, особенно крупных, к созданию программ привлекались ведущие городские организации. Например, в разработке "Концепции социально-экономического развития г. Новосибирска в первые десятилетия XXI века" участвовали институты Сибирского отделения РАН и РАН, Межрегиональная

ассоциация руководителей предприятий и другие организации. В работе по подготовке "Стратегического плана развития г. Хабаровска в 1999-2000 гг.", кроме городской и краевой администраций, принимали участие представители краевой ассоциации предпринимателей, ряда общественных организаций. Там проект стратегии городского развития был вынесен на общественные слушания с участием мэра города и сотрудников администрации, депутатов городской Думы, жителей города.

Внесенные в 2007 г. изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации имели существенное значение для формирования системы комплексного планирования в стране. В кодексе определены ключевые положения, обеспечивающие плановый подход к бюджетному процессу, обязательный для всех уровней бюджетной системы в стране. Ключевые элементы планирования: прогноз социально-экономического развития, формулирование основных направлений бюджетной и налоговой политики, среднесрочный финансовый план — определены в качестве обязательных для всех уровней бюджетного планирования, что, по сути, представляет собой системный унифицированный подход к ресурсному обеспечению проектов и программ развития. А единый подход к вопросам управления ресурсами позволяет реализовать наиболее значимые проекты развития на условиях софинансирования.

Еще одним релевантным изменением в системе планирования явилось включение в Бюджетный кодекс отдельной статьи "Долгосрочные целевые программы" (ст. 179), которая устанавливает полномочия исполнительных органов местного самоуправления определять порядок принятия и реализации этих программ, причем в качестве обязательной нормы вводится ежегодная оценка эффективности реализации. Установление критериев для оценки также отнесено к ведению местной администрации.

Контрольные вопросы и задания к разделу 2.2

1. Обоснуйте необходимость организации планирования муниципального экономического развития.
2. В чем состоит задача планирования муниципального экономического развития?
3. В чем состоит отличие "западных" и российских подходов к планированию муниципального экономического развития?
4. Перечислите основные документы планирования и охарактеризуйте их главные отличия.
5. Охарактеризуйте основные этапы развития планирования муниципального экономического развития в России

98 ■ Название книги

Литература к разделу 2.2

1. Ветров Г.Ю., Попов Р.А. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.
2. Ветров Г.Ю. Управление муниципальным экономическим развитием // Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
3. Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления / Под ред. Г.Ю. Ветрова, Ю.С. Зайцевой. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
4. Перспективное финансовое планирование в муниципальных образованиях Российской Федерации. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
5. Разработка стратегии социально-экономического развития угольно-энергетических городов России. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.
6. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
7. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. — СПб.: МЦСЭИ "Леонтьевский центр", 2003.

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального планирования

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Организация муниципального социально-экономического планирования ■ Место муниципального экономического развития в системе комплексного планирования ■ Координация планирования на муниципальном уровне

Организация муниципального социально-экономического планирования

Чтобы успешно управлять муниципальным экономическим развитием, недостаточно понимать процесс планирования и знать его регулирующие законодательные основы. В условиях, когда муниципалитеты вынуждены конкурировать между собой за человеческие ресурсы, инвестиции, федеральные бюджетные вложения в развитие инфраструктуры и т.д., от специалистов в сфере муниципального управления требуется освоить современные управленческие технологии.

Владение технологией организации планирования муниципального экономического развития в условиях конкуренции является, безусловно, козырем. В отличие от менеджмента в экономике государственное и муниципальное управление в России еще не стало полноценной научной дисциплиной. Пока мы можем опираться в основном на опыт зарубежных стран, имеющих большой "управленческий стаж" в сфере местного самоуправления в рыночных условиях, и "наработанный опыт" отдельных российских регионов и муниципальных образований в организации процессов управления развитием. Необходимо создать целостную систему стратегического планирования, подкрепленную не только успешной практикой, но и необходимым научным и методическим сопровождением. Между тем существует множество нерешенных методологических и методических проблем начиная с отсутствия комплексного подхода к организации планирования.

В настоящее время можно выделить три основных подхода к организации планирования социально-экономического развития муниципального образования.

1. Планирование силами муниципальной администрации. По существу, это административный подход. Он предусматривает соз-

дание некой структуры, как правило в штате городской администрации, которая целевым образом отвечает за создание плана и координацию деятельности всего остального сообщества по его реализации. В большей или меньшей мере к этой работе присоединяются депутаты местного органа представительной власти. Этот подход наиболее прост с точки зрения организации, однако не способствует открытости процесса планирования и не защищен от коррупции.

2. *Создание временной рабочей группы.* Такая группа может быть дистанцирована от администрации, но последняя, как правило, финансирует ее работу. Собирается группа только на время разработки и создания плана, а в дальнейшем мониторингом занимается уже соответствующая структура в администрации (обычно то или иное подразделение экономического блока администрации). По общим наблюдениям, такой вариант предпочтительнее для небольших городов, у которых меньше ресурсов на содержание таких структур.

3. *Заключение договора на разработку программы или стратегии со сторонней организацией* (университетом, бизнес-ассоциацией, консалтинговой организацией и т.п.). Существуют убедительные теоретические доказательства того, что только внешние организации способны эффективно заниматься разработкой планов и сопровождением их выполнения. Можно согласиться с тем, что такой вариант действительно является оптимальным, но на практике его реализации мешает недостаток ресурсов, поскольку привлечение квалифицированных специалистов в условиях не оформленной в виде научной дисциплины системы планирования требует от разработчиков значительных исследовательских усилий, а от заказчиков в лице местной администрации — существенных расходов на приобретение индивидуально разработанного научного продукта.

В качестве первого шага на пути организации планирования местного социально-экономического развития обычно рекомендуется второй вариант — как своего рода компромисс между необходимостью соблюдать принципы открытости и относительной независимости при планировании и реальными возможностями большинства муниципалитетов. В дальнейшем на базе временной рабочей группы может сформироваться уже постоянно действующий экспертный центр, независимый от администрации.

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального... ■ 101

Для сравнения: несмотря на недостатки первого варианта, в США доминирует именно он. Об этом свидетельствуют результаты исследования, проведенного в конце прошлого века в ряде американских городов, которые признали свои стратегии развития успешными. В почти половине из них большая часть работы по организации планирования развития была доверена административным структурам. И лишь в 15% городов этой деятельностью занимались преимущественно частные структуры.

Во многом это связано с относительной дешевизной данного способа организации планирования муниципального социально-экономического развития. Малым городам сложнее выделить бюджетные средства на привлечение специалистов извне. В то же время существующие в американском обществе традиции открытости местных администраций избавляют от многих проблем, сопутствующих первой схеме.

Конкретные формы организации процесса разработки и принятия продуктов муниципального социально-экономического планирования могут существенно различаться от муниципалитета к муниципалитету, все зависит от уровня организации в целом деятельности местной администрации, стиля управления первого лица и его способности выстраивать отношения на принципах партнерства, от принятых в муниципальном образовании процедур и от характера самих документов планирования (стратегия, комплексная программа, целевые муниципальные программы и т.п.).

Системный подход к организации планирования предполагает регулярное сопровождение системы планирования, включая своевременное внесение необходимых коррективов в документы планирования. После разработки и принятия стратегии, безусловно, должны последовать дальнейшие шаги по формированию программ и проектов развития. В целом система планирования — лишь инструмент организации процесса развития. Организация взаимодействия различных участников этого процесса внутри системы также требует "отладки".

Место муниципального экономического развития в системе комплексного планирования

Муниципальное экономическое развитие, будучи комплексной

102 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

задачей всего местного сообщества, требует соответствующего подхода при построении системы планирования. Содержание муниципального экономического развития было раскрыто в первом разделе учебного пособия. Здесь же мы намерены акцентировать внимание на необходимости построения соответствующей комплексному характеру решаемых задач адекватной системы планирования.

Системные исследования последних лет в сфере стратегического управления, бюджетных процессов и управления градостроением достаточно продвинулись по пути формирования методологических и методических основ каждого из перечисленных направлений приложения управленческих усилий со стороны органов местного самоуправления и органов государственной власти. Каждое из направлений планирования с развитием параллельно реализуемых в стране реформ¹ начало обретать характер самостоятельной системы планирования в строго определенной сфере управления. Оценить это можно только положительно, если учесть, что доведение законодательных и нормативно-правовых основ до конкретных управленческих технологий действия придает принимаемым решениям четкую структурированность и нацеливает их на практическую реализацию.

Необходимость внедрения эффективных инструментов в сфере управления бюджетными ресурсами также повлекла за собой соответствующие изменения в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Самыми значимыми в системном отношении стали изменения 2007 г.², определившие системный подход к бюджетному планированию на основе единой бюджетной классификации, а также упорядочившие бюджетный процесс, установив критерии межбюджетных отношений. В Бюджетный кодекс была введена статья "Долгосрочные целевые программы", дающая исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления право устанавливать порядок применения программы в качестве инструмента планирования. Введен среднесрочный финансовый план, расширивший горизонт планирования до трех лет. Введено понятие ведомственной программы, определен порядок составления прогнозов социально-экономического развития. Установлен критерий частно-государственного партнерства при реализации проектов с участием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. Все эти изменения,

¹ Имеется в виду реформа местного самоуправления, а также бюджетная и административная реформы.

² См. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации законодательных отдельных актов Российской Федерации".

безусловно, являются фактором позитивного влияния на процесс формирования системы планирования.

Статья 179. ДОЛГОСРОЧНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ

1. Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

2. Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) утверждается законом (решением) о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования, утвердившим программу.

Долгосрочные целевые программы, предлагаемые к финансированию начиная с очередного финансового года, подлежат утверждению соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования не позднее одного месяца до дня внесения проекта закона (решения) о соответствующем бюджете в законодательный (представительный) орган.

3. По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения и критерии указанной оценки устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

По результатам указанной оценки Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган может быть принято решение о сокращении начиная с оче-

редного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

В случае принятия данного решения и при наличии заключенных во исполнение соответствующих программ государственных (муниципальных) контрактов в бюджете предусматриваются бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств, вытекающих из указанных контрактов, по которым сторонами не достигнуто соглашение об их прекращении.

4. Долгосрочной целевой программой, реализуемой за счет средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации), может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджету субъекта Российской Федерации (местному бюджету) на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (местных бюджетов).

Условия предоставления и методика расчета указанных межбюджетных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Источник: Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Также положительным фактором развития системы муниципального планирования стало принятие в 2004 г. нового Градостроительного кодекса Российской Федерации, обеспечившего возрастание роли правовых механизмов в регулировании градостроительных отношений и системы градостроительного проектирования. Градостроительное проектирование является важной составляющей территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, представляя собой основу для устойчивого развития последних. Системный подход к решению вопросов территориального планирования служит мощным фактором катализирующего воздействия на развитие инвестиционных процессов в территории, а также на увеличение доходов местного бюджета посредством вовлечения главного ресурса муниципалитетов — земли — в хозяйственный оборот под строительство, укрепление налогового потенциала на базе новых объектов недвижимости.

В наименьшей степени оформленными в виде системы с точки зрения "исторического возраста" применения в качестве инстру-

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального... ■ 105

мента планирования оказались стратегическое планирование и программно-целевой метод планирования. Это неудивительно, учитывая тот факт, что стратегическое планирование имеет наиболее комплексный, трудно формализуемый предмет, требует наиболее сложных процессов согласования, учета интересов многих действующих лиц и в конечном счете должно играть координирующую роль по отношению ко всем прочим видам планирования на разных уровнях управления, включая и муниципальный.

Территориальное и бюджетное планирование регламентировано в формате кодексов, нормативных правовых актов, методических рекомендаций, стандартов. Напротив, стратегическое планирование как инструмент управления развитием на муниципальном уровне применяется главным образом с использованием лучших практик, рекомендаций экспертов, знаний в области стратегического управления развитием в сфере бизнеса, а также разрабатываемых в инициативном порядке на региональном уровне методик. Кроме того, методическое обеспечение стратегического планирования (в отличие от бюджетного и градостроительного) коснулось пока по преимуществу федерального и регионального уровней и только начинает оформляться на муниципальном уровне.

При всей очевидной первостепенности стратегического планирования как инструмента формирования целей и задач развития территории его нормативно-правовой статус сегодня не определен. Не существует законодательства о стратегическом планировании, нет официально признанных на федеральном уровне методик его применения на местном уровне.

В отсутствие конкретных рекомендаций по подготовке муниципальных стратегий муниципальные образования обычно ориентируются на методические разработки для федерального и регионального уровней.

Аналогичная ситуация складывается в отношении порядка применения программно-целевого метода планирования. Поначалу большинство бюджетных отраслей в муниципалитетах разрабатывали целевые программы, чтобы получить значительные средства из бюджета для курируемой отрасли, не предпринимая, как правило, необходимых действий по привлечению с помощью разработанной программы средств из бюджетов других уровней и из внебюджетных источников. В редких случаях муниципаль-

ные программы применялись в полной мере как инструмент планирования и управления развитием муниципалитета.

При разработке программ органы местного самоуправления ориентируются на следующие документы федерального уровня:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд", в котором определены основные требования к разделам федеральной целевой программы;
- Приказ Минэкономразвития России от 17 июня 2002 г. № 170, которым утвержден типовой макет комплексной программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

За некоторым исключением, на муниципальном уровне порядок разработки и реализации программ не установлен, соответственно, не проводится мониторинг и оценка результатов программ. Более того, в отсутствие установленных правил применение программ в виде ресурса управления затруднено, качество их достаточно низкое, не позволяет осуществлять мониторинг и оценку результатов программных мероприятий и эффективности использования бюджетных средств, направленных на реализацию программ. Сегодня во многих муниципальных образованиях существуют целые перечни целевых программ, либо не имеющих бюджетного финансирования, либо финансируемых не в полной мере.

Между тем программно-целевой метод достаточно распространен в качестве инструмента управления. Формат программы позволяет планировать ресурсы в соответствии с поставленными целями, тем самым обеспечивается возможность оценки результативности принимаемых управленческих решений. Кроме того, система показателей, являющаяся обязательным элементом программы в составе механизма ее реализации, позволяет осуществлять оценку эффективности направленных на реализацию программы средств.

Еще одним преимуществом программно-целевого метода управления является механизм финансирования целевых программ из различных источников, если задача, на решение которой направлена программа (решение проблемы либо реализация проекта развития), актуальна для бюджета другого уровня.

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального... ■ 107

Выстраивание связи между целевыми программами федерального, регионального и муниципального уровней позволяет привлекать на реализацию муниципальных мероприятий программы средства других бюджетов при условии четких действий со стороны специалистов муниципального образования. Под четкими действиями подразумеваются:

- определение состава мероприятий из муниципальных целевых программ и их привязка к соответствующей целевой федеральной либо региональной программе;
- расчет необходимых финансовых средств на реализацию мероприятий программы с разбивкой на этапы и уровни бюджетирования;
- планирование средств из муниципального бюджета на реализацию программы¹;
- оформление документов, обосновывающих необходимость привлечения средств из бюджета другого уровня в формате конкретной программы;
- подача заявки на участие в конкурсе на получение средств за счет федеральной либо региональной программы.

Перечисленные основные действия указывают на то, что работа в формате целевых программ требует регулярности и достаточных знаний со стороны специалистов администрации муниципалитета. Применение целевых программ в виде ресурса управления становится более результативным, если в муниципальном образовании установлен порядок их разработки и реализации². В этом случае требования к разработчикам программ унифицированы, формализованы процедуры отчетности по программам, определена процедура мониторинга и оценки программ, установлен порядок и критерии отбора программ в ходе бюджетного процесса. Такой подход при работе с программами будет шагом вперед по пути внедрения эффективных инструментов управления.

Особенность управления финансами с помощью программ состоит в том, что бюджет формируется с учетом стратегических задач муниципального развития, при этом четко должны быть определены приоритеты бюджетной политики, перечень принимаемых обязательств в соответствии с целевыми программами,

¹ При этом необходимо помнить о принципе софинансирования, поскольку нередки в муниципальной практике случаи, когда муниципалитет, пройдя все этапы согласования либо участия в конкурсе на получение средств, в итоге не может воспользоваться потенциально привлеченными средствами, не обеспечив долю софинансирования из своего бюджета.

² Одним из требований Бюджетного кодекса РФ (ст. 179) в отношении долгосрочных целевых программ является требование установления порядка их разработки и реализации, в том числе установление необходимых критериев.

приоритетными проектами и заключенными соглашениями, финансирование производится в строгой привязке к целям и задачам, которые "взвешены" на основе системы показателей (индикаторов) оценки результативности и эффективности.

Повышение эффективности государственного и муниципального управления сегодня является одной из самых актуальных в России задач. На внедрение инструментов эффективного и результативного управления направлена реализуемая бюджетная реформа.

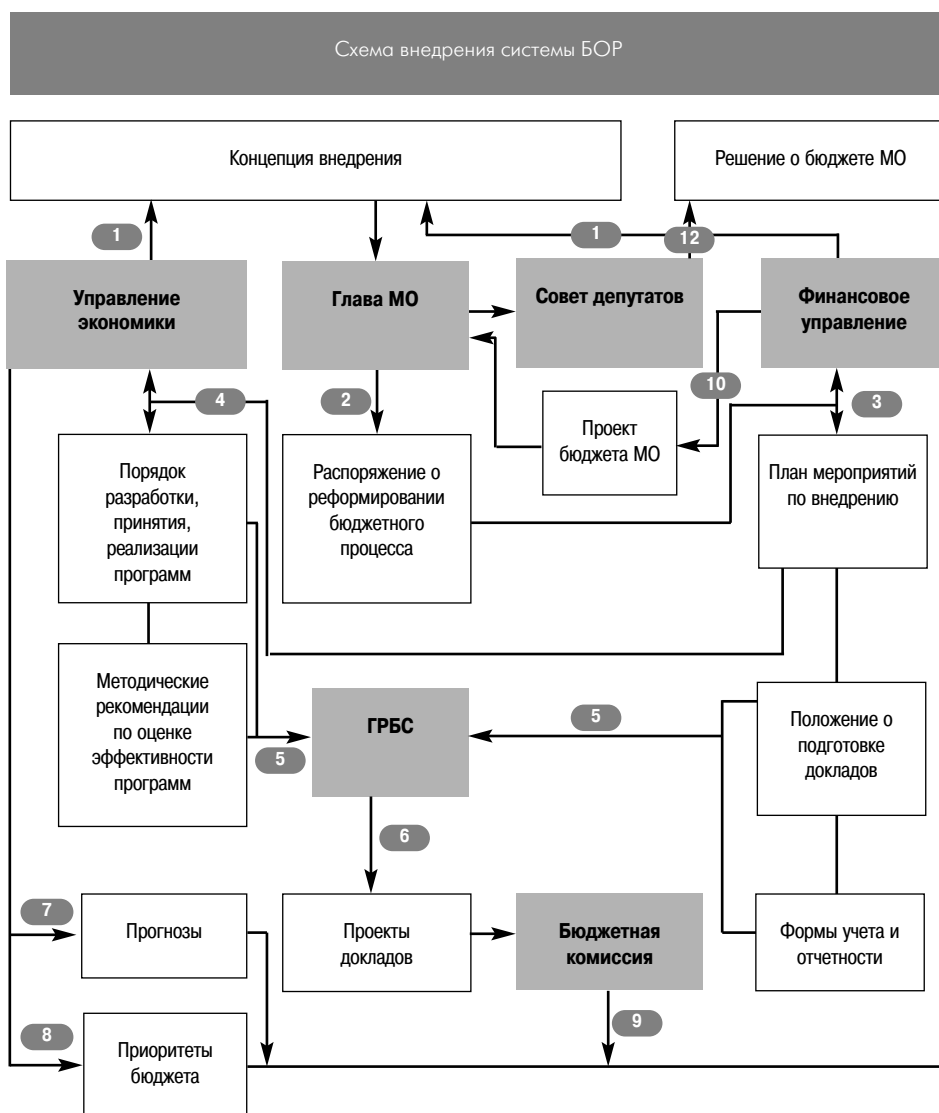
Система БОР (бюджет, ориентированный на результат), основанная на программно-целевом методе планирования, рекомендована к внедрению в составе мероприятий по реформированию бюджетной системы. Программа реформирования предусматривает ряд требований по внедрению инструментов эффективного управления бюджетными средствами. Среди этих инструментов:

- система приоритетов муниципалитета (стратегия развития с поэтапным перечнем задач);
- система показателей (индикаторов) измерения достижения целей (решения задач);
- порядок мониторинга и оценки по заданной шкале показателей (индикаторов);
- положение о бюджетном процессе и планировании бюджетных ассигнований;
- перечень главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) и положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД);
- порядок применения целевых и ведомственных программ;
- реестры муниципальных услуг;
- административные и должностные регламенты;
- система заказа на управление в бюджетной сфере;
- реформирование муниципальных предприятий и муниципальных учреждений;
- порядок формирования задания автономным учреждениям;
- методика оценки действующих и принимаемых обязательств по расходам;
- методика оценки будущих эксплуатационных затрат в связи с реализацией инвестиционных проектов;
- порядок включения в бюджет расходов на новые инвестиционные проекты с учетом будущих эксплуатационных затрат;

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального... ■ 109

- методика оценки бюджетной и социальной эффективности программ и проектов;
- методика оценки бюджетной и социальной эффективности применяемых льгот и преференций;
- критерии запрета на предоставление льгот.

Рис. 2.2. Основные шаги по внедрению системы БОР в практику муниципального управления



110 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Несмотря на свою распространенность и актуальность, применение программ на муниципальном уровне требует дальнейшей "отладки" с учетом общегосударственных задач повышения эффективности бюджетных расходов. Внедрение программно-целевого метода управления и системы БОР затруднено как по причине недостаточного владения этими инструментами управления (и не только на уровне муниципалитетов), так и по той причине, что существуют объективные проблемы, сдерживающие внедрение. Среди этих проблем следует отметить:

- 1) сложность определения индикаторов оценки результата;
- 2) отсутствие государственного статистического наблюдения установленных индикаторов оценки результата;
- 3) нереформированность системы управления в комплексе на всех уровнях взаимодействия;
- 4) отсутствие стимулов для экономии средств;
- 5) отсутствие внедренных инструментов планирования (стратегии, программы, проекты);
- 6) неопределенность механизма согласования приоритетов в условиях софинансирования;
- 7) отсутствие комплексной системы планирования (стратегическое + градостроительное + бюджетное);
- 8) отсутствие формализованных методик разработки стандартов бюджетных услуг.

Координация планирования на муниципальном уровне

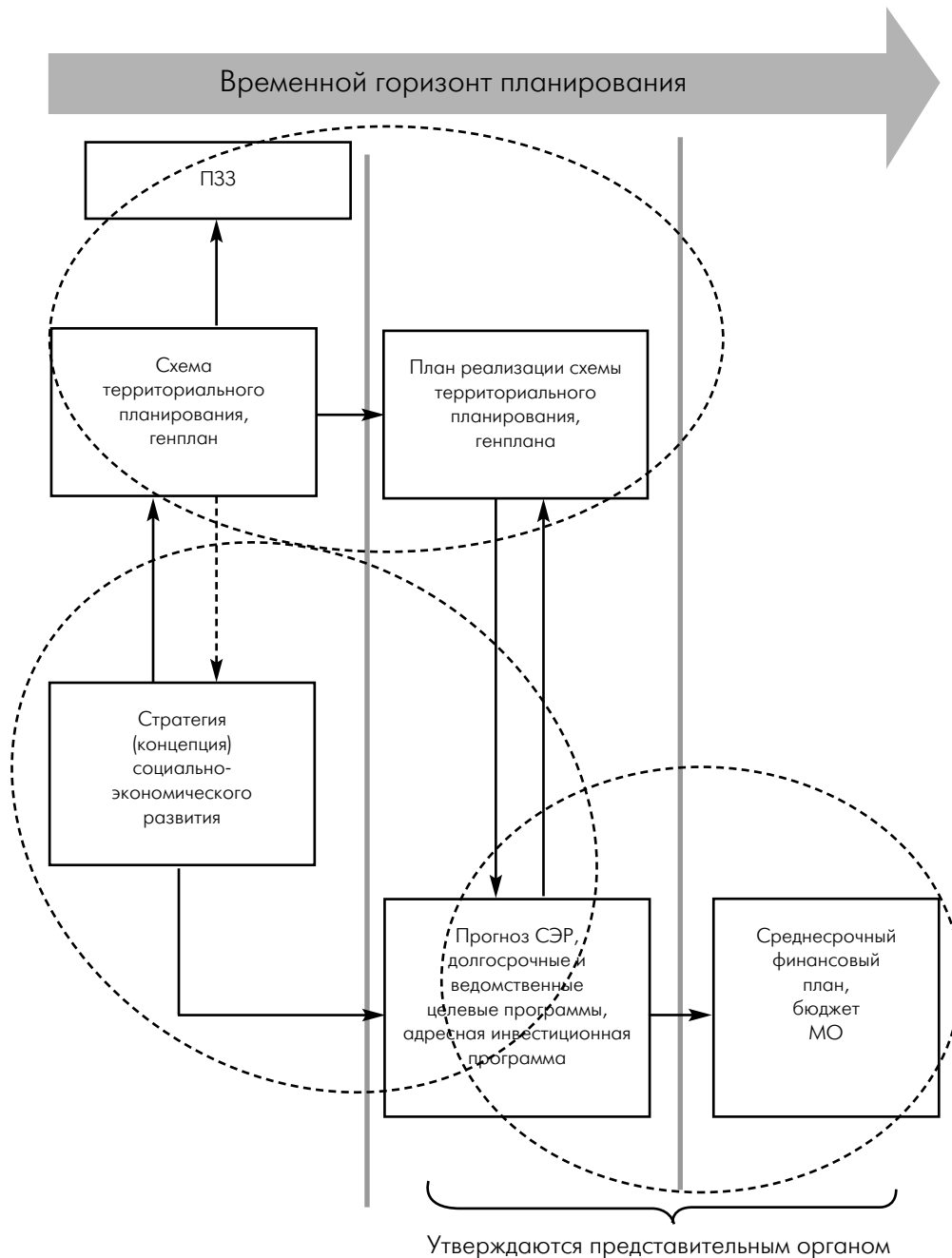
Формирование комплексной системы планирования на основе стратегического, градостроительного и бюджетного планирования является очевидной необходимостью с учетом задачи повышения эффективности муниципального управления. Процесс муниципального экономического развития может быть обеспечен оптимальным образом, если для его организации применяются не противоречащие друг другу (нормативно, методически, методологически) инструменты управления.

Однако на данный момент три компонента планирования развития территорий в целом и муниципального экономического развития в частности — социально-экономический, градостроительный и финансовый — не сложились в комплексную систему планирования. Об их координации дает представление общая схема (рис. 2.3), отражающая содержание и примерную процедуру подготовки основных плановых документов муниципального уровня¹.

¹ Схема подготовлена Р.А. Поповым (Институт экономики города).

2.3. Планирование муниципального экономического развития в системе муниципального... ■ 111

Рис. 2.3. Общая схема разработки плановых документов муниципального образования



112 ■ 2. Прогнозирование и планирование муниципального экономического развития

Контрольные вопросы и задания к разделу 2.3

1. Охарактеризуйте различные формы организации муниципального социально-экономического планирования.
2. Определите место муниципального экономического развития в системе комплексного планирования в муниципальном образовании.
3. Обоснуйте применение программно-целевого метода при планировании муниципального экономического развития.
4. Перечислите основные шаги по внедрению системы БОР в практику муниципального управления.
5. Какие основные проблемы препятствуют внедрению системы БОР в практику управления на муниципальном уровне?
6. В чем состоит задача координации планирования на муниципальном уровне?

Литература к разделу 2.3

1. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
2. Разработка стратегического выбора муниципального образования. — М.: РНЦГМУ, 2004.
3. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. — М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
4. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. — СПб.: МЦСЭИ "Леонтьевский центр", 2003.
5. Социально-экономическое развитие малых городов России / Под ред. Г.Ю. Ветрова. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2002.
6. Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне : Международная и российская практика, перспективы внедрения в России. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2007.

3. ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Постановка проблемы и основные понятия ■ Виды инвестиций ■ Роль органов МСУ в инвестиционной деятельности ■ Муниципальная инвестиционная политика ■ Реализация муниципальной инвестиционной политики

Постановка проблемы и основные понятия

Инвестиции являются ключевым фактором муниципального экономического развития. Инвестиционный процесс на местном уровне направлен на решение разных задач. В первую очередь вложения в муниципальную сферу ориентированы на обеспечение населения муниципального образования новыми, дополнительными или улучшенными общественными услугами, создание новых рабочих мест, пополнение бюджетов за счет увеличения налоговой базы.

Под *инвестициями* понимаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество и права, имеющие денежную оценку и вкладываемые в целях получения прибыли или иного полезного эффекта. *Инвестиционная деятельность* — это вложение инвестором средств (инвестирование) и практические действия по их использованию. *Инвестиционная политика муниципального образования* рассматривается как целенаправленная, системная деятельность органов местного самоуправления по привлечению на свою территорию инвестиций и эффективному управлению ими.

Виды инвестиций

Инвестиции могут классифицироваться по самым разным основаниям. Например, в зависимости от объекта инвестирования можно подразделять их на прямые и портфельные, в зависимос-

114 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ти от источника — на внутренние и иностранные, бюджетные и внебюджетные, по структуре — на финансовые и нефинансовые и т.д. Чтобы лучше понимать роль инвестиций на местном уровне, следует разделять:

- инвестиции в муниципальную экономику и в экономику муниципального образования;
- инвестиции из общественных и частных источников;
- инвестиции организаций муниципальной и немunicipальной форм собственности.

Под *инвестициями в муниципальную экономику* понимаются любые вложения капитального характера в экономическую деятельность, связанную с оказанием общественных услуг. Механизмы вложения могут быть разными и предусматривать как прямое, так и косвенное (через заемные средства, концессии и т.п.) инвестирование общественных ресурсов. Следует отличать этот вид инвестиций от *инвестиций в экономику муниципального образования*, которые направляются в любую другую экономическую деятельность, осуществляемую на территории муниципального образования.

К *инвестициям из общественных источников* относятся инвестиции, осуществляемые из средств бюджетов различных уровней — местных, региональных, федерального, а также за счет средств самообложения граждан. К *частным* относятся прежде всего инвестиции частных компаний, отдельных физических лиц, частных фондов и т.д.

Также имеет смысл выделить инвестиции, которые напрямую контролирует муниципалитет, — они осуществляются за счет местных бюджетов, а также предприятиями и организациями *муниципальной формы собственности*; с этой точки зрения инвестиции, например, из средств регионального бюджета являются для муниципального образования "внешними".

На практике распространены различные смешанные формы инвестиций, осуществляемых в режиме софинансирования из разных источников.

Роль органов МСУ в инвестиционной деятельности

Органы местного самоуправления могут в инвестиционном процессе играть разную роль, как самостоятельно выступая инвестором, так и косвенным образом регулируя инвестиционный

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 115

процесс, создавая соответствующие условия прочим инвесторам.

Непосредственное инвестирование органами МСУ происходит в форме бюджетных инвестиций или инвестиций организаций муниципальной формы собственности. Такого рода инвестиции должны направляться главным образом в муниципальную экономику, то есть в ту сферу, где оказываются общественные услуги, где, строго говоря, отсутствует коммерческий интерес и не предусматривается получение прибыли, где социальный эффект важнее экономического. С помощью этих инвестиций, в частности, формируется — путем создания соответствующей инфраструктуры — основа для притока внебюджетных инвестиций.

Примерный перечень сфер деятельности, в которые могут быть инвестированы общественные средства, выглядит следующим образом:

- строительство многоквартирного социального жилья (с ограничением на доход граждан, которым это жилье может быть предоставлено);
- строительство объектов социально-культурного значения, спортивных сооружений;
- строительство и ремонт транспортных сооружений;
- развитие общественного транспорта, включая строительство стояночных площадок;
- водоснабжение и водоотведение;
- вывоз и переработка мусора;
- теплоснабжение;
- электроснабжение;
- газификация;
- охрана окружающей среды.

Одним из критериев размещения органами МСУ собственных инвестиций являются минимальные риски при вложении средств. Нередко муниципальное образование реализует свои проекты в условиях софинансирования с другими инвесторами, представляющими как бюджеты других уровней, так и частный сектор. Классическим инструментом муниципального инвестирования служит муниципальный заем, который позволяет бюджетные инвестиции "растянуть" на длительное время, сделать нагрузку на бюджет более эластичной. Кроме того, инвестирование с помощью привлечения займов позволяет соблюсти определенные принципы социальной справедливости, когда за получаемые в результате реализации инвестиционного проекта блага

116 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

постепенно расплачиваются несколько поколений, пользующихся этими благами.

Привлечение внешних инвестиций предполагает активную позицию муниципального образования. Коммерческие инвестиции, или инвестиции предприятий и организаций немunicipальной формы собственности, находятся в сфере косвенного управления органами МСУ через механизмы регулирования, создания благоприятных условий. Чтобы инвестиции пошли в местную экономику и обернулись ощутимыми выгодами для муниципального образования, местная администрация должна занимать активную позицию, ориентированную на поиск и привлечение инвесторов, на максимально выгодную "подачу" своего города как потенциально привлекательного объекта капиталовложений.

При проведении этой политики администрация должна четко представлять границы своих полномочий, избегать непосредственного "разруливания" экономических процессов, поскольку это оборачивается снижением эффективности, нарастанием рисков, коррупционными явлениями. Органы МСУ не должны директивно указывать инвесторам, какие именно предприятия размещать в городе, куда можно вкладывать средства, а куда нельзя, и т.п. Это дело самого общества, продукт его самоорганизации.

В то же время и самоустраняться, если речь идет о размещении инвестиций, органы МСУ не должны. В процессе определения общего стратегического видения социально-экономического развития муниципального образования на основе согласования интересов бизнеса, инвесторов и местного сообщества формируются инвестиционные приоритеты. Они могут носить специальный характер (например, может быть принято решение привлечь трудоемкие производства, если имеется переизбыток трудовых ресурсов в городе, или больше внимания уделять экологическим проблемам), либо осуществляться в пределах определенных территорий, как правило депрессивных, либо не предполагать выпадения налоговых доходов бюджета за счет разного рода льгот и т.д.

Обычно выделяют два главных направления работы с коммерческими инвестициями: 1) *удержание* в муниципальном образовании уже существующего бизнеса, 2) *привлечение* в муниципальное образование нового бизнеса. Оба направления реализуются через создание благоприятного *инвестиционного климата*, то есть среды, совокупности условий, определяющих степень прив-

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 117

лекательности муниципальной экономики для размещения капиталовложений и создающих благоприятные предпосылки для ее развития. Примерный перечень действий муниципального образования по формированию благоприятного инвестиционного климата выглядит следующим образом:

- информационная поддержка инвестиционного процесса;
- маркетинг территории;
- экспертиза и согласование инвестиционных проектов с точки зрения интересов местного сообщества;
- выделение земельных участков;
- обеспечение инфраструктурой;
- установление льготных режимов (налоги, платежи);
- защита интересов инвесторов в контексте преодоления административных барьеров;
- софинансирование из бюджетных средств или организация привлечения прочих внебюджетных средств;
- включение инвесторов в городской заказ, содействие их участию в межрегиональных конкурсах и торгах.

Муниципальная инвестиционная политика

Муниципалитет должен сформировать системную, внятную для потенциальных инвесторов инвестиционную политику. В самом общем виде инвестиционная политика представляет собой свод принципов работы с инвесторами, приоритетов в привлечении инвестиций на территорию муниципального образования, согласованных с общими планами (в том числе стратегическими) его развития, а также описание основных механизмов работы с инвесторами.

Единых стандартов описания инвестиционной политики не существует, каждое муниципальное образование разрабатывает собственные варианты наиболее выгодного "представления" себя потенциальному инвестору. Например, Санкт-Петербург — в последнее время один из наиболее успешных российских городов с точки зрения инвестиционной привлекательности — так описывает принципы, которые лежат в основе его инвестиционной политики:

- доброжелательность во взаимоотношениях с инвестором;
- презумпция добросовестности инвесторов;
- сбалансированность публичных и частных интересов;

118 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

- открытость и доступность для всех инвесторов информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности;
- ясность и простота инвестиционного процесса в Санкт-Петербурге;
- равноправие инвесторов и унифицированность публичных процедур;
- наличие объективности и здравого экономического смысла в принимаемых решениях;
- неизменность принятых решений;
- взаимная ответственность Санкт-Петербурга и инвесторов.

Многие города принимают специальные документы с изложением инвестиционной политики, утверждаемые представительным органом МСУ или главой местной исполнительной власти. В качестве примера можно привести "Концепцию инвестиционной политики Оренбурга", содержащую обоснование проблем развития, решение которых не обеспечено инвестициями; экономический просчет инвестиционных потребностей города, перечень принципов и приоритетов инвестиционной политики, муниципальный реестр инвестиционных предложений и проектов, описание алгоритма выбора и обоснования эффективных вариантов инвестирования, а также механизмов реализации инвестиционной политики. В этом документе устанавливаются и нормативно закрепляются четкие правила игры на рынке инвестиций в городе с учетом приоритетов городской инвестиционной политики, формируется система проверки инвестиционной деятельности на предмет соответствия интересам населения, отражаются некоторые специальные приоритеты города, например отмечается, что особое внимание будет уделяться проектам, ориентированным на малый бизнес.

Вместе с тем надо отметить, что в силу новизны проблемы, недостаточного опыта непосредственной работы с различными инвесторами, отсутствия квалифицированных специалистов и т.д. для многих российских муниципальных образований формирование внятной и грамотно оформленной инвестиционной политики может явиться достаточно сложной задачей. В этом случае позитивную роль играет методическая и организационная поддержка, оказываемая муниципалитетам с регионального уровня как соответствующими подразделениями региональных органов власти, так и специально созданными органами — агентствами по привлечению инвестиций, консалтинговыми структурами

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 119

(см. об этом подробнее в разделе, посвященном вопросам частно-государственного партнерства). В качестве примера можно привести "Методические рекомендации по формированию инвестиционной политики муниципального образования", разработанные в Амурской области (приняты Постановлением губернатора Амурской области от 20 августа 2003 г. № 587).

В рекомендациях содержатся следующие блоки:

- 1) "Основные понятия";
- 2) "Направления деятельности органов местного самоуправления по разработке и реализации инвестиционной политики муниципального образования";
- 3) "Процедура и принципы формирования инвестиционной политики муниципального образования";
- 4) "Рекомендации по инициированию инвестиционных проектов, в том числе по формированию приоритетов развития муниципального образования при инициировании и оценке инвестиционных проектов и территориального размещения и концентрации инвестиционных ресурсов";
- 5) "Рекомендации по подготовке и описанию инвестиционных проектов";
- 6) "Рекомендации по первичному анализу и отбору инвестиционных проектов";
- 7) "Рекомендации по конкурсному отбору проектов".

Основными направлениями деятельности органов местного самоуправления по разработке и реализации инвестиционной политики муниципального образования в рекомендациях названы:

- анализ экономического и социального развития муниципального образования и выявление ключевых проблем в деятельности хозяйствующих субъектов;
- формулирование стратегической цели и задач по стимулированию инвестиционной активности;
- определение инструментов инвестиционной политики и выработка механизмов ее реализации;
- формирование инвестиционной программы муниципального образования;
- организация выполнения инвестиционной программы;
- оценка результативности и корректировка исходной стратегической цели и задач инвестиционной программы.

В качестве инвестиционной политики обозначены (в порядке возрастания сложности):

120 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

- создание условий для сохранения бизнеса, уже действующего на территории муниципального образования (стратегия удержания);
- создание условий для расширения бизнеса, действующего на территории муниципального образования (стратегия расширения);
- создание условий для привлечения новых видов бизнеса на территорию муниципального образования (стратегия развития).

Реализация муниципальной инвестиционной политики

В работе по привлечению инвестиций задействованы различные органы местного самоуправления, подразделения местных администраций и другие заинтересованные стороны. Эта деятельность носит комплексный характер, требует согласования различных интересов и потому считается одной из наиболее сложных в системе муниципального управления. Условно можно выделить несколько направлений реализации инвестиционной политики — организационная деятельность, информационно-аналитическая работа, маркетинг муниципального образования, нефинансовое (административное) участие органов МСУ, финансовое участие органов МСУ.

Организационная деятельность прежде всего предусматривает определение в муниципальном образовании той структуры, которая будет координировать всю работу по инвестиционному направлению — от дальнейшей разработки и корректировки местной инвестиционной политики до практических шагов по сопровождению инвестиционных проектов. Как правило, эта функция возлагается либо на специализированное подразделение в местной администрации в структуре ее экономического блока, либо (если администрация имеет не столь разветвленную структуру, например в небольших муниципалитетах) на комитеты или управления экономики. В последнее время в ряде регионов и муниципальных образований (прежде всего крупных) предпринимаются попытки возложить функции работы с инвесторами на специализированные организации (агентства и пр.), в той или иной мере "дистанцированные" от администраций, имеющие статус муниципальных учреждений или предприятий, некоммерческих организаций и т.д. Однако пока этот опыт весьма ограничен, и о его эффективности судить трудно. В последнее время специалисты по работе с инвесторами работают над внедрением в практику новых организационно-управленческих технологий, таких

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 121

как использование принципа "одного окна", кураторство инвестиционных проектов, внедрение различных форм частно-государственного партнерства.

Информационно-аналитическая работа предполагает комплексный анализ условий и хода реализации инвестиционной политики, предложение рекомендаций по их улучшению. Ключевым в этом смысле является анализ инвестиционной привлекательности муниципального образования и его маркетинговое продвижение. Результаты анализа инвестиционной привлекательности являются как необходимым условием обоснования любых инвестиционных решений руководства муниципального образования, так и основой для подготовки информации для инвестора. Инвестиционная привлекательность определяется сочетанием инвестиционного потенциала территории (в данном случае муниципального образования) и инвестиционных рисков.

Инвестиционный потенциал определяется рядом характеристик, как объективных, имманентно присущих муниципальному образованию (географических, экономических, социальных), так и субъективных, сформированных в результате деятельности муниципальной власти и других действующих на данной территории сторон. Различаются следующие компоненты инвестиционного потенциала:

- ресурсно-сырьевой (обеспеченность природными ресурсами);
- трудовой (численность трудовых ресурсов, их квалификация, образовательный уровень);
- производственный (совокупный результат хозяйственной деятельности населения, его экономические успехи);
- инфраструктурный (экономико-географическое положение города, его инфраструктурная обеспеченность);
- инновационный (уровень развития науки и внедрения новых достижений науки и техники в городе);
- институциональный (уровень развития институтов рыночной экономики — финансовых, административных);
- финансовый (объем муниципальной налоговой базы, степень сбалансированности городского бюджета, прибыльность местных предприятий);
- потребительский (совокупная потребительская способность населения и пр.).

Инвестиционные риски — негативные факторы, сдерживающие приток инвестиций в муниципальное образование и обусловли-

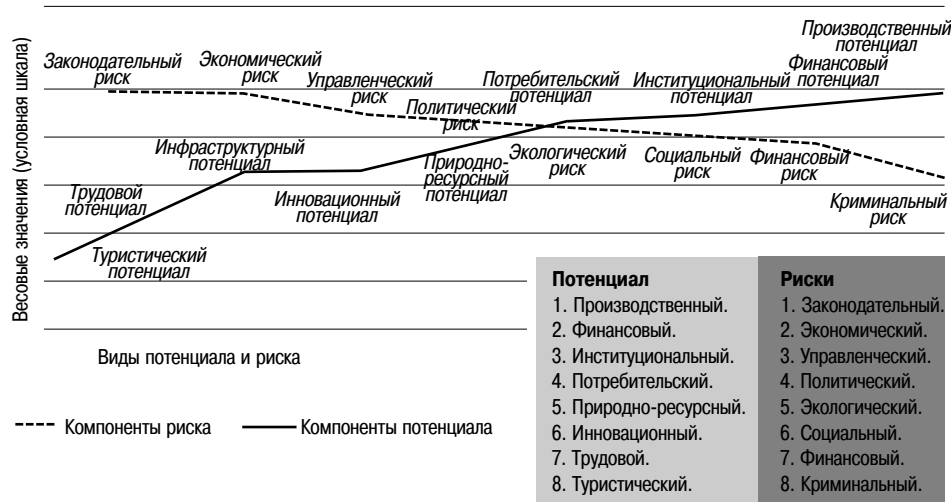
122 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

вающие высокую вероятность потери уже размещенных инвестиций и дохода от них. Инвестиционные риски также можно оценивать по компонентам:

- экономическому (тенденции в экономическом развитии города);
- финансовому (степень сбалансированности местного бюджета, кредитоспособность и платежеспособность администрации);
- политическому (политические симпатии местного населения, авторитет местной власти);
- социальному (уровень социальной напряженности);
- экологическому (уровень загрязнения окружающей среды, радиация);
- криминальному (уровень преступности);
- законодательному (состояние местной нормативно-правовой среды, юридические условия инвестирования, уровень их прозрачности, наличие или отсутствие четких правил игры).

Разные составляющие инвестиционного потенциала и инвестиционных рисков обладают различным весом в глазах потенциальных инвесторов. Так, в общем случае наибольший вес имеют трудовой и потребительский потенциал, а среди рисков — законодательные и политические. Однако это усредненная картина — для разных территорий и с точки зрения разных инвесторов ранжирование видов потенциалов и рисков может различаться.

Рис. 3.1. Экспертные веса факторов инвестиционного потенциала и риска в 2005-2006 гг.



Источник: данные опросов инвесторов и расчеты «Эксперт РА».

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 123

Необходимо подчеркнуть, что ранжирование объектов инвестиционной деятельности по значению инвестиционного потенциала и инвестиционного риска производится на основании экспертной оценки, которую дают специализированные рейтинговые агентства. Нельзя не учитывать, что весьма значимым при этом является субъективный фактор, поскольку измерять приходится не столько количественные, сколько качественные параметры.

Маркетинг муниципального образования становится все более важным направлением деятельности. Чтобы привлечь в город внешние инвестиции, его нужно потенциальным инвесторам грамотно "подать", выделив сильные стороны.

Важно при этом реально оценить конкурентоспособность муниципального образования. Такой подход, при котором муниципалитет рассматривается как субъект экономической конкуренции, лежит в основе работы по его маркетинговому продвижению.

Концепция муниципального маркетинга предписывает использовать в практике муниципального управления методы корпоративного стратегического маркетингового планирования. Территория должна сама привлечь бизнес, сама себя прорекламирровать. Основа ее выживаемости в меняющихся условиях — поддержка тех отраслей, которые обеспечивают конкурентные преимущества.

В зависимости от того, какие аспекты привлекательности данной территории "продвигаются", выделяют различные типы муниципального маркетинга — маркетинг имиджа, привлекательности, инфраструктуры, населения.

Маркетинг имиджа — это мероприятия, направленные на создание, развитие и распространение положительного имиджа муниципального образования, обеспечение его общественного признания. На примере маркетинга имиджа рассмотрим, как в зависимости от поставленной задачи выбирается политика продвижения территории.

Так, уже существующий положительный имидж нуждается в усилении, подтверждении и распространении на как можно большее количество целевых групп. Если положительный имидж слабо выражен — задача местной администрации состоит в целенаправленном формировании информационных потоков о данном муниципальном образовании. "Смешанный"

124 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЗАЕМЩИКА

Первые рейтинги кредитоспособности муниципалитетов — рейтинги муниципальных облигаций появились в США после Великой депрессии перед началом Второй мировой войны. Появление рейтингов было отражением потребности кредиторов в сокращении рисков на растущем финансовом рынке. С другой стороны, присвоение рейтинга городу становится существенным фактором повышения его конкурентоспособности в получении кредитов.

За долгие годы своего существования муниципальные кредитные рейтинги завоевали широкое признание среди инвесторов в качестве удобного инструмента дифференциации кредитоспособности эмитентов.

Среди существующих четырех типов кредитных рейтингов: суверенных (страновых), корпоративных, региональных и муниципальных — последние два типа занимают особое место.

В отличие от корпорации, которая является преимущественно экономическим субъектом заимствований (заемщиком), муниципальное образование (МО) и особенно регион (субъект федерации) является одновременно экономическим, социальным и политическим субъектом заимствования.

С точки зрения объективных параметров МО, как и субъект федерации, — менее рискован (более надежный) заемщик по сравнению с корпорацией, поскольку:

- имеет разнообразные и постоянные, законодательно определенные источники бюджетных доходов;
- финансово-бюджетная системы МО "встроена" в бюджетную систему региона и страны, следовательно, на законодательно определенных условиях возможна помощь из регионального и федерального бюджета;
- МО по закону обладает значительной собственностью (муниципальное имущество), которая может выступать в качестве залога;
- МО, как юридическое лицо, может быть ликвидировано лишь в крайнем случае, но и в этом случае обязательно присутствует его правопреемник.

Поэтому инвесторам, как правило, удается рано или поздно вернуть вложенные в МО средства и проценты по ним, тогда как банкротство корпоративного эмитента может повлечь полную потерю вложенных средств.

Напротив, более существенными по сравнению с корпоративными заемщиками источниками рисков региональных (муниципальных) займов являются субъективные (ситуационные) параметры в связи с тем, что:

- невозможна быстрая смена муниципальной власти, в случае проведения ею негативной по отношению к кредитору политики;
- отсутствует персональная ответственность муниципальных чиновников за несвоевременное выполнение взятых долговых обязательств;
- в распределении муниципальных финансов действует принцип "одной корзины", поэтому кредитные ресурсы могут быть направлены не по оговоренному в кредитном соглашении назначению;

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 125

- в деятельности муниципальных властей часто возникает ситуация политической необходимости приоритетного финансирования социальных нужд в ущерб выплате долговых обязательств.

Источник: Марченко Г., Мачульская О. Кредитный рейтинг как механизм повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований // Новые рынки. 2002. № 6.

имидж, то есть сочетание положительных и отрицательных черт в образе муниципального образования, естественным образом диктует политику подчеркивания первых и замалчивания, "приглушения" вторых.

Можно выделить и другие оттенки имиджа территории. Бывает, что имидж слишком "традиционен", "консервативен", не соответствует современным реалиям и формирует у инвесторов образ патриархальной и косной провинции. В таком случае в маркетинговой стратегии следует делать акцент на новых достижениях, направлениях деятельности, не отказываясь и от тех традиционных черт, которые работают на положительный образ.

В свою очередь, откровенно негативный образ, безусловно, нуждается в кардинальной ломке — параллельно с формированием нового, позитивного имиджа. В стратегии следует подчеркивать, например, что данное муниципальное образование вовсе не столица организованной преступности, а, скажем, инновационный центр. Иногда новый имидж умышленно выдвигается как антитеза старому. Например, город с репутацией грязного индустриального центра может строить свою стратегию как раз на успехах в борьбе с негативными последствиями загрязнения среды. При этом в сознании инвесторов преодолевается устойчивый стереотип — если промышленный, значит непременно грязный. В таком случае говорят о "противоречивом" имидже города.

Другое направление муниципального маркетинга — *маркетинг привлекательности*. Его стратегия подразумевает мероприятия, направленные на повышение притягательности данной территории для человека. При этом рекомендуется акцентировать внимание на одном или нескольких объектах, особенно привлекательных для потребителя. К сфере маркетинга привлекательности относится создание в городах специализированных зон и точек, ориентированных главным образом на туристов и других посетителей города (пешеходные зоны, исторические му-

126 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

зеи-заповедники, туристические маршруты, торговые комплексы). В качестве особых направлений внутри маркетинга привлекательности можно выделить спортивный и культурный маркетинг.

Объектом маркетинга также может являться городская инфраструктура. Стратегия *маркетинга инфраструктуры* включает в себя мероприятия, направленные на повышение удобства для жизни, работы населения и развития муниципального образования. Объектами продвижения являются такие параметры, как безопасность, состояние жилого и дорожного фонда, транспортное обслуживание, водо-, газо-, тепло-, электроснабжение, наличие парков, дошкольных, средних и высших учебных заведений разного профиля, качество и доступность медицинского обслуживания и т.п.

Существует, наконец, и *маркетинг населения*. Его задача — "продвигать" муниципальное образование как место сосредоточения человеческого капитала, трудовых и интеллектуальных ресурсов. От качества имеющегося человеческого капитала зависит, какие отрасли в первую очередь целесообразно привлекать на данную территорию. На этой основе и выстраивается стратегия маркетинга населения. Так, города, позиционирующие себя как места размещения высококвалифицированных специалистов в наукоемких сферах, ориентированы на привлечение высокотехнологичного бизнеса (яркий пример — Силиконовая долина в США). В свою очередь, города, характеризующиеся диспаритетом профессиональной структуры, строят свои маркетинговые стратегии на привлечении персонала определенных "недостающих" специальностей. Наличие дешевой рабочей силы при недостатке мест приложения труда создает благоприятные условия для инвестиционных проектов в сфере промышленности.

Определяясь с выбором типа городского маркетинга, следует учитывать, что каждый из них имеет свои преимущества и свои недостатки (табл. 3.1).

Каждому типу муниципального маркетинга соответствует определенная *маркетинговая стратегия*. Выбор той или иной стратегии (или последовательности стратегий) должен основываться на тщательном анализе сильных и слабых сторон территории, а также на учете возможностей тех отраслей, которые будут выбраны в качестве стратегических.

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 127

Таблица 3.1. Сравнительная характеристика типов городского маркетинга

Тип маркетинга	Преимущества	Недостатки
Маркетинг имиджа	Дешевизна	Угроза формирования недиверсифицированной экономики (благополучие ставится в зависимость от одной отрасли, как правило туризма)
Маркетинг привлекательности	Относительная дешевизна (вложения только в создание и "раскрутку" объекта)	Риск неправильно учесть предпочтения привлекаемых групп населения и/или видов бизнеса
Маркетинг инфраструктуры	Диверсификация отраслей экономики (развиваются разные виды бизнеса)	Капиталоемкость
Маркетинг населения	Стратегическая важность (привлекается стратегически важный ресурс развития – человеческий капитал)	Длительность процесса

Муниципальному образованию важно определить, что именно для него в данный момент важнее. Например, построение стратегии на основе маркетинга имиджа не требует больших расходов, и такая стратегия достаточно эффективна, но при этом существует опасность закрепления за городом статуса монопрофильного центра, зависимого от одной доминирующей отрасли. В свою очередь, инфраструктурный маркетинг как раз нацелен на диверсификацию городской экономики, но затраты на его проведение довольно велики, и не каждый город в состоянии их "потянуть". В тех случаях, когда местных ресурсов недостаточно для реализации стратегии, можно заняться поиском партнеров и объединиться (создать сеть) с соседними муниципальными образованиями. Примером подобного сотрудничества могут служить города известного туристического маршрута "Золотое кольцо России" (хотя сам маршрут был создан еще в советское время).

Основным инструментом продвижения муниципального образования является его *инвестиционный паспорт*. Это комплексный информационный бюллетень, рассчитанный на конкретную аудиторию — потенциальных инвесторов. В инвестиционный паспорт включается та информация о территории, которая инвестора интересует в первую очередь: данные о ресурсах города, его экономике, величине основных предпринимательских издержек, местной нормативной базе, регулирующей предпринимательскую и инвестиционную деятельность, имеющихся льготах и наиболее значимых проектах. Желательно разместить инвестицион-

128 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ный паспорт на официальном сайте города.

При составлении инвестиционных паспортов городов и публикации их в Интернете рекомендуется учитывать следующее:

- цель инвестиционного паспорта — не просто освещать ситуацию в городе, а содействовать привлечению инвестиций. Поэтому предпочтителен "рекламный подход": при сохранении объективности в подаче информации о городе акцент делается на положительных, сильных сторонах, способных заинтересовать потенциального инвестора;
- при изложении следует соблюдать баланс фактов и комментариев. Уход в любую из этих крайностей чреват либо недостаточной информативностью, либо избыточной описательностью, "размытостью" документа. Вообще, не стоит перегружать паспорт информацией, важно оставить тот минимум, который представляет реальный интерес для инвесторов;
- информация должна излагаться ясным, доступным языком. Следует по возможности избегать узкоспециальной или научной лексики, если же тот или иной термин необходим, его значение лучше пояснить. Аналогичным образом аббревиатуры, за исключением общеизвестных, должны расшифровываться;
- для размещения в Интернете оптимальна древовидная структура инвестиционного паспорта. Он должен представлять собой последовательный набор страниц, соединенных гиперссылками в соответствии с логикой изложения.

Административное участие органов МСУ в реализации инвестиционных проектов является еще одним важнейшим направлением реализации инвестиционной политики муниципального образования, так как любой успех информационной и маркетинговой стратегии должен немедленно подкрепляться практическими действиями по "закреплению" инвестора на своей территории. Ключевыми требованиями инвестора являются быстрое и необременительно выполнение бюрократических процедур регистрации проекта, четкий и понятный порядок приобретения земельного участка и/или объектов недвижимости, возможность подключения к необходимым инфраструктурным сетям. Принципиально важным является предоставление определенных гарантий ведения бизнеса, прежде всего возврата вложенных средств. В качестве примера можно привести перечень мер административного участия в инвестиционной деятельности, продек-

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 129

ларированный правительством Санкт-Петербурга:

- отнесение проекта к числу стратегических;
- предоставление объектов недвижимости;
- продажа земельных участков;
- предоставление нежилого фонда;
- подключение к объектам инфраструктуры;
- регистрация договоров, прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- реструктуризация предприятий.

Также к мерам административного участия относится деятельность по включению муниципального образования в региональные, федеральные и международные программы, предполагающие ту или иную инвестиционную составляющую. К основным направлениям деятельности муниципальных образований, под которые можно получить средства одной из федеральных целевых программ, региональных программ или грант от донорских организаций, относятся:

- развитие бизнеса, особенно субъектов малого предпринимательства;
- развитие жилищного строительства, модернизация коммунальной инфраструктуры;
- экономическое развитие территории;
- развитие и укрепление гражданского общества;
- развитие неправительственных организаций;
- поддержка науки, инновационные проекты;
- экологические проекты.

Наконец, органы МСУ могут принимать и непосредственное финансовое участие в реализации инвестиционной политики, которое выражается либо в прямых бюджетных вложениях в инвестиционные проекты, либо в финансировании инфраструктурной и прочей подготовки проектов, либо в предоставлении различных льгот. Снова приведем пример из практики работы правительства Санкт-Петербурга, которое в отношениях с инвесторами предполагает следующие формы своего финансового участия:

- инвестиционный налоговый кредит;
- налоговые льготы, отсрочки и рассрочки платежей;
- режим особой экономической зоны;
- заключение концессионных соглашений;
- инженерная подготовка территорий;

130 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

- подключение к международным программам.

Минфин России в целом отрицательно относится к практике предоставления налоговых льгот. Так, в Кодексе лучшей практики Министерства финансов Российской Федерации (2004 г.) налоговые льготы расцениваются как расходы муниципального образования, а применение налоговых льгот — как ограничение возможности управления общим объемом расходов и учет приоритетов при распределении расходов. Органам власти субъектов РФ и муниципальных образований рекомендовано воздерживаться от предоставления налоговых льгот предприятиям и организациям. Тем не менее этот инструмент используется достаточно широко, хотя и ограничен возможностями муниципалитетов.

Решением от 23 октября 2002 г. № 182 городского совета муниципалитета Новосибирска было принято положение "О мерах муниципальной поддержки товаропроизводителей на территории города Новосибирска".

Положение устанавливало меры муниципальной поддержки товаропроизводителей — юридических и физических лиц, осуществляющих производственную деятельность и зарегистрированных на территории Новосибирска.

В качестве основных мер экономической поддержки были определены:

- освобождение от уплаты налога на рекламу продукции собственного производства, за исключением рекламы алкогольной и табачной продукции;
- предоставление льгот по налогу на имущество и земельному налогу или арендной плате за землю.

Льготы по налогу на имущество исчисляются по нарастающим итогам деятельности с начала календарного года и предоставляются ежеквартально в виде уменьшения налогового платежа на величину, которая соответствует налоговому платежу от прироста налоговой базы отчетного года по отношению к налоговой базе предыдущего года с учетом коэффициента сопоставимости.

Льготы по земельному налогу или арендной плате за землю в части, зачисляемой в бюджет города, предоставляются ежегодно в установленные законодательством Российской Федерации сроки в виде уменьшения налогового платежа на величину, которая соответствует налоговому платежу от прироста налоговой базы отчетного года по отношению к налоговой базе предыдущего года с учетом коэффициента сопоставимости.

Условия предоставления льгот:

- неухудшение экономических параметров деятельности (отсутствие недоимок по платежам, прирост налогооблагаемой базы, обеспечение соответствующего уровня зарплаты и пр.);
- направление полученных от предоставления льгот средств на развитие производства (реинвестирование, новая продукция, НИОКР).

3.1. Инвестиционная политика муниципального образования ■ 131

Контрольные вопросы и задания к разделу 3.1

1. Раскройте понятия инвестиций, инвестиционной деятельности, инвестиционной политики.
2. Охарактеризуйте основные виды инвестиций.
3. Каковы основные принципы деятельности органов МСУ по привлечению инвестиций?
4. Каковы основные положения инвестиционной политики муниципального образования?
5. Каковы основные направления реализации инвестиционной политики муниципального образования?

Литература к разделу 3.1

1. Басовский Л.Е. Маркетинг : курс лекций. — М.: ИНФРА-М, 2005.
2. Ветров Г.Ю. Управление муниципальным экономическим развитием // Лекции по экономике города и муниципальному управлению. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
3. Как инвестировать в Санкт-Петербурге. 6-е изд. — СПб.: 2006.
4. Котлер Ф. и др. Маркетинг мест. — СПб.: 2005.
5. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. — СПб.: Наука, 2004.
6. Лэндри Ч. Креативный город. — М.: Классика-XXI, 2005.
7. Муниципальная собственность и инвестиции. — М.: РНЦГМУ, 2003.

3.2. Частно-государственное партнерство

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Направления реализации частного-государственного партнерства на региональном и местном уровнях ■ Институты развития территорий в рамках частного-государственного партнерства ■ Общие выводы относительно практики частного-государственного партнерства в процессах муниципального экономического развития

Любая общегосударственная концепция, включая и концепцию частного-государственного партнерства (ЧГП), реализуется на территориях, которые отличаются разнообразием ресурсов, уровней освоения, развития инфраструктуры, социокультурными особенностями населения. В Российской Федерации, с ее огромными непохожими друг на друга территориями, при реализации любой масштабной идеи невозможно не принимать во внимание этот фактор. Поскольку практически всегда частно-государственное партнерство создается для решения конкретных задач социально-экономического развития определенной территории — региона, муниципального образования или его части, учет местных условий при выработке решений будет в значительной степени определять успех реализуемых проектов.

Инструмент частного-государственного партнерства представляется одним из наиболее эффективных и сравнительно низкочастотных механизмов регионального и муниципального развития в наиболее востребованных сферах — инновационного развития, развития отраслевых кластеров, привлечения инвестиций.

Направления реализации частного-государственного партнерства на региональном и местном уровнях

Зарубежная практика

Идея частного-государственного партнерства реализуется в разных странах по-разному, поскольку определяется разными факторами. Некоторые направления ЧГП носят универсальный характер для разных по уровню "дробности" территорий — например, контрактное выполнение работ, оказание услуг или поставка продукции для государственных нужд. Частно-государственное партнерство в инфраструктурных проектах, например в до-

рожном строительстве, также можно считать широко распространенной формой деятельности на разных уровнях — от национального до местного. В этой сфере сосредоточено максимальное количество реализованных или запланированных проектов в США, Великобритании, других странах ЕС, а теперь уже и в странах Восточной Европы.

Однако есть такие направления ЧГП, которые "привязаны" к специфическому набору проблем, решаемых по преимуществу на определенном уровне территориального деления. Например, благоустройством территории более естественно заниматься на муниципальном уровне, а крупные инфраструктурные проекты осуществлять на уровне региона.

Значительные различия обусловлены также национальными традициями и культурными особенностями стран и отдельных территорий. Так, США представляют собой пример широкого распространения и поддержки кооперации властей и частного бизнеса на "территориальных" уровнях власти: в муниципалитетах, графствах, штатах. По данным американского Национального совета по частно-государственной кооперации (National Council for Public-Private Partnership), из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование и т.д.) средний американский город использует коммерческие фирмы в 23 видах деятельности.

В европейских странах частно-государственное партнерство больше используется в проектах национального масштаба.

Обобщая разнообразные зарубежные материалы, можно выделить наиболее распространенные направления ЧГП на региональном и местном уровнях.

1. Реализация функций общественного сектора экономики с привлечением частных компаний:

- заключение контрактов на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставки продукции для государственных нужд, а также контрактов на управление, лизинговые проекты и пр.;
- развитие инфраструктуры общественного сектора, включая дороги, объекты жилищно-коммунального хозяйства, объекты социального назначения;
- развитие депрессивных территорий — целых регионов, старопромышленных районов, приходящих в упадок районов го-

134 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

родов или их частей и т.д.

2. Содействие развитию бизнеса для создания рабочих мест и укрепления налоговой базы:

- сохранение бизнеса через консультационную поддержку предприятий, содействие реструктуризации предприятий-банкротов либо предприятий, оказавшихся в затруднительном финансовом положении;
- маркетинг территории, привлечение нового бизнеса с помощью экономических рычагов; привлечение иностранных инвесторов;
- вывод своих предприятий на региональные и международные рынки, содействие участию в выставках и других мероприятиях;
- содействие инновациям и трансферу технологий;
- анализ имеющихся и прогноз будущих потребностей в специальностях для региона, поддержка системы образования и подготовки кадров и пр.

3. Разработка и реализация политики регионального и местного развития с участием широкого круга заинтересованных сторон (стейкхолдеров):

- мониторинг и анализ уровня развития территории, проведение прогнозных и сценарных исследований;
- создание и реализация стратегических программ.

Третье направление появилось позднее первых двух, примерно с конца 1970-х гг., но в настоящее время оно тоже весьма распространено.

Способы осуществления частно-государственного партнерства по каждому из трех перечисленных направлений исключительно разнообразны. Иногда тот или иной вид деятельности оформляется как отдельный проект, иногда концентрируется в рамках одной организации. В США, например, широко развит институт агентств по экономическому развитию территорий (штатов, графств). В функции этих агентств, в частности, входит:

- организация участия в программах регионального развития (включая разработку программ, курирование промышленных парков, администрирование грантов регионального уровня и пр.);
- содействие подготовке программ развития муниципалитетов штата;
- аналитические и статистические разработки;
- ведение информационных баз по коммерческой недвижимости;
- поддержка бизнеса — существующего, начинающих бизнесме-

- нов, малого бизнеса и бизнеса национальных меньшинств;
- содействие в выборе места для нового бизнеса;
- поддержка международной торговли;
- поддержка и коммерциализация инноваций;
- подготовка трудовых ресурсов;
- участие в программах государственных закупок и услуг.

Российская практика

Дать однозначное определение тому, что в России на региональном и местном уровнях называют частно-государственным партнерством среди прочих видов экономических отношений между государственными институтами и частными корпорациями или предпринимателями, достаточно сложно. К ЧГП нередко относят все направления взаимодействия государственных или муниципальных органов власти с бизнесом — от оказания государственных услуг коммерческим подрядчиком до достижения договоренности с инвестором о привлечении в регион более или менее крупных коммерческих инвестиций.

Однако если опустить традиционную контрактацию на государственные услуги и закупки, то наиболее всего распространено в России на региональном и местном уровнях частно-государственное партнерство в области:

- развития транспортной инфраструктуры;
- развития инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса;
- поддержки приоритетных отраслей экономики, в частности инновационных, импортозамещающих;
- образовательной деятельности и подготовки кадров;
- развития отдельных территорий, в частности проблемных и депрессивных;
- разработки и реализации стратегий развития регионов.

Развитие транспортной инфраструктуры. Транспортные проекты сегодня самые часто упоминаемые в сфере ЧГП на уровне территорий. Причем наряду с проектами, которые только запланированы в русле новых инициатив федеральных властей по широкому внедрению ЧГП в развитие транспортной инфраструктуры, существуют и уже реализованные проекты.

На муниципальном уровне примером такого проекта может служить создание транспортных предприятий, например ООО "Пас-

136 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

сажирские перевозки" в Петрозаводске. В рамках данного проекта, инициированного администрацией города, на базе имущественного комплекса муниципального предприятия с целью улучшить транспортное обеспечение города было создано крупное частное предприятие. Частный сектор инвестирует в восстановление имущественного комплекса, покупку новой техники, выполняет социальную программу для работников, оказывает льготные услуги по государственным обязательствам. Администрация города участвует в переговорах по кредитам, предоставлении имущественного комплекса. Форма участия частного сектора в данном проекте — договор аренды.

Развитие инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса. Примеры ЧГП в этой сфере также весьма многочисленны. На муниципальном уровне механизмы частно-государственного партнерства ориентированы, например, на использование мощностей частных организаций, имеющих свои котельные, для обслуживания жилого фонда. Такие проекты возникают по взаимной инициативе — городам не хватает своих мощностей, которые в избытке имеются у предприятий. Таким образом, частный сектор обеспечивает значительную часть подачи тепла и горячей воды от общих нужд города. Администрация муниципального образования в свою очередь предоставляет предприятиям льготы и преференции под модернизацию сетей и оборудования, инвестирует в основные фонды.

Проекты частно-государственного партнерства в сфере ЖКХ реализуются в основном в форме контрактов на обслуживание, которые, как правило, заключаются на короткий срок, от полугода до двух лет. Данная форма участия позволяет использовать опыт частного сектора в решении технических задач и открывает данную сферу для свободной конкуренции, при этом все координирующие функции сохраняются за руководством городских служб. Кроме того, за общественным сектором сохраняются обязательства по осуществлению капитальных вложений. Второе место по распространенности прочно занимает форма договора аренды; далее — контракты на строительство, эксплуатацию и передачу.

Поддержка приоритетных отраслей экономики. К таким отраслям относятся, в частности, инновационные отрасли, способные дать мощный импульс развитию региона и стать в перспективе

локомотивом для его экономики. Примером может служить Челябинская область, где был принят региональный закон "О стимулировании инновационной деятельности в Челябинской области". Согласно закону для предприятий, реализующих инновационные проекты, предусматриваются две преференции: по налогу на прибыль и по налогу на имущество. Размер преференций определяет губернатор, а утверждает Законодательное собрание области в законе об областном бюджете. Параллельно Министерством экономического развития и торговли Челябинской области была создана целевая программа поддержки инновационной деятельности на 2005-2007 гг., охватывающая все этапы жизненного цикла инновационной продукции — от идеи, научной разработки до товара.

В ряде регионов использована практика региональных государственных гарантий для привлечения долгосрочных инвестиций, создание государственного гарантийного фонда для обеспечения строительства государственно-значимых, импортозамещающих, укрепляющих обороноспособность и экономическую мощь страны объектов.

Образовательная деятельность и подготовка кадров. ЧГП в этой сфере на региональном и местном уровнях может быть проиллюстрировано уже сложившейся в ряде регионов практикой работы высших учебных заведений напрямую по заказам бизнеса. Такие программы есть, например, у Томского политехнического университета, Санкт-Петербургского госуниверситета и других вузов.

Развитие отдельных территорий, в частности проблемных и депрессивных. Крупные компании и предприятия всегда поддерживали территории своего "присутствия", реализуя разнообразные социальные программы. Однако выход региона и бизнеса на уровень стратегического партнерства, на долгосрочные отношения стал новым направлением ЧГП на региональном уровне. Примером может служить взаимодействие российско-британской нефтяной компании ТНК-ВР и Тюменской области в реализации инвестиционных, производственных и социальных программ в регионе. Поддержка таких инвестиционных проектов повышает экономическую привлекательность региона. Механизм привлечения инвестиций работает по принципу замкнутого круга: усилия местных властей направлены на то, чтобы заинтересо-

138 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

вать предпринимателей, привлечь в регион крупные компании; инвестору становится выгодно участвовать в новых предприятиях, и местная экономика получает дополнительный импульс к развитию за счет внешних ресурсов, стимулируя власти создавать новые инвестиционные программы.

Есть примеры и более "локального" характера, которые осуществляются на уровне муниципальных образований. Первый пример — создание муниципальной промышленной зоны и технологического парка в Обнинске (Московская область). Исполнители со стороны города — городская администрация и МУП "УКС города". Со стороны бизнеса — Торгово-промышленная палата Обнинска, городской Фонд поддержки малого предпринимательства, некоммерческое партнерство "Региональное агентство по продвижению инвестиций и технологий", группа компаний "Технолига", группа компаний "Венталл". Второй пример — создание торгово-промышленной зоны в муниципальном образовании (МО) "Гурьевский район" Калининградской области. Со стороны города в проекте принимают участие администрация МО "Гурьевский район", со стороны бизнеса — ЗАО "Корпорация "ПиК", Ассоциация КРАМДС (Калининградская региональная ассоциация международного делового сотрудничества).

Разработка и реализация стратегий развития регионов. В этой сфере механизмы ЧГП также стали использоваться относительно недавно, и пока чаще всего это лишь консультации, подписание меморандумов, соглашений и деклараций. Однако уже намечается стратегическое партнерство такого рода в Вологодской, Кировской областях, Хабаровском крае и ряде других регионов.

Если говорить о реализации проектов частно-государственного партнерства исключительно на местном уровне, то такие проекты концентрируются в сфере предоставления традиционных услуг: благоустройство территории, образование, здравоохранение, социальное обслуживание, теплоснабжение, общественный транспорт. Наименьшее количество проектов отмечено в сферах строительства объектов транспортной инфраструктуры, уличного освещения, телефонной связи.

Наиболее богатый опыт реализации проектов ЧГП имеют Тольятти, Вологда, Алексин, Сургут, Волхов, Сосновый Бор, Петрозаводск, Обнинск. Причем эти проекты затрагивают практически все основные сферы жизнедеятельности города¹:

¹ Далее приведены данные опроса представителей органов местного самоуправления в упомянутых городах.

- *ЖКХ* — передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда, обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой;
- *социальная сфера* — создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних; сотрудничество в области образования;
- *транспорт* — строительство автодороги, организация пассажирских перевозок;
- *недвижимость* — строительство гостиницы, реализация программы "Жилье — молодым";
- *экология и благоустройство* — реконструкция территории городского сада, сооружение набережной, реконструкция центральной площади.

Характеризуя положительные результаты реализации проектов частно-государственного партнерства, представители муниципалитетов чаще всего указывают:

- на привлечение крупных инвестиций к финансированию общественно значимых проектов или получение доступа к рынкам частных капиталов;
- развитие отдельных предприятий и отраслей за счет привнесения технического и управленческого опыта;
- повышение качества, доступности и экономической эффективности предоставляемых услуг.

В качестве отрицательных результатов частно-государственного партнерства чаще всего отмечаются возможное повышение цен, тарифов, иногда — ограничение конкуренции, угроза нарушения конфиденциальности информации. Среди причин, препятствующих более широкому использованию механизмов ЧГП, называются неразвитость законодательной базы, отсутствие знаний и опыта, недостаток информации о преимуществах этой прогрессивной формы взаимодействия бизнеса и власти.

Институты развития территорий в рамках частно-государственного партнерства

Для проведения территориальными органами власти политики содействия экономическому развитию территории требуется сформировать адекватные институты реализации такой политики.

140 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

Зарубежная практика

Однозначного подхода к организации частно-государственного партнерства для целей экономического развития территории нет. Общее мнение зарубежных специалистов сводится к тому, что более эффективным является не сосредоточение данных функций в структурных подразделениях территориальных органов власти, а передача большинства из них в "дистанцированную" от администрации организацию. Однако на практике использование той или иной схемы определяется прежде всего принципиальной возможностью или невозможностью решать задачи, связанные с экономическим развитием территории, иными способами, нежели административным. Это в немалой степени зависит от таких субъективных факторов, как местные традиции, уровень активности местного бизнеса и общественности в решении территориальных проблем, состояние финансовых, кадровых и прочих ресурсов города, и т.д.

В качестве альтернативы административной модели могут выступать модели, которые характеризуются более или менее формализованным участием представителей местного сообщества. Самым простым вариантом привлечения к планированию экономического развития представителей городской общественности является *создание на основе городской администрации расширенной рабочей группы*. Основу группы составляют специалисты администрации города, а в качестве экспертов приглашаются представители различных городских и региональных организаций, заинтересованных в таком сотрудничестве и способных оказать реальную помощь в работе. "Внешние" по отношению к администрации эксперты могут либо принимать непосредственное участие в разработке стратегий и программ, либо обсуждать проекты документов, подготовленных более узким составом группы. Работа таких экспертов может либо оплачиваться администрацией, либо выполняться на общественных началах.

Другим распространенным вариантом привлечения городского сообщества к работе по экономическому развитию территории является *сотрудничество администрации с существующей на территории организацией*, обладающей соответствующим потенциалом и знаниями о ситуации в городе, его проблемах и перспективах. Эта схема более распространена в относительно круп-

В США в состав рабочей группы обычно входят:

- мэр или городской управляющий,
- директор финансового департамента местной администрации,
- представители местной Коммерческой палаты,
- представители крупнейших местных банков,
- представители основного местного бизнеса,
- представители компаний коммунальных служб,
- представители железнодорожной компании,
- управляющий аэропортом,
- представители фирм, работающих с недвижимостью,
- представители школьного округа,
- представители местного университета или колледжа,
- представители местного совета по профессиональному обучению,
- представители организаций горожан по месту жительства.

Источник: Ветров Г.Ю. Планирование экономического развития на уровне города. М.: Фонд "Институт экономики города", 1998.

ных городах, где есть серьезные исследовательские институты, высшие учебные заведения, консалтинговые фирмы. Работа с такими организациями осуществляется путем заключения договора на выполнение работ разового или долговременного характера.

Относительно новой схемой привлечения всех реально работающих по данной или смежной проблематике местных структур к решению задач экономического развития является *создание в городе новой специализированной организации*, например некоммерческого партнерства экономического развития. В этом случае город или регион может выступить одним из учредителей такой организации, используя в качестве уставного фонда собственные интеллектуальные, информационные ресурсы, передавая создаваемой организации объекты недвижимости или другое имущество. По результатам проведенных в первой половине 1990-х гг. опросов в американских городах, которые признали свои стратегии развития успешными, можно сделать вывод, что чаще всего используется модель с преимущественным участием правительственных организаций.

142 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ЧАСТОТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПО
МУНИЦИПАЛЬНОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ В ГОРОДАХ США*

<i>Схемы организации работы</i>	<i>Распределение ответов</i>
С преимущественным участием местных правительств	45%
С сопоставимым участием местных правительств и частных структур	35%
С преимущественным участием частных структур	15%
Не дали четкого ответа	5%

* Данные по городам, признавшим свою стратегию развития успешной.

Источник: Ветров Г.Ю. Планирование экономического развития на уровне города. М.: Фонд "Институт экономики города", 1998.

Можно выделить несколько *типовых направлений* деятельности зарубежных организаций, занимающихся территориальным развитием, однако их набор в каждом конкретном случае зависит от организационной формы и потребностей региона, в котором функционирует организация:

- информационно-аналитическая деятельность по социально-экономическому развитию территорий (заказ региональной и местных администраций);
 - участие (в том числе в качестве основных исполнителей) в планировании развития региона и муниципальных образований, включая разработку комплексных стратегий, отдельных программ, в том числе по проведению актуальных реформ;
 - участие в разработке инвестиционных проектов (бюджетных, частнопредпринимательских, смешанных);
 - маркетинг территории (по заказу региональной и местных администраций);
 - участие в администрировании региональных фондов, например регионального развития, поддержки малого и среднего бизнеса, развития культуры и других (по заказу региональной и местных администраций);
 - участие в реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса (по заказу региональной и местных администраций);
 - управление проектами в области частно-государственного партнерства, включая межрегиональные и международные;
 - консалтинг для частнопредпринимательских структур по вопросам экономического развития территории;
 - выполнение функции площадки для проведения проектов частно-государственного партнерства (форумы, конференции, слушания и пр.), обеспечение квалифицированной содержательной и логистической поддержки;
 - создание независимого информационного "портала" региона через ведение сайта в Интернете, выпуск печатной продукции, выступления представителей региона.
- Основных источников финансирования агентств развития четыре:
- госзаказ региона или муниципалитетов;

- заказы муниципальных образований;
- коммерческая деятельность (заказы бизнеса, реализация продукции, прежде всего интеллектуального продукта);
- гранты.

Другой подход демонстрирует, в частности, Канада. Здесь в настоящее время насчитывается более 1500 различных организаций местного экономического развития, большинство из которых образовано за последние 40 лет, и нет ни одного примера финансирования их полностью за счет средств частного сектора. Деятельность по муниципальному экономическому развитию с конца XIX века финансируется в Канаде за счет местных налогов.

В большинстве случаев агентства и другие организации по развитию территорий создаются органами государственной власти регионального или местного уровня и получают прямое финансирование от органа, их создавшего, на цели разработки и реализации программ развития в пределах своей компетенции. В частности, в ФРГ агентства регионального развития получают необходимое для деятельности финансирование в полном объеме, а их услуги бесплатны для клиентов. В ряде стран отмечается тенденция финансирования агентств в зависимости от налоговых поступлений.

Существует несколько схем создания за рубежом агентств местного экономического развития, работающих в режиме некоммерческих организаций.

Схема соглашения о партнерстве с начала 1980-х гг. применяется для реализации инфраструктурных проектов и проектов по развитию территории в Великобритании. На основе таких соглашений осуществляются проекты по обновлению инженерной и транспортной инфраструктуры, ремонту зданий, ландшафтным работам, созданию рабочих мест для молодежи, организации центров для пожилых, театров. В рамках соглашения о партнерстве создается небольшая команда во главе с представителем местной власти. Разрабатывается детальная программа с четкими целями и измеримыми показателями выполнения и представляется правительству страны, которое финансирует часть работ (отдельные объекты могут финансироваться за счет национальной лотереи). Остальное финансирование идет из средств участ-

144 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ников партнерства — земельных собственников, компаний, предоставляющих инженерные ресурсы, бизнесменов, инвесторов, неправительственных организаций, связанных с социальными, культурными и экологическими движениями.

Другая схема — *частно-государственное партнерство для целей развития* — применяется в городе Ёнчёпинг (Швеция). Департамент развития и стратегии городской администрации с конца 1980-х гг. реализует свои проекты на принципах общественного участия. В 1989-2005 гг. реализовано 10 проектов обновления и развития центра и других районов города, для каждого из которых была разработана своя программа действий по благоустройству, улучшению работы общественного транспорта, координации работ на туристических объектах, маркетингу и пр. Мнение жителей изучается (с помощью опросов, сбора письменных предложений через общественно доступные "ящики", общественных обсуждений и т.д.) и учитывается. Часть мероприятий программ, связанных прежде всего с "физическими" работами, финансируются из местного бюджета, другие мероприятия могут финансироваться грантами из муниципальных фондов, софинансироваться из других источников, выполняться на волонтерских основах.

Разработчики программ считают, что успеха можно достичь только тогда, когда есть согласованные внутри сообщества цели и общественная поддержка. Поэтому одним из основных требований является создание постоянно действующей рабочей группы по местному развитию, куда входят представители местного бизнеса, производственного и торгового, местных банков, собственники недвижимости, компании, управляющие муниципальным жильем и недвижимостью, представители церквей, местная транспортная компания, представители государственной власти (Шведская королевская администрация), государственной компании "Шведские железные дороги", совета муниципалитета, администрации муниципалитета и некоторых других организаций, включая общественные.

Рабочая группа избирается на три года и имеет достаточно большие полномочия по выполнению программ и их изменению путем внесения новых мероприятий, а также занимается презентацией результатов местному сообществу. Рабочий контроль за программой осуществляет местная администрация.

В Будапеште действует *консорциум компаний для разработки и принятия стратегии городского развития*. В 1997 г. городские власти организовали открытый конкурс на разработку долгосрочной концепции стратегического развития. Победителем стал консорциум восьми частных компаний, который приступил к работе над концепцией под руководством Метрополитен Рисерч Институт. Работа шла при активном общественном участии в форме семинаров и конференций, общественных обсуждений, публикаций и распространения брошюр и размещения материалов на сайте городской администрации. Кроме того, ряд полезных дискуссий был организован различными некоммерческими организациями. На основании проведенных дебатов и высказанных мнений в июле 2002 г. была подготовлена и направлена на рассмотрение центрального правительства последняя (пятая) версия концепции, утвержденная муниципальным Собранием Будапешта 27 марта 2003 г.

Еще одна модель — *квазигосударственное агентство на уровне региона*. Такая практика широко распространена, в частности, в США, где администрации территорий в партнерстве с бизнесом создают агентства в форме корпораций экономического развития штата со смешанным финансированием. Возглавляет такую корпорацию совет директоров из числа предпринимателей, девелоперов, представителей частных университетов. Цель своей деятельности корпорация формулирует достаточно узко — содействие сохранению и развитию существующего и привлечение нового бизнеса для увеличения рабочих мест. Однако, проводя анализ развития территорий, занимаясь привлечением бизнеса, корпорация четко придерживается принципов сотрудничества с муниципальными образованиями, разнообразными местными агентствами.

Одна из разновидностей вышеописанного квазигосударственного агентства — *сетевая структура в форме некоммерческого партнерства правительственных и неправительственных организаций, занимающихся экономическим развитием территории на уровне региона*. Членами партнерства являются города, графства, корпорации экономического развития, региональные маркетинговые ассоциации, правительственные организации, работающие в области привлечения бизнеса. Основная задача — кооперация с целью развития бизнеса, привлечения инвестиций и создания рабочих мест.

146 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

Российская практика

В российских регионах и городах экономическим развитием территории в основном по традиции занимаются департаменты и комитеты по экономике, отделы социально-экономического развития и другие *специализированные подразделения администрации региона или муниципального образования*. В работе они используют технологии ЧГП, обеспечивая необходимый баланс интересов всех представителей местных сообществ, и реализуют разнообразные проекты — от частных, связанных с той или иной отраслью либо районом города, до комплексных, результатом которых является разработка стратегических документов развития муниципального образования или региона.

Например, Управление стратегического планирования мэрии города Череповца Вологодской области — самостоятельное структурное подразделение мэрии, подчиняющееся заместителю мэра города. В состав Управления входят отдел организационного развития и отдел контроллинга. Целью деятельности Управления является обеспечение реализации стратегии развития города на основе элементов системы стратегического управления городом. В числе задач Управления — координация деятельности мэрии, ее структурных подразделений и иных органов городского самоуправления, других представителей города по разработке и реализации стратегического плана, городских целевых программ, бюджета развития и отчетности по ним на основе элементов системы стратегического управления городом.

В 2002-2003 гг. при организующей роли Управления был разработан стратегический план развития Череповца. В настоящее время Управление координирует работу по его реализации. Это подразумевает интеграцию процесса стратегического и текущего планирования прежде всего с бюджетным процессом. Предполагается использовать адаптированную специалистами Управления технологию сбалансированных целевых показателей, которая становится все более популярной в бизнес-среде России. Благодаря этой технологии анализ, оценка и корректировка стратегии станут регулярным, циклическим процессом и позволят стратегии действительно стать стержневым звеном системы управления городом.

Традиционным также является привлечение к работе по эконо-

мическому развитию территории *различных консультационных структур*, с которыми более или менее активно взаимодействуют администрации городов и регионов и при посредстве которых проводится общественное обсуждение проектов тех или иных решений. Такие консультационные структуры обычно функционируют в форме общегородских советов или советов по отдельным направлениям городской или региональной жизни.

В Нижнем Новгороде, например, с 2002 г. действует общественный совет по благоустройству, в функции которого входит контроль за результатами работ по благоустройству и уборке города, разработка инициатив по благоустройству и доведение их до руководства города, организация субботников и пр. По словам главы города, важно, что в состав общественного совета вошли не чиновники, а сами горожане: председатели советов общественного самоуправления, общественных организаций и национально-культурных обществ, инженеры, врачи, экологи, пенсионеры, а также представители духовенства — всего 18 человек. Благодаря этому совет может объективно оценивать работу городских служб, ответственных за благоустройство города.

Работе по экономическому развитию региона или города силами их администраций априори присущ ряд недостатков. Прежде всего, это работа "снизу вверх", без предварительно сформулированной концепции развития территории, без обоснованных приоритетов очередности выполнения и финансирования отдельных программ.

Как правило, текущая работа экономических подразделений администрации по планированию социально-экономического развития заключается в механическом сведении воедино мало связанных между собой программ, подготовленных отраслевыми департаментами администрации. Сотрудники экономических подразделений часто не в состоянии заниматься стратегическими вопросами развития и повышения конкурентоспособности в силу загруженности текущей оперативной работой, забюрократизированности процесса принятия решений, а нередко и недостаточной квалификации.

Эффективность работы большинства административных подразделений регионального и муниципального уровня, заявленных как "институты развития", невелика, так как в основном они нацелены на фискальные методы — важные, но не исключитель-

148 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

ные в условиях российской экономики с ее значительными нерыночными или псевдорыночными административно-бюрократическими методами управления и развития. К тому же часто функции таких подразделений сводятся к простому "сопровождению" визитов потенциальных иностранных инвесторов; во всяком случае, серьезных стратегических разработок они практически не ведут.

Кроме того, практика показывает, что едва ли не самой важной причиной низкой эффективности планирования экономического развития силами администрации является доминирование "узкого" мнения отдельных специалистов, а иногда и просто ангажированность такой деятельности. Десятилетиями складывавшиеся стереотипы кулуарной работы не позволяют учитывать новые экономические реалии, в частности формирование новых активных групп субъектов социально-экономической жизни на местах. Речь идет главным образом о частном бизнесе, предпринимательских ассоциациях. Другой активной группой являются стремительно развивающиеся общественные структуры самого разного профиля (НКО, профсоюзные, экологические, ветеранские и прочие организации).

Недостаточная эффективность работы по планированию силами администрации объясняется и тем, что при такой организации сохраняется дефицит информации о современных подходах к планированию экономического развития и других аспектах частно-государственного партнерства. Городские ассоциации (Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, Союз российских городов), региональные ассоциации, государственные структуры (Минэкономразвития России, Минрегион России, Российская академия государственной службы и др.), различные общественные организации, консультационные фирмы, международные организации ведут широкую образовательную работу. Однако во многих российских городах, особенно малых и средних, сотрудники региональных и местных администраций по-прежнему мало знакомы с современными подходами к социально-экономическому развитию территорий. Тем не менее такие подходы существуют, и сегодня они начинают все более активно использоваться в российских городах и регионах в качестве альтернативы административному подходу.

Один из альтернативных подходов — *привлечение сторонних*

организаций. В конце 1990-х гг. в Пскове, например, работой по планированию городского развития занимался независимый Центр регионального планирования и развития территорий, в Нижнем Новгороде — Нижегородский институт менеджмента и бизнеса и Нижегородский институт экономического развития, в Хабаровске — Дальневосточный НИИ рынка и т.д. Один из наиболее известных примеров — работа МЦСЭИ "Леонтьевский центр" над стратегическим планом развития Санкт-Петербурга.

Другой подход — *создание "дистанцированных" от административных организаций,* в известной степени аналогов зарубежных некоммерческих организаций развития территории, рассмотренных выше. Подобный опыт в России уже существует. С 2001 г. в Санкт-Петербурге работают агентства развития территории (АРТ) "нового типа" — частные управляющие компании, играющие роль посредников между городом, инвесторами и собственниками.

Некоторые из таких организаций комплексно занимаются развитием территории и реализуют при этом широкий спектр функций — от сопровождения частных проектов до разработки стратегий развития территорий. В качестве примера можно привести фонд "Агентство регионального экономического развития" (АРЭР), созданный в 1999 г. по инициативе Минэкономразвития России и администрации Калининградской области, и некоммерческую организацию — фонд "Агентство развития Томской области" (АРТО).

Приоритетами деятельности для фонда "Агентство регионального экономического развития" (АРЭР), г. Калининград, являются:

- мониторинг и исследования социально-экономической и политической ситуации в Калининградской области и факторов внешнего влияния. Разработка практических рекомендаций и политическое консультирование государственных институтов, определяющих развитие Калининградской области, как на международном, так и на федеральном и региональном уровне по вопросам стратегии развития региона, его взаимосогласованных приоритетов и формирования механизмов их реализации;
- поддержка формирования в регионе конкурентоспособного делового климата и создание условий для реализации приоритетных пилотных бизнес-проектов, направленных на улучшение структуры экономики области и привлечение инвестиций;

150 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

- формирование и продвижение нового имиджа региона, в том числе на примерах успешной практики, поддержка институтов стратегического партнерства всех заинтересованных в новом уровне развития сторон.

Источник: сайт фонда "Агентство регионального экономического развития"
www.kaliningrad-rda.org.

Некоммерческая организация — фонд "Агентство развития Томской области" (АРТО) образована в 2002 г. Фондом комплексных прикладных исследований (Москва) и администрацией Томской области при поддержке фонда "Институт экономики города" (Москва). Направления деятельности агентства:

- диагностика текущего состояния экономики и социальной сферы, выявление потенциальных возможностей и угроз как нормальному развитию территории в целом, так и отдельным производственным комплексам, объектам и социальной сфере;
- разработка документов стратегического и тактического характера, определяющих направления и условия развития территории (концепций, планов и программ);
- предоставление консультационной, организационной и методической помощи при разработке программ и проектов для органов муниципальной, государственной власти и предпринимательского сектора;
- проведение независимой экспертизы программ, проектов и мероприятий по социальному и экономическому развитию области, муниципальных образований, хозяйственных комплексов и отдельных объектов, в том числе организация общественной экспертизы программ и проектов;
- управление реализацией программ и проектов в качестве управляющей компании;
- организация сбора, обработки и представления заказчику правовой, маркетинговой, патентно-лицензионной информации;
- осуществление комплекса организационных мер по привлечению отечественных и иностранных инвесторов;
- подготовка информационных, учебно-методических пособий и материалов о новых подходах, инструментах, технологиях в области экономического и социального управления;
- оказание информационного, организационного содействия международным и зарубежным организациям, работающим в России по программам инновационного развития территорий;
- организация семинаров, конференций, симпозиумов, круглых столов по вопросам управления и развития территорий и производственно-хозяйственных комплексов;
- разработка рекомендаций по совершенствованию предпринимательского климата на территории.

Источник: сайт фонда "Агентство развития Томской области" www.arto.ru.

Общие выводы относительно практики частно-государственного партнерства в процессах муниципального экономического развития

1. Число примеров использования механизмов частно-государственного партнерства на территориальном уровне (региональном, местном) в России постоянно увеличивается. Это относится не только к самым простым проявлениям ЧГП, касающимся контрактации частного бизнеса на выполнение общественных работ и услуг, но и к самым сложным, связанным с активизацией процессов экономического развития на региональном и местном уровнях. Начали создаваться организации, выполняющие функции агентств развития, без первоначального участия грантовых программ, что свидетельствует о востребованности этой деятельности в регионах как со стороны органов государственной власти, так и со стороны бизнеса.

Это можно рассматривать как системный сдвиг: несмотря на разнообразные проблемы, в стране наступает определенная социально-экономическая стабилизация, формируются принципы долгосрочных стратегических отношений между основными социальными агентами — государством, муниципалитетами, гражданским обществом, бизнесом. Особенно показательно, что бизнес фактически впервые за весь постсоциалистический период демонстрирует в этом отношении собственные инициативы.

2. Вместе с тем подобные инициативы в Российской Федерации пока не носят системного характера. Наиболее успешные проекты, в том числе и институционально оформленные, реализуются в значительной степени благодаря субъективным факторам, а именно инициативе и энтузиазму их руководителей, политической поддержке руководства региона или муниципального образования. В подавляющем большинстве они создавались и работают при существенной поддержке грантовых международных (программы Совета Европы, агентств по международному развитию США, Канады, Швеции и других стран, частных фондов) либо российских корпоративных программ. Организации, занимающиеся в России проблемами экономического развития территорий, практически не объединены в российские сетевые структуры и не интегрированы в международные сети. Системная поддержка таких организаций на уровне федеральных или региональных структур власти практически отсутствует.

152 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

3. Направления реализации ЧГП на территориальном уровне в России в основном такие же, как и в наиболее преуспевших в этом отношении зарубежных странах, хотя мы и отстаем от них на 20-30 лет. Поэтому представляется принципиально важным изучать опыт США и Канады, Великобритании, Франции и других стран Западной Европы.

Вместе с тем существует и кардинальное отличие западной практики частно-государственного партнерства от российской. За рубежом ЧГП реализуются на основании уже сложившихся, более или менее стабильных политических и экономических правил игры и чаще всего нацелены на решение конкретных задач более эффективного использования общественных ресурсов (бюджет, имущество), экономического развития территорий через сохранение бизнеса и привлечение инвестиций, реализацию социальных или культурных проектов.

В России ЧГП, одновременно с решением перечисленных задач, должны еще и работать на формирование самой среды — правовой, институционально-организационной, формировать традиции и культуру партнерских отношений, заниматься образовательной деятельностью и распространять лучшие практики. При этом существующая система, в которой продолжают доминировать административно-бюрократические методы управления, естественно, сопротивляется, что осложняет реализацию партнерства. В этом смысле важно изучить опыт восточноевропейских стран (Венгрия, Польша, Чехия и др.), которые, как и Россия, имеют относительно "молодую" историю развития частно-государственного партнерства.

4. Интенсивность использования ЧГП в России существенно различается по регионам и муниципальным образованиям. Системный взгляд на факторы, влияющие на региональную специфику частно-государственного партнерства, можно сформировать только в результате системного же обследования ситуации в регионах, но достаточно очевидный вывод можно сделать уже сегодня — частно-государственное партнерство более активно развивается в регионах, зарекомендовавших себя как "реформаторские". Это Санкт-Петербург, Вологодская, Томская, Пермская, Самарская, Тюменская области, Красноярский и Краснодарский края и некоторые другие регионы. Существует четкая корреляция интенсивности ЧГП с активным проведением рыночно ориентированных реформ в регионе, его высоким ин-

вестиционным рейтингом и объемом инвестиций, динамикой экономического развития и другими показателями.

5. На муниципальном уровне в России интенсивность ЧГП также определяется уровнем управления, но здесь, на наш взгляд, более значим субъективный фактор — многое определяется фигурой главы администрации и работой его команды. Яркие примеры частно-государственного партнерства можно обнаружить в городах различного статуса, размера, экономической структуры. В этом ряду, например, Санкт-Петербург, имеющий статус субъекта РФ, столицы субъектов Томск и Вологда, "вторые города" регионов — Череповец и Димитровград, относительно небольшие Дзержинский Московской области и Обнинск Калужской области, промышленный гигант Тольятти и сельские Кинель-Черкассы в Самарской области.

6. Направления и формы реализации ЧГП также сильно различаются по территориям. Это выполнение общественных работ и предоставление услуг, сооружение инфраструктуры, системная работа в сфере развития территорий, разработка стратегий и т.д. Частно-государственное партнерство инициируют региональные и муниципальные власти, предпринимательский сектор, некоммерческие организации, оно может существовать в разных институционально-организационных формах — от временных соглашений и контрактов до создания специализированных агентств.

Такое разнообразие направлений и форм ЧГП свидетельствует об устойчивом развитии этой сферы, о том, что здесь идут реальные процессы. Фактически частно-государственное партнерство можно рассматривать как одно из направлений развития гражданского общества в России, общества, в котором на основе добровольности, прозрачности, взаимовыгодности решаются проблемы всех его субъектов.

Поэтому принципиально важно сохранить и стимулировать возможности роста ЧГП "снизу", от инициативы его участников, заинтересованных в максимально эффективном взаимодействии. Попытки построить жесткую, инициируемую и административно управляемую с федерального уровня пресловутую вертикаль частно-государственного партнерства будут означать бюрократизацию и выхолащивание его идеи. Тем не менее содействие развитию ЧГП со стороны государства — как на федеральном, так и на региональном уровне — крайне важно, однако использоваться при этом должны в основном косвенные методы.

154 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития**Контрольные вопросы и задания к разделу 3.2**

1. Почему возрастает роль частно-государственного партнерства в процессах муниципального экономического развития?
2. Каковы основные направления частно-государственного партнерства на региональном и муниципальном уровнях?
3. Каковы основные институты частно-государственного партнерства в сфере муниципального экономического развития?
4. Каковы основные схемы финансирования институтов частно-государственного партнерства в сфере муниципального экономического развития?
5. В чем основные отличия частно-государственного партнерства в сфере муниципального экономического развития за рубежом и в России?

Литература к разделу 3.2

1. Ветров Г.Ю., Попов Р.А. Участие общественности в разработке и реализации муниципальных программ социально-экономического развития. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.
2. Ветров Г.Ю. Планирование экономического развития на уровне города. — М.: Фонд "Институт экономики города", 1998.
3. Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления / Под ред. Г.Ю. Ветрова, Ю.С. Зайцевой. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
4. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. — СПб.: Наука, 2004.
5. Пильман И.С. Городское агентство экономического развития: новые возможности планирования и организации. — М.: Фонд "Институт экономики города", 1999.
6. Пильман И.С. Муниципальное развитие: возможности социального партнерства. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2000.
7. Стратегическое планирование экономического развития: 35 лет канадского опыта. — СПб.: МЦСЭИ "Леонтьевский центр", 2004.
8. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. — СПб.: МЦСЭИ "Леонтьевский центр", 2005.

3.3. Мониторинг и оценка муниципальных программ

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Мониторинг и оценка как инструменты управления ■ Мониторинг муниципальных программ ■ Оценка муниципальных программ

Мониторинг и оценка как инструменты управления

С развитием местного самоуправления муниципальное управление в России видоизменилось. Пожалуй, одно из наиболее ярких свидетельств этого — активное распространение на местах практики программно-целевого планирования развития территории, а также освоение местными управленцами технологий проектной культуры. Программно-целевой подход подразумевает не только организацию планирования, но и качественную экспертизу этого процесса.

Неотъемлемым элементом муниципальной программы социально-экономического развития становятся *механизмы мониторинга и оценки* ее реализации. Эти механизмы (они же *управленческие инструменты*) пока не получили широкого распространения в российской муниципальной практике, в особенности механизм оценки, более сложный по сравнению с механизмом мониторинга.

При реализации местных программ муниципалитеты в лучшем случае прибегают к простой инвентаризации выполненных (или невыполненных) мероприятий. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий чаще всего никто не оценивает. Более того, программа социально-экономического развития города обычно воспринимается не как инструмент городского развития, а как инструмент распределения бюджетных средств между отраслевыми службами администрации, поэтому эффективность выполнения программы минимальна. Таким образом, перед российскими городами, перешедшими на программно-целевой метод управления и развития, встает задача освоения инструментов мониторинга и оценки программ и проектов.

Практика оценки программ и проектов получила распространение в США в 1950-1960 гг. Ее использование в самых различных сферах стимулировало развитие теории оценки (в противо-

156 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

положность развитию большинства научных концепций по принципу "от теории к практике"). По мере усложнения и расширения задач, а также роста практической значимости оценка проектов (project evaluation) выделилась в самостоятельную, междисциплинарную область знаний и профессиональной деятельности. К концу 1980-х гг. сформировалось несколько концептуальных подходов к оценке программ, которые составили теоретический фундамент оценочной деятельности и позволили использовать логику оценки в самых разных областях, в том числе в сфере муниципального управления.

Понятие оценки часто смешивают с понятием мониторинга, хотя между этими дополняющими друг друга процедурами есть четкие различия. Мониторинг — это процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по программе и ее результатов. Оценка — это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями. Таким образом, в задачи оценки программы входит не только суждение о программе, но и определение критериев суждения, по которым оцениваются достоинства, ценность, качество, эффективность, значение программы и ее применимость на практике

СРАВНЕНИЕ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Мониторинг программы

Отвечает на вопросы "Сколько?", "Когда?", "Где?", "Что?".

Мониторинг описывает процесс реализации программы, то, насколько хорошо выполняется программа.

Регулярная процедура в процессе реализации программы.

Реализация программы — основание для проведения мониторинга.

Проводить мониторинг можно без данных оценки.

Результаты мониторинга используются для улучшения реализации программы.

Оценка программы

Отвечает на вопрос "Почему?".

Оценка объясняет процесс реализации программы, а именно хороша ли программа.

Разовая процедура, имеющая конкретный, ограниченный срок проведения на самых важных этапах реализации программы.

Данные мониторинга — основание для проведения оценки.

Проводить оценку очень трудно без данных мониторинга.

Результаты оценки используются как для улучшения выполнения программы, так и для улучшения самой программы (изменение содержания, приоритетов, прекращение программы).

Мониторинг и оценка — сопутствующие друг другу, но не одновременные процедуры. Мониторинг предваряет оценку и служит основанием для нее. С аналитической точки зрения мониторинг намного проще, чем оценка, так как основан на имеющихся текущих, количественных данных, регулярно получаемых по ходу выполнения программы. Оценка же предполагает более глубокий, качественный анализ информации о программе, основанный на мнении экспертов. Если некоторые российские города пытаются внедрить процедуру мониторинга в практику управления городскими целевыми программами, то оценка как управленческий инструмент остается еще практически неизвестной.

Мониторинг муниципальных программ

Мониторинг, как уже было отмечено, это периодическое отслеживание хода реализации программы путем сбора и анализа информации. Отслеживаются, в частности, соответствие хода программы изначальному графику, факт и степень достижения планировавшихся результатов. Последнее определяется с помощью системы индикаторов результативности, утверждаемой на стадии разработки концептуальной части программы. В зависимости от того, достигнуты плановые значения индикаторов или нет, делается вывод о степени выполнения поставленных программой задач.

Выбор индикаторов — ключевое условие успешного мониторинга реализации программы. Каждая муниципальная программа имеет одну или несколько целей, достижение которых приурочено к определенному времени. Каждой цели программы должны быть поставлены в соответствие соответствующие индикаторы (один или несколько) и определено их значение, которого предполагается достичь по окончании программы. Возможные (ориентировочные) значения целевых индикаторов программы определяются на основе прогноза, а фактические значения — на основе мониторинга.

Индикаторы могут быть как количественными, так и качественными. К ним предъявляется ряд требований. Индикаторы должны быть:

- конкретными (измеримыми, достижимыми, релевантными с указанием сроков);

158 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

- обоснованными для всех заинтересованных сторон и отражающими требуемые результаты;
- чувствительными (отражающими необходимые изменения);
- эффективными (оправдывающими затраты времени и средств на сбор информации);
- своевременными (обеспечивающими возможность своевременного сбора и анализа информации);
- опирающимися на уже имеющиеся базы данных или на результаты других проектов.

Чтобы с помощью системы индикаторов можно было решить поставленные задачи, она должна отвечать ряду условий. К числу последних относится, в частности, *комплексный характер системы показателей*. С учетом того что муниципальное образование рассматривается как единая система, индикаторы должны отражать ситуацию во всех сферах, охваченных программой, причем находящиеся как в прямом управлении муниципальных властей (муниципальный сектор), так и в косвенном (независимые предприятия и организации). Одновременно индикаторы, используемые для описания различных, но взаимосвязанных аспектов экономических и социальных процессов, должны быть методологически согласованы, опираться на единую концепцию, использовать единые определения и классификации. Принцип комплексности реализуется в силу того, что программа разрабатывается с учетом единой концепции или стратегии развития города — с соответствующими приоритетами и сведенными в единый план-график мероприятиями по реализации программы.

Другое условие — *полнота охвата в сочетании с относительной простотой системы индикаторов*. В идеале система мониторинговых индикаторов должна отразить достаточно широкий спектр экономических и социальных процессов, происходящих в муниципальных образованиях, что требует сбора и обработки большого объема статистических данных с использованием значительных сил и средств. Однако на практике решения по тем или иным управленческим вопросам часто принимаются в условиях неполноты информации, недостатка времени на детальное информационное обеспечение, необходимости экономить средства и других ограничивающих факторов.

Поэтому нередко для мониторинга используется ограниченное количество наиболее важных индикаторов, отражающих количе-

ственные и качественные процессы в экономике и социальной сфере города. Это позволяет при относительно небольших усилиях организовать оперативный мониторинг (например, с периодичностью раз в квартал / раз в полгода / раз в год в зависимости от характера отслеживания первичных данных). В этом случае система показателей не будет громоздкой, перегруженной информацией, в то же время она будет достаточной для первичного анализа, определения ключевых проблемных сфер и точек роста. Хранится, обрабатывается, передается информация с использованием компьютерной техники. В дальнейшем обозначенные с помощью данной системы показателей вопросы могут быть изучены дополнительно, на основе вновь собранной информации, ее уточнения и более глубокой обработки.

Еще одно условие — *возможность насыщения системы индикаторов достоверной информацией и их сопоставимость*. Система показателей должна быть реалистичной, то есть включать показатели, которые фактически могут быть получены, причем на постоянной основе. Исключительно важное условие — сопоставимость показателей во времени и пространстве, необходимая как для отслеживания динамики социально-экономического развития, так и для сопоставления муниципальных образований друг с другом, сравнения значений показателей со средними значениями по регионам, стране в целом, другим странам.

При разработке системы показателей в качестве основы обычно используются стандартные классификации Росстата. Кроме того, в систему включаются показатели, для которых требуется информация, не представленная в стандартных статистических классификациях. В эту категорию попадают данные отраслевого характера (они, как правило, существуют в качестве внутренней информации в различных отраслевых подразделениях — ЖКХ, пассажирский транспорт и др.), оценочные данные и некоторые другие. Возможны также ситуации, когда для отдельных показателей потребуются дополнительные исследования, однако целесообразность использования таких показателей в соотношении с затратами на их получение предстоит оценить дополнительно.

Следующее условие — *открытость системы индикаторов для пользователя*. Практика показывает, что доступность информации о социально-экономическом развитии муниципального образования становится одним из решающих условий привлечения

160 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

инвесторов, а также эффективного использования муниципальных ресурсов. Открытие для пользователя информации о муниципальном образовании — существенный элемент городской маркетинговой программы исходя из того принципа, что лучше отрицательная информация о муниципальном образовании, чем отсутствие какой бы то ни было информации.

Потребителями мониторинговой информации о городских программах должны стать не только сотрудники местной администрации и депутаты органа представительной власти, но и общественность, инвесторы, представители государственной власти (региональной и федеральной), бизнеса, научных и образовательных организаций, консалтинговых структур.

Система индикаторов может использоваться не только для мониторинга программы, но и для достижения более широких аналитических целей. В частности, для изучения динамики процессов социально-экономического развития, а также сравнения данного муниципального образования с другими муниципалитетами.

Мониторинг является *регулярным* действием. Он будет приносить пользу только если измерения проводятся достаточно часто и через равные промежутки времени. Мониторинговые действия от случая к случаю не имеют никакой ценности.

Не следует смешивать понятия мониторинга и учета данных. Мониторинг, в отличие от механического учета, предполагает тщательный отбор информации и представление ее в том виде, какой может помочь выявить проблемы или способствовать их решению. Таким образом, мониторинг показывает не только *что* сделано, но и *насколько хорошо* проводится работа.

Использование мониторинга как управленческого инструмента дает возможность:

- выявлять на ранних стадиях и исправлять проблемы в процессе реализации программы;
- получать полезную информацию о работе персонала, реализующего программу, и его потребностях;
- находить эффективные способы использования ресурсов программы.

Индикаторы, на основе которых в одном из российских городов проводился мониторинг некоторых программ

Программа "Повышение инвестиционной привлекательности города"

- Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения.
- Среднегодовой прирост объема промышленного производства (в сопоставимых ценах) за пять лет.
- Износ основных фондов предприятий города.
- Среднегодовой прирост основных фондов за пять лет (в сопоставимых ценах).
- Доля инвестиций в приоритетные отрасли экономики.
- Объем инвестиций в агропромышленный сектор города.
- Количество вновь созданных рабочих мест с оплатой труда выше среднего городского уровня.

Программа "Реформирование жилищно-коммунального хозяйства города"

- Доля площади многоквартирных домов, в которых созданы товарищества собственников жилья.
- Доля многоквартирных домов, в которых собственники выбрали способ управления домом.
- Доля многоквартирных домов, управляемых управляющими организациями.
- Доля собственников жилья, заключивших договоры управления многоквартирным домом.
- Доля частных управляющих организаций.
- Отношение общей площади многоквартирных домов, в которых проведены выборочные капитальные ремонты, к общей площади домов.
- Отношение общей площади муниципальных квартир в многоквартирных домах, в которых проведены капитальные ремонты, к общей площади муниципального жилищного фонда.

Программа "Развитие системы образования"

- Увеличение доли детей, получающих услуги дошкольного и предшкольного

образования, среди детей пяти-шести лет.

- Увеличение доли подростков, получающих услуги дополнительного образования, среди подростков.
- Увеличение доли негосударственных и немunicipальных поставщиков образовательных услуг среди поставщиков образовательных услуг всех организационно-правовых форм.
- Увеличение доли родителей, удовлетворенных качеством приготовления пищи в школьных столовых.
- Увеличение доли школ, где не имели места случаи отравления, вызванные некачественным приготовлением пищи, среди всех школ.
- Увеличение доли детей, получающих бесплатное питание в школе, среди детей школьного возраста из малообеспеченных семей.

Программа "Развитие молодежной политики, культуры, физкультуры и спорта"

- Уменьшение доли безработных среди молодежи.
- Повышение доли трудоустроившихся граждан среди выпускников средних и высших учебных заведений, в том числе доли трудоустроившихся по специальности (на конец года, в течение которого был выпуск).
- Увеличение доли молодежи, участвующей в деятельности молодежных формальных и неформальных объединений.
- Увеличение доли трудоспособного населения, в том числе молодежи, удовлетворенного имеющимися в городе возможностями для получения услуг в сфере культуры.
- Увеличение доли подростков, молодежи и граждан трудоспособного возраста, регулярно занимающихся физкультурой.
- Увеличение доли подростков, молодежи и граждан трудоспособного возраста, ведущих здоровый образ жизни.

162 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

Применение мониторинга эффективно не только в сфере управления. Благодаря ему осуществляется внешний контроль над программой со стороны заинтересованных лиц, формируются стимулы для повышения эффективности работы, укрепляется доверие к программе со стороны городского сообщества.

"Городской барометр"

В 2002-2008 гг. Институт экономики города осуществлял мониторинговый проект "Городской барометр" с участием более 40 пилотных муниципальных образований. Система индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований была подготовлена ИЭГ в 1999-2001 гг. и позднее модифицирована. В системе 123 индикатора, отражающих все сферы социально-экономического развития муниципальных образований.

Интерактивная база данных проекта была размещена на сайте sb.urbanecomics.ru. С 2003 г. здесь же начался сбор информации в интерактивной форме, созданы аналитические таблицы и графики на основе первичной информации. Таким образом, формирование доступной для всех участников проекта базы данных по индикаторам продолжилось при непосредственном участии пользователей.

Принципиально новым этапом методического развития проекта "Городской барометр" стало формирование в 2005-2006 гг. на базе частных индикаторов системы индексов социально-экономического развития муниципальных образований. Рассчитаны и протестированы три индекса социально-экономического развития, а также сводный индекс. Индексы рассчитываются путем нормирования и агрегирования частных индикаторов и характеризуют следующие параметры:

- развитие экономики — уровень и динамика промышленного производства, строительства, торговли, сферы услуг, развития малого бизнеса;
- уровень жизни населения — соотношение доходов населения и прожиточного минимума, уровень бедности населения, динамика этих показателей;
- качество жизни населения — уровень и развитие системы здравоохранения и образования, демографическая ситуация, социальная напряженность.

Оценка муниципальных программ

Сферы применения оценки многочисленны. В практике муниципального управления в силу сложности и многоплановости задач нет единой и общепризнанной методики оценки муниципальных программ. Это вполне объяснимо. Прежде всего, механизм общественного управления территорией, которое осущес-

3.3. Мониторинг и оценка муниципальных программ ■ 163

твляет местное сообщество через делегированные органы, весьма сложен. Муниципальные программы, существенно различающиеся между собой, призваны формировать процесс развития города или отдельных сфер его жизнедеятельности. Кроме того, на развитие территории влияет множество "внешних" факторов, которые необходимо учитывать при анализе и прогнозировании ситуации, и, таким образом, сам объект исследования (оценки) тоже чрезвычайно сложен. И наконец, большинство муниципальных программ имеют долговременную направленность, что усугубляет сложность их реализации и оценки в меняющихся политических и экономических условиях.

Предназначение оценки — выяснить, насколько успешна оцениваемая программа. Однако ответить на вопрос "Что есть успех программы?" не так просто, как кажется на первый взгляд. Критерии успешности могут быть самыми разными. Это зависит от того, кто заинтересован в проведении оценки, какие результаты хочет получить заказчик и как он будет их использовать. Более того, программы экономического развития городов столь же разнообразны, как и сами города. Следовательно, цели и задачи, которые ставятся перед оценщиками в каждом конкретном случае, тоже разные.

В процессе достижения общей цели оценки решается целый ряд задач. Вот некоторые из них:

- корректировка содержания программы — уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т.д.;
- активизация работы по выполнению программы — экспертиза эффективности организации выполнения программы, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных, экспертиза дополнительных потребностей и т.д.;
- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;
- учет ошибок и недостатков программы при разработке других программ;
- привлечение внимания общественности к программе;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- информирование лиц и организаций, принимающих решения;
- анализ разногласий, возникающих среди исполнителей по ходу реализации программы.

164 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

Типы оценки муниципальных программ

По мере накопления опыта проведения оценки проектов в мировой практике возникла потребность классифицировать модели оценки по нескольким критериям — времени проведения, целевому назначению, форме организации оценочных работ и т.д. Такая классификация в общих чертах сложилась и, что особенно важно, вполне применима при анализе муниципальных программ. Наиболее часто говорят о типологии оценки по двум основаниям — по стадии реализации оцениваемой программы и по целевому назначению оценки:

Типы оценки по стадии реализации оцениваемой программы:

- *предварительная* (formative assessment) — оценка программы до начала ее реализации. Задачи — анализ качества проекта программы, оценка необходимости программы для социально-экономического развития города, предварительная оценка эффективности программы¹;
- *промежуточная* (intermediate evaluation) — оценка на стадии реализации программы. Задачи — корректировка программы для повышения ее эффективности и успешного завершения;
- *обобщающая* (summative evaluation) — оценка по завершении программы. Задачи — экспертиза результативности и эффективности программы, анализ причин ошибок и неудач, принятие адекватных управленческих решений.

Типы оценки по целевому назначению:

- *оценка процесса реализации* (process evaluation) — анализ качества подготовки программы (состав и компетентность разработчиков, анализ методических материалов, использовавшихся при разработке, логическая схема программы, экспертиза содержания и ресурсной обеспеченности программы);
- *оценка результативности* (outcomes evaluation) — экспертиза результатов, достигнутых по итогам выполнения программы; сравнение фактических результатов с запланированными;
- *оценка эффективности* (effectiveness evaluation) — сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами. Главная задача — поиск наиболее эффективных (то есть минимальных по ресурсным затратам) вариантов решения проблемы;
- *оценка затраты/выгоды* (cost-benefit analysis) — анализ, позво-

¹ Распространенный пример упрощенной предварительной оценки — рассмотрение конкурсных заявок на получение гранта.

ляющий определить соотношение всех затрат и выгод программы в денежном исчислении. Эффективным считается тот проект, совокупная выгода от реализации которого превышает сумму понесенных по нему затрат;

- *оценка продуктивности* (efficiency assessment) — измерение позитивных результатов и прочих благ программы в расчете на одного реципиента (благополучателя программы);
- *оценка влияния*¹ (impact evaluation) — (1) выявление причинно-следственных связей между параметрами городского развития и программными мероприятиями, (2) оценка степени воздействия программы на социально-экономическое развитие города.

Выбор типа оценки при экспертизе конкретной программы определяется целью и заданием на проведение оценки. В мировой практике основным критерием качества оценки выступает практическое использование ее результатов. Оценку программы можно считать удачной (независимо от ее выводов) только в том случае, если ее результаты используются в практике управления городом². В последнее время осуществлено несколько проектов по оценке, инициированных в городах по политическим мотивам, например в преддверии выборных кампаний. Понятно, что целевые установки таких проектов не были рассчитаны на использование результатов оценки и потому не принесли реальной пользы.

Этапы оценки

Первый этап — планирование оценки — начинается с постановки задания оценки заказчиком, после чего отбирается исполнитель оценочного проекта. В роли заказчика могут выступать: коллектив авторов оцениваемой программы, исполнители программы, а также органы, контролирующие исполнение программы. Для того чтобы работа по оценке была успешной, заказчики и исполнители оценки должны хорошо представлять себе, каким образом и для чего будут использоваться ее результаты.

Задание оценки удобнее всего формулировать в виде вопросов, которые интересуют заказчика и на которые призван ответить

1 В зависимости от проектного контекста используются также названия "оценка воздействия" и "оценка эффекта".

2 Впрочем, новейшие тенденции развития теории оценки программ характеризуются смещением целевых установок оценки. Все большее число оценщиков выбирают в качестве главной целевой установки проектов не использование оценки, а влияние оценки на социально-экономическое развитие той среды, в которой реализуется программа (в нашем случае — развитие города или региона). Большая роль в таких проектах отводится пропаганде оцениваемых программ и проектов, привлечению внимания населения, обучению оценочным технологиям, распространению и тиражированию успешных муниципальных программ.

166 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

оценщик. Они так и называются — *вопросы оценки* и могут быть самыми разными. Например, каковы фактические результаты программы и как они соотносятся с ее целями? Как соотносятся средства, потраченные на выполнение программы, с полученным эффектом? Или просто: выполнены ли все мероприятия, предусмотренные программой? В зависимости от того, на какие вопросы предстоит ответить, оценка будет проводиться по-разному, с использованием разных методов сбора и обработки информации. Вопросы оценки, таким образом, определяют тип оценки в зависимости от специфики программы и поставленных перед оценщиком задач.

Вопросы оценки обсуждаются с исполнителями оценки. Данная процедура весьма важна в процессе подготовки проекта, поскольку подобное обсуждение часто помогает заказчику более четко сформулировать задание по оценке, а исполнителю — понять, для чего организуется проект. Бывает, что в результате такого обсуждения принципиально меняются изначально предложенные вопросы оценки и, соответственно, целевые установки всего проекта.

Второй этап. Для того чтобы ответить на вопросы оценки, разумно оценивать не всю программу, а ее отдельные ключевые (согласно заданию) аспекты — *параметры оценки*. В качестве параметров оценки могут выделяться, например, результативность программы, эффективность механизма выполнения программы, социально-экономический эффект, оказываемый программой на развитие города, соответствие программы интересам горожан и т.д.

Третий этап. Любая целевая городская программа — это система практических действий по управлению городом, которая должна принести реальный, ощутимый эффект. Следовательно, его можно наблюдать и измерять. Поэтому оценивать успешность муниципальных программ можно опираясь на вполне объективные количественные критерии. Исходя из этого параметры оценки выбираются с таким расчетом, чтобы можно было количественно оценить их состояние с помощью доступных показателей — будем называть их *индикаторами оценки*.

Если программа четко ориентирована на выполнение и в ней заложены целевые значения тех или иных показателей, то можно перейти к *четвертому этапу* разработки логической схемы — *сравнению целевых количественных установок, заложенных в*

3.3. Мониторинг и оценка муниципальных программ ■ 167

программе, с фактическими значениями индикаторов. Это дает ответы на вопросы оценки в количественном выражении и позволяет экспертам судить об успехе программы. Таким образом, разработка структуры оценки программы подчиняется определенной логике.

ОЦЕНКА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА САРАТОВА, 1999 г.

Программа рассчитана на 1999–2001 гг. Ключевые направления программы:

- 1) формирование системы планирования социально-экономического развития города;
- 2) повышение эффективности расходов местного бюджета;
- 3) обеспечение устойчивости и роста эффективности функционирования ЖКХ;
- 4) улучшение транспортного обслуживания и снижение дотационности муниципальных пассажирских транспортных предприятий;
- 5) введение новой системы землепользования на принципах правового зонирования, стимулирование рынка земли и недвижимости;
- 6) развитие системы жилищной ипотеки;
- 7) конкурсное финансирование социальных программ и адресная социальная помощь;
- 8) создание механизмов финансирования экологической политики.

В 2002 г. специалистами Института экономики города и мэрии Саратова проведена оценка реализации программы с формализацией индикаторов, объяснением причин успехов или неудач.

Методы оценки — работа с документами, экспертные опросы. Общая реализация мероприятий программы — около 60%. Эффект от 20% мероприятий признан высоким и от 20% — средним. Основными положительными факторами признаны совершенствование процесса планирования, улучшение процедур, усиление контроля, привлечение общественных структур. Основными отрицательными факторами признаны недостаточность финансирования, барьеры нормативной базы регионального и федерального уровней, бюрократическое сопротивление на местах.

168 ■ 3. Основные инструменты муниципального экономического развития

Контрольные вопросы и задания к разделу 3.3

1. В чем различие между мониторингом и оценкой?
2. Каковы основные задачи и содержание мониторинга?
3. Сформулируйте требования к индикаторам мониторинга муниципальных программ.
4. Каковы основные принципы оценки?
5. Охарактеризуйте основные шаги при проведении оценки муниципальных программ.

Литература к разделу 3.3

1. Александрова А.Л. и др. Эффективность муниципальных социальных программ: возможность и необходимость оценки. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2003.
2. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.
3. Кузьмин А.А. и др. Особенности проведения отдельных этапов оценки проектов и программ : Материалы для Школы по оценке программ. 2001. — <http://www.ipen21.org/ipen/>
4. Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / [Пер. с англ.]. — М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.

Глоссарий

Агентство экономического развития муниципального образования (региона) — специализированная местная (региональная) организация, как правило со статусом некоммерческой организации. Ее основной целью является содействие социально-экономическому развитию муниципального образования (региона).

Бизнес-инкубатор — структура централизованной поддержки вновь созданных малых предприятий через оказание им разнообразных услуг (информационных, консультационных и пр.) и снижение административных издержек на начальном этапе работы.

Бюджетные услуги (применительно к муниципальному управлению) — муниципальные услуги, финансирование которых полностью или частично осуществляется из средств местного бюджета.

Вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно и не требует вмешательства органов государственной власти.

Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество и права, имеющие денежную оценку и вкладываемые в целях получения прибыли или иного полезного эффекта.

Инвестиционная деятельность — вложение инвестором средств (инвестирование) и практические действия по их использованию.

Инвестиционная политика муниципального образования — целенаправленная, системная деятельность органов местного самоуправления по привлечению на свою территорию инвестиций и эффективному управлению ими.

Концепция развития муниципального образования — документ, в котором рассматриваются перспективы развития муниципалитета, формулируются цели этого развития, а также общие подхо-

170 ■ Управление муниципальным экономическим развитием

ды к достижению этих целей. Организационная ценность этого документа в том, что в нем декларируется решение предпринимать дальнейшие управленческие действия.

Маркетинг территории муниципального образования — деятельность органов местного самоуправления и (или) других субъектов по привлечению инвестиций на территорию муниципального образования путем наиболее полного раскрытия его инвестиционного потенциала.

Местное сообщество — население муниципального образования, объединенное коллективными интересами в решении вопросов местного значения.

Мониторинг муниципальной программы — процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по программе и ее результатов.

Муниципальное экономическое развитие — процесс определенных изменений в муниципальном образовании, направленных на улучшение его экономики.

Оценка муниципальной программы — экспертиза программы, направленная на анализ ее качества, произведенного ею эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями.

План (в экономике) — система целевых показателей развития экономической системы, функционирования конкретного объекта, а также указание на этапы и способы достижения этих показателей, распределение ресурсов, определение желаемых результатов и способов их использования.

Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования — система научно-обоснованных количественных и качественных характеристик темпов и пропорций развития муниципалитета, динамики и структуры производства товаров и услуг, демографических и социальных показателей, баланса ресурсов производства и потребления.

Стратегия (стратегический план) — документ общественного согласия о приоритетных, стратегически важных для различных групп местного сообщества направлениях развития территории, на которой они проживают и работают. В стратегическом плане декларируется выбор в пользу оптимальной модели развития муниципалитета на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации, оценки влияния внешних и внутренних факторов в различных сценарных условиях.

Управление муниципальным экономическим развитием — процесс выработки, принятия и реализации управленческих решений, включающих в себя решения по разработке социально-экономической политики, планированию, реализации планов и оценке их выполнения.

Частно-государственное партнерство — система направленного на достижение общих экономических целей, решение актуальных социально-экономических задач сотрудничества частного сектора, предприятий и организаций бизнеса с публичными (государственными, муниципальными) организациями и учреждениями.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Разработка планового документа муниципального образования: "Стратегия социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005–2015 гг."

Вступление

Российский Дальний Восток столкнулся сейчас с множеством проблем — как имеющих общероссийский характер, так и специфических для данного региона. В их числе значительное снижение экономической активности, отток населения и капитала, потеря конкурентоспособности из-за невозможности модернизации основных фондов, сокращение рабочих мест. Перед муниципальными образованиями, не успевающими адаптироваться к наступившим и грядущим переменам, встает угроза быть отброшенными на периферию развития и попросту деградировать. Для многих из них актуален вопрос существования как такового.

В то же время социально-экономическую ситуацию в регионе преждевременно характеризовать как безнадежно кризисную. Мощная ресурсная база, предприимчивое население, выгоды географического положения и прочие положительные факторы при грамотном их использовании могут придать региону новый импульс развития, обеспечить экономический подъем с устойчивыми темпами роста экономики. В этой связи основная задача разрабатываемых в регионе планов и программ — выявить эти факторы и усилить их эффект, превратив их в местные точки роста, одновременно нивелируя упомянутые выше негативные проявления. Во многих муниципальных образованиях добиться этого невозможно без коренной перестройки сложившейся экономической структуры и реформирования системы управления отраслями муниципального хозяйства. Это подчеркивает сложность задач, стоящих перед планировщиками.

Несмотря на наличие упомянутых общих проблем, муниципалитеты Дальнего Востока, как и любого макрорегиона, во многом различны — по масштабу, экономической базе, составу населения, географическому положению. Рецепты, подходящие для

одних, могут оказаться совершенно непригодными для других.

Для ИЭГ принципиально интересной была возможность работать с муниципальными образованиями разных типов — региональным центром (Хабаровск), "столицей" Северо-Востока (Магадан) с ее специфическими проблемами, небольшими промышленными городами с трансформирующейся экономикой (Артем, Партизанск), периферийным депрессивным районом (Александровск-Сахалинский район Сахалинской области). "Стратегия социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005-2015 гг." (далее — Стратегия) — центральное звено в системе стратегического планирования развития района, содержательно объединяющее все местные плановые документы. Стратегия призвана четко определить перспективы развития района на основе анализа социально-экономической ситуации в нем, внешних и внутренних факторов развития. Одна из важнейших функций Стратегии — выбор приоритетов муниципального развития в условиях, когда местное сообщество не имеет возможности "распылять" ограниченные муниципальные ресурсы по множеству направлений и вынуждено концентрироваться на главных.

Необходимо учитывать, что общие стратегии редко приводят к положительным результатам, путь к успеху лежит через осознание своей уникальности, поиск перспективных направлений развития, точек роста, достижение и сохранение конкурентного преимущества. Постоянное стремление к улучшению своей позиции, обновлению, инновационный характер преобразований — необходимые условия устойчивого развития в современных условиях.

Итоги аналитического этапа работы над Стратегией

Общие сведения

Александровск-Сахалинский район — административно-территориальная единица в составе Сахалинской области. Площадь района — 477 736 га. Район вытянут вдоль побережья Татарского пролива. На севере Александровск-Сахалинский район граничит с Охинским, на востоке — с Ногликским и Тымовским, на юге — со Смирныховским районом Сахалинской области.

Административным центром Александровск-Сахалинского района является город Александровск-Сахалинский. До реформы системы местного самоуправления в состав территории Александровск-Сахалинского района помимо города входили два поселковых округа — Мгачинский и поселок Дуэ, и пять сельских округов — Виахтинский, Хоэнский, Михайловский, Арковский и Владимировский. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" внутрирайонные территориальные образования были упразднены и вместе с городом Александровск-Сахалинский в качестве совокупности сельских населенных пунктов вошли в состав муниципального образования "Александровск-Сахалинский городской округ".

Население непосредственно города Александровск-Сахалинский составляет 12,5 тыс. человек. Город расположен на берегу Татарского пролива, в 60 км от ближайшей железнодорожной станции Тымовское и в 561 км от административного центра области города Южно-Сахалинска.

Проблемы

Неблагоприятная демографическая ситуация Численность населения района снижается по причине естественной и механической убыли. Вследствие невысокой рождаемости и миграционного оттока трудоспособных граждан население Александровск-Сахалинского района быстро стареет. Сокращается численность населения в трудоспособном возрасте и особенно быстро — число детей, а число и доля пенсионеров растут.

Безработица Несмотря на ежегодное сокращение трудовых ресурсов, Александровск-Сахалинский район остается трудоизбыточным. Рост безработицы сдерживается "отходом" части населения на заработки в другие районы области (в частности, в нефтеносный Ногликский). Более 60% безработных района — женщины, что вызвано меньшими возможностями для трудоустройства за пределами района у них по сравнению с мужчинами. Крайне ограничен в районе набор сфер приложения труда для молодежи. Специфической чертой рынка труда Александровск-Сахалинского района является чрезвычайно обширный бюджетный сектор.

Низкий уровень жизни населения Уровень официальных заработных плат по району — один из самых низких в Сахалинской области. Однако реальный уровень доходов населения существенно выше официального. В качестве негативной тенденции можно отметить рост разрыва в оплате труда между производственным и бюджетным секторами. В районе сохраняется проблема задержки заработной платы населению.

Кризисные явления в экономической базе В 1990-х гг. экономика Александровск-Сахалинского района оказалась в глубоком кризисе. В условиях перехода к рынку продукция большинства районообразующих предприятий обнаружила свою неконкурентоспособность, а прекращение "северного завоза" с материка поставило снабжение района в зависимость от юга области, что обнажило проблемы транспортной коммуникации между севером и югом. В результате большинство предприятий района были закрыты или существенно сократили производство. Более половины предприятий района убыточны, их кредиторская задолженность растет.

Проблемы жилищно-коммунального комплекса Чрезвычайно высока доля ветхого жилищного фонда, особенно в сельских поселениях. Новое жилищное строительство в районе в последние годы практически не ведется. Первичный рынок жилья, таким образом, отсутствует. Низка степень благоустройства жилищного фонда. Особенно тяжелая ситуация наблюдается с горячим водоснабжением.

Нерациональная территориальная организация Город Александровск-Сахалинский занимает большую площадь при незначительной плотности населения и территориально разобщен. Данная ситуация порождает дополнительные транспортные расходы, а тяжелые климатические условия осложняют интеграцию различных районов в единое городское пространство. Проблемой территориальной организации города является также отсутствие организованного выхода к воде. Выход к морю преграждают производственные здания, речные набережные не организованы.

Неразвитость туристической инфраструктуры Современная туристическая инфраструктура в районе практически отсутствует. Имеются всего две гостиницы, качество которых далеко от международных стандартов. Плохо налажено транспортное сообще-

ние — не только с внешним миром, но и внутри района.

Дотационный бюджет Район полностью зависим от трансфертов с областного уровня. Колебания межбюджетных отношений существенно сказываются на его экономике.

Внешние угрозы социально-экономическому развитию

Затрудненная коммуникация Транспортные связи района представлены единственной автомобильной дорогой не лучшего качества на поселок Тымовское (где есть железнодорожная станция, расположенная в 60 км от Александровска) и морским портом. Ближайший аэропорт Зональное также расположен на существенном удалении от города Александровск-Сахалинский — 75 км. На территории района ограниченно действует мобильная связь, затруднен доступ в Интернет. Сюда же можно добавить и отсутствие в районе своих СМИ за исключением единственной газеты.

Влияние соседних районов Существенное влияние на социально-экономическое положение Александровск-Сахалинского района оказывают соседние административные районы — Тымовский и Ногликский. Тымовский район фактически обладает преимуществом перед Александровск-Сахалинским — транспортным положением. За последние годы Тымовский район опередил Александровск-Сахалинский по ряду экономических параметров. Более того, обозначились признаки постепенного перехвата Тымовским у Александровска неформальных функций "столицы Северного Сахалина". Нефтедобывающий Ногликский район — основная зона притяжения рабочей силы из Александровск-Сахалинского района. От социально-экономического положения Ногликов, наличия там рабочих мест в значительной степени зависит и благосостояние населения Александровск-Сахалинского района.

Областная политика Имея на 80% дотационный бюджет, Александровск-Сахалинский район всецело зависит от Сахалинской области. Поэтому политика области по отношению к муниципальным образованиям является ключевым внешним фактором развития Александровск-Сахалинского района. Многие проблемы района можно решить только в рамках региональных программ: реальность такова, что лишь своими силами органам местного самоуправления и местному бизнесу не обойтись.

Федеральная политика Разумеется, на жизни района не может

не отражаться и политика, проводимая на федеральном уровне. В последние годы государством начаты (или, по крайней мере, продекларированы) и реализуются структурные реформы во многих областях — административная, судебная, пенсионная, жилищно-коммунальная и т.п. Последствия этих преобразований отразятся или уже отражаются практически на всех аспектах жизнедеятельности российских муниципальных образований, и Александровск-Сахалинский район — не исключение.

Сильные стороны и точки роста

Богатая история Александровск-Сахалинский — старейшее поселение на Сахалине, с богатой по меркам региона историей, оставившей ряд материальных свидетельств в виде памятников. Этого преимущества нет у большинства поселений северного Сахалина, в частности у конкурентов Александровска — Тымовского и Ногликов. Историческое наследие служит фактором повышения самосознания населения и способно конвертироваться в туристический ресурс.

Наличие раскрытых брендов В общественном мнении образ Александровска ассоциируется с рядом брендов — от однозначно позитивных или нейтральных (Чехов, романтика освоения Дальнего Востока) до менее однозначных (каторга). Грамотная раскрутка этих брендов может стать ключевым фактором формирования привлекательности района.

Насыщенная культурная жизнь В Александровск-Сахалинском районе проводится ряд массовых культурных мероприятий. Значение некоторых из них (например, фестиваля бардовской песни) выходит за внутрирайонные рамки. Сформирована местная культурная элита, заинтересованная в развитии и продвижении подобных проектов.

Сравнительная экологическая чистота Территория района характеризуется относительной экологической чистотой, что составляет его преимущество, в частности, перед Ногликским районом.

Диверсифицированная производственная база Производственная база района достаточно диверсифицирована: ни одна отрасль не является доминирующей. Соответственно, благосостояние района не зависит от какого-либо одного производства. По этой причине, в частности, упадок ряда производств не привел к

полному коллапсу экономики района.

Природа как ресурс для рекреации и природного туризма Природа района способствует развитию рекреационных услуг. В частности, горы можно использовать для спортивного туризма и скалолазания. В поселке Мгачи имеется горнолыжная трасса. Море у побережья района теплое и чистое, уже сейчас многие жители соседних районов ездят сюда отдыхать. Это фактор конкурентного преимущества перед Тымовским (отдален от моря) и Ногликским (море холодное и загрязненное) районами.

Высокое качество среднего специального образования Александровск-Сахалинский сохраняет функции образовательного центра Сахалина. В городе действуют престижные в областном масштабе средние специальные учебные заведения, привлекающие абитуриентов не только из самого Александровск-Сахалинского района, но и из соседних районов и даже с юга острова. Всего в образовательной сфере района занято свыше четверти работающего населения, что является очень высоким показателем.

Активное местное сообщество Один из основных ресурсов Александровск-Сахалинского района — сформированная идентичность проживающего в нем населения. Александровцы в массе своей заинтересованы в развитии района, поиске путей вывода его из кризиса, несмотря на непростое социальное и экономическое положение. "Чемоданные" настроения не преобладают. Активны и александровские землячества за пределами района, в частности в Южно-Сахалинске.

Возможные сценарии развития района

Ставка на индустриальное развитие Разработка индустриальных возможностей территории: интенсификация разведки и добычи полезных ископаемых, морских ресурсов, открытие дополнительных промышленных мощностей, реконструкция порта. К рискам данной стратегии относится быстрая исчерпаемость ресурсов, ухудшение экологической обстановки и как следствие — потеря молодого трудоспособного и мобильного населения, которое предпочитает качественную среду для жизни.

Ставка на "творческие индустрии" Развитие творческого потенциала города и района, привлечение в район творческих идей

и технологий, развитие образовательной сферы и сферы культурного и познавательного туризма. К рискам данной стратегии относится отсутствие в России большого опыта развития муниципальной экономики через постиндустриальные ресурсы, а как следствие — недоверие со стороны властей и инвесторов, недостаточность экспертов в данной области.

Принципы развития района в долгосрочной перспективе

Опыт стратегического планирования в российских муниципальных образованиях и специфика Александровск-Сахалинского района свидетельствуют о том, что при формировании стратегии социально-экономического развития района и в ходе дальнейшего управления муниципальным развитием на основе стратегии целесообразно руководствоваться следующими основополагающими принципами.

Переход от антикризисных мер к стратегическому видению В современных условиях относительного экономического роста распространенный в 1990-х гг. управленческий подход, ориентированный на "латание дыр" по мере их возникновения и приоритет текущей деятельности над стратегическим видением, изживает себя. Муниципальная администрация должна не идти вслед за событиями, реагируя на них постфактум, а предупреждать их в русле единой средне- или долгосрочной стратегии. Стратегия нацеливается не только на выживание района, но и на перспективу его развития в русле общеобластных и общероссийских тенденций.

Ориентация на повышение эффективности использования собственных ресурсов Наряду с изысканием дополнительных ресурсов, важно, чтобы те ресурсы, которыми район обладает (финансовые, территориальные, человеческие и т.п.), использовались более рационально и эффективно. Возможности для повышения эффективности существуют, даже и в условиях жесткой зависимости от области.

Ориентация на частно-общественное партнерство В качестве одного из главных механизмов реализации целей стратегии принимается курс на достижение согласия в обществе путем заключения общественного договора. Идея общественного договора подразумевает баланс интересов трех основных сил —

органов местного самоуправления, бизнес-сообщества и ответственности, так называемое частно-общественное партнерство. Под общественностью понимаются как отдельные граждане, так и общественные, политические и некоммерческие организации. Гармонизация интересов всех групп общества — это именно та идеология, которая позволяет объединить усилия большой массы людей для достижения благосостояния каждого. И она органично сочетается с ориентацией на эффективное управление. Согласие в обществе достигается в результате принятия и реализации хорошо подготовленных (качественных) решений, учитывающих интересы и органов власти, и бизнеса, и сообщества граждан. Аналогичным образом, решение будет эффективно, если процесс его принятия базируется на качественной подготовке, на согласии всех заинтересованных сторон.

Активное "продвижение" района вовне Об Александровск-Сахалинском районе должны знать за его пределами. Под "продвижением" понимается как создание положительного имиджа района, так и отстаивание интересов района на областном уровне.

Координация с Сахалинской областью Новая система организации местного самоуправления предоставляет муниципалитетам достаточно рычагов для самостоятельного управления развитием муниципальных образований. Тем не менее в силу ресурсной ограниченности Александровск-Сахалинский район не способен решить текущие проблемы исключительно своими силами. Большая часть проектов и ряд инфраструктурных преобразований в районе могут быть осуществлены лишь совместно с областным руководством, в рамках областных программ. Но чтобы область обращала более пристальное внимание на район, ему необходимо активно себя рекламировать на областном уровне, "лоббировать" свои интересы, готовить в область конкретные проекты и предложения.

Проведение последовательной и структурированной социально-экономической политики Стратегия развития района становится краеугольным, основополагающим элементом в системе социально-экономического планирования. С опорой на положения Стратегии формируются все другие документы среднесрочного и текущего планирования в районе: среднесрочные программы и планы комплексного развития, годовые финансовые планы, це-

левые программы, инвестиционные проекты. Данный принцип важен также ввиду сохранения преемственности в реализации стратегии развития района независимо от общественно-политической и хозяйственной ситуации в районе, а также от смены управленческих команд.

Выбранный сценарий

По факту роль главной движущей силы развития района перешла к образовательной и социокультурной сферам, что заставляет склониться в пользу второго сценария. Именно в этих областях сосредоточены основная часть сохранившегося потенциала района, его главные преимущества перед другими районами, опережающими Александровск-Сахалинский по прочим (в том числе экономическим) параметрам.

Александровск все еще ценится как образовательный центр областного значения, его культурные объекты, исторические памятники и природные ландшафты сохраняют притягательность для приезжих.

Освоение культурно-исторического потенциала, реализация ряда проектов социокультурного характера неизбежно потянет за собой и другие сферы, в том числе экономику, будет в конечном счете способствовать возрождению района в широком смысле. Стратегическая цель развития Александровск-Сахалинского района формулируется как превращение Александровск-Сахалинского района в привлекательное место: *Александровск-Сахалинский — культурный центр Сахалинской области и форпост России на Сахалине*. Реализация заявленной стратегической цели будет вестись по следующим стратегическим направлениям:

- развитие культурного и духовного потенциала;
- создание качественной жилой среды;
- формирование благоприятного социального климата;
- формирование благоприятного хозяйственного климата.

Реализация Стратегии

Принятие Стратегии должно явиться шагом вперед по пути совершенствования планирования социально-экономического развития района и управления им.

Механизмы выполнения Стратегии

Стратегия должна быть утверждена Собранием депутатов района в качестве муниципального нормативного акта. Как нормативный акт и продукт общественного согласия Стратегия становится обязательной для исполнения вне зависимости от меняющихся политических и экономических условий. Это позволяет обеспечить преемственность муниципальной социально-экономической политики.

Стратегия устанавливает стратегические приоритеты в развитии района. На практике это означает, что любое управленческое решение, касающееся развития района, должно проверяться на соответствие стратегическим направлениям развития. Соответствие стратегическим направлениям должно быть решающим фактором при принятии решений по расходованию бюджетных средств, при выборе инвесторов, при формировании порядка реализации муниципальных целевых программ и т.п.

Стратегия становится верхним звеном в системе документов стратегического и текущего планирования в Александровск-Сахалинском районе. Она систематизирует и упорядочивает в иерархической системе все документы, касающиеся развития района. Реализация Стратегии означает полное концептуальное и содержательное соответствие текущего (прежде всего бюджетного) планирования со среднесрочным планированием и положениями Стратегии. После утверждения Стратегии разрабатывается план-график ее реализации, который в свою очередь становится основой для разработки главного среднесрочного документа — Приоритетных направлений развития Александровск-Сахалинского района до 2015 г. В данном документе перечисляются приоритетные целевые программы, которые необходимо выполнить в ходе реализации плана-графика. Программы носят среднесрочный (3-5 лет) характер. Каждая целевая программа структурно включает в себя цель, задачи и мероприятия; к ней прилагаются график ее выполнения, примерные оценки объема и источников необходимых ресурсов, перечень исполнителей и другие необходимые данные.

Целевые программы в свою очередь являются основой для годового планирования, в том числе бюджетного. В частности, разрабатывается план социально-экономического развития на каждый год, в котором перечисляются те мероприятия муниципальных целевых программ, которые должны быть выполнены в течение ближайшего года. Также указываются ответственные исполнители мероприятий, объемы и источники их финансирования, конкретные сроки выполнения и механизмы контроля за выполнением.

Мониторинг и оценка реализации Стратегии

Одним из условий успешной реализации стратегии социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района должна стать система мониторинга и оценки ее выполнения. Эти механизмы должны обеспечивать постоянный контроль и анализ выполнения запланированных мероприятий, а также обратную связь и корректировку планирования в соответствии с меняющимися обстоятельствами. Мониторинг муниципальной Стратегии — это процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по выполнению Стратегии, ее результатов. Он характеризует выполнение Стратегии в количественных показателях: осуществлялись ли запланированные мероприятия, какие ресурсы были потрачены, в каком объеме и т.д. Мониторинг представляет собой удобный инструмент для контроля выполнения Стратегии и управления социально-экономическим развитием — он позволяет выявить существующие или потенциальные недостатки проекта прежде, чем они перерастут в серьезную проблему. Данные периодического мониторинга показывают нехватку или, наоборот, перерасход ресурсов в процессе реализации Стратегии. Это дает возможность более эффективно их использовать.

В целом данные мониторинга позволяют "измерять" социально-экономические процессы в районе с помощью количественных показателей и получать оперативную информацию о "скорости" и направлениях развития района.

Одним из важнейших моментов при организации мониторинга является отбор индикаторов. Основой мониторинга выполнения Стратегии должны стать индикаторы результативности мероприятий Стратегии, сформулированные в рамках стратегических задач.

Стратегические приоритеты развития города

Настоящий материал подготовлен на примере разработки стратегии города Оренбурга с использованием материалов фонда "Институт экономики города".

Специфика определения стратегических направлений города Оренбурга заключается в том, что город сегодня стоит перед лицом многочисленных "вызовов", которые возникают в условиях изменений политической и социально-экономической ситуации в регионе, стране и мире в целом.

Город Оренбург имеет много сильных сторон и возможностей, которые, однако, подвержены серьезным угрозам и рискам. От того, какие ориентиры развития займет в этих условиях город, какие управленческие механизмы будет использовать, какую позицию займет его руководство и все местное сообщество, как выстроит отношения с региональной и федеральной властью, с регионами-соседями, с мировым окружением, во многом зависит его будущее.

Анализ социально-экономической ситуации, проведенный в ходе разработки программы социально-экономического развития, позволяет выделить следующие основные сильные и слабые стороны города Оренбурга, а также возможности и угрозы его развитию в средне- и долгосрочной перспективе.

Основные конкурентные возможности города и угрозы

Сильные стороны	Слабые стороны	Возможности	Угрозы
Значительная доля населения в трудоспособном возрасте	Естественная и механическая убыль населения	Повышение привлекательности города для мигрантов с учетом его уникального географического положения	Снижение рождаемости и ускорение демографического старения населения ввиду вступления в репродуктивный период поколения начала 1990-х гг.
Сравнительно невысокий уровень безработицы	Дисбаланс спроса и предложения на рынке труда	Развитие институтов повышения квалификации	Сохранение дисбаланса на рынке труда даже в условиях сокращения трудовых ресурсов, потеря работниками квалификации, маргинализация части населения
Продолжающийся рост доходов населения	Существенная дифференциация населения по уровню доходов	Снижение социальных контрастов за счет проведения социально ориентированной политики	Углубление расслоения в обществе, рост социальной конфликтности

188 ■ Приложения

Сильные стороны	Слабые стороны	Возможности	Угрозы
Сокращение числа убыточных предприятий	Высокий износ основных фондов предприятий, низкие темпы модернизации производств	Развитие промышленных предприятий за счет кооперации с малым производственным бизнесом	Рост скрытой безработицы в промышленности, упадок производств, не связанных с ведущими отраслями экономики города, угроза техногенных катастроф ввиду износа инфраструктуры
Устойчивый рост и существенный объем инвестиций	Низкая диверсифицированность экономики, доминирование отраслей ТЭК	Активизация инвестиционной политики в направлении стимулирования диверсификации внешних инвестиций	Экономическая стагнация в условиях моноотраслевой структуры
Активно развивающийся малый бизнес	Относительно слабая развитость производств, ориентированных на потребительский рынок	Развитие инфраструктуры поддержки малого бизнеса, сотрудничество с областными структурами (в частности, с бизнес-инкубатором)	Концентрация малого бизнеса в торгово-закупочной сфере, снижение его роли как катализатора экономического роста, рост теневой составляющей
Системный подход органов местного самоуправления к проведению инвестиционной политики	Неустойчивое финансовое положение крестьянских (фермерских) хозяйств, низкая конкурентоспособность местной сельхозпродукции	Развитие АПК за счет интеграции производителей сельхозпродукции с перерабатывающими производствами	Полное вытеснение местных сельхозпроизводителей с рынка города, упадок товарного сельского хозяйства
	Значительная доля ветхого жилищного фонда	Оптимизация структуры управления и бюджетных расходов в ЖКХ в соответствии с нормами ЖК РФ	Дальнейшая деградация жилищного фонда, рост аварийности

Обобщая данные анализа, можно сформулировать основные вызовы и риски развития города Оренбурга.

Благоприятная экономическая конъюнктура градообразующих предприятий

На сегодняшний день основные городские предприятия находятся в относительно благополучном положении. Ведущие городские предприятия принадлежат к достаточно благополучному топливно-энергетическому комплексу, который обеспечивает занятость, налоговые поступления и "притягивает" инвестиции. Наличие газоконденсатного месторождения придало определенную динамику городскому развитию.

Однако консервация такой структуры экономики, низкая диверсификация порождает высокую зависимость от ограниченного количества отраслей и предприятий, формирует "провалы" в развитии отраслей, нацеленных на переработку, в том числе собственного сырья (в частности, сельскохозяйственного), эко-

номически выгодных для города отраслей с высокой добавленной стоимостью. Спрос населения на потребительские товары производственный комплекс города удовлетворяет не в полной мере, производство потребительских товаров остается "слабым местом" экономики Оренбурга. Есть опасность роста социальной напряженности, вызванной разрывом доходов между высокооплачиваемыми работниками наиболее динамично развивающихся предприятий и всеми прочими. Нет достаточного стимула развитию малого и среднего бизнеса, что также снижает налоговые платежи и занятость населения.

Изменение геополитического положения города

После долгого периода планового развития "внутреннего" областного центра Оренбург превратился в приграничный город. Оставаясь центром большого российского региона, он получил возможности для развития как центр евро-азиатской коммуникации через развитие функций транспортного узла, международной и межрегиональной торговли, распространения культуры, инноваций, образования, "переваривания" миграционных потоков и т.д.

Фактически граница с Казахстаном является открытой, что помимо определенных возможностей определяет такие болезненные явления, как нелегальная миграция, наркотрафик и др.

Возникают совершенно новые явления в социокультурной жизни города, такие как, например, необходимость внедрения в сознание оренбуржцев патриотической "психологии пограничного рубежа".

Сложная демографическая и миграционная обстановка

Город продолжает терять население, причем как за счет превышения смертности над рождаемостью, так и, в большей степени, за счет механического оттока. Ухудшается структура населения, как по возрастной, так и по половозрастной структуре. Мужская смертность по городу существенно превышает женскую; доля населения в трудоспособном возрасте сегодня относительно велика, но в близкой перспективе ожидается ускорение демографического старения населения.

Эти общероссийские тенденции в Оренбурге осложняются миграционными процессами, свойственными приграничному региону. Сальдо миграционного обмена остается отрицатель-

ным: отток мигрантов из города превышает приток в город. При этом миграционный поток из Казахстана и республик Средней Азии, который потенциально мог бы восполнять отток населения, практически исчерпывается.

В настоящее время Оренбург в достаточной степени обеспечен трудовыми ресурсами, но ожидаемое в ближайшей перспективе сокращение населения в трудоспособном возрасте может заметно изменить ситуацию на рынке труда. Безработица вызвана не столько избытком трудовых ресурсов, сколько качественным дисбалансом спроса и предложения на рынке труда, структурными изменениями производственных сил в городе. Вполне вероятно обострение конкуренции за квалифицированные трудовые ресурсы как с другими российскими городами, так и внутри города — в том числе между существующими и новыми предприятиями.

Неполное использование имеющегося потенциала города

Оренбург на фоне многих региональных российских центров выглядит относительно неплохо, например по общим показателям развития промышленности и малого бизнеса, инвестиций, трудовых ресурсов и пр. Однако в этом кроется целый ряд опасностей. Одна из них — неполное использование потенциала (экономического, интеллектуального, демографического) может спровоцировать его отток и деградацию. Другая — потеря внимания федеральных и региональных властей к городу, в котором "вроде бы все в порядке". Третья — отставание города в "имиджевом" плане, в частности по степени его известности и популярности среди потенциальных инвесторов (сегодня город явно уступает "раскрученным" Самаре, Екатеринбургу, Челябинску и ряду других соседних региональных центров).

Стратегические приоритеты развития города Оренбурга формируются как ответ на существующие вызовы и риски, основанный на стремлении максимально использовать сильные стороны и возможности города. В число приоритетов входят:

- *создание полноценной городской среды жизнедеятельности* — формирование гражданского общества и развитие городского местного самоуправления, создание благоприятной социальной среды на базе инвестиций в человека, всестороннего развития личности на основе повышения образования, культуры, здорового образа жизни, повышения уровня общественной безопасности;

- *модернизация городской инфраструктуры* — улучшение инфраструктуры и систем жизнеобеспечения, благоустройство, повышение комфортности проживания населения;
- *повышение качества городского управления* — повышение эффективности работы органов МСУ, муниципальных предприятий и организаций, создание благоприятного социально-экономического климата для предпринимателей и жителей города;
- *диверсификация и реструктуризация экономической базы* — развитие эффективного инновационного производства, сферы услуг, обеспечивающих интеграцию в экономику на базе роста инвестиций, создание новых конкурентных рабочих мест, использование муниципального имущества, развитие экспортно ориентированных производств. Активное развитие в Оренбурге отраслей экономики, способных стать новыми для города направлениями специализации, такими как туризм или международная транспортная логистика, привлечение в город офисной инфраструктуры компаний, работающих в регионе, и т.д.

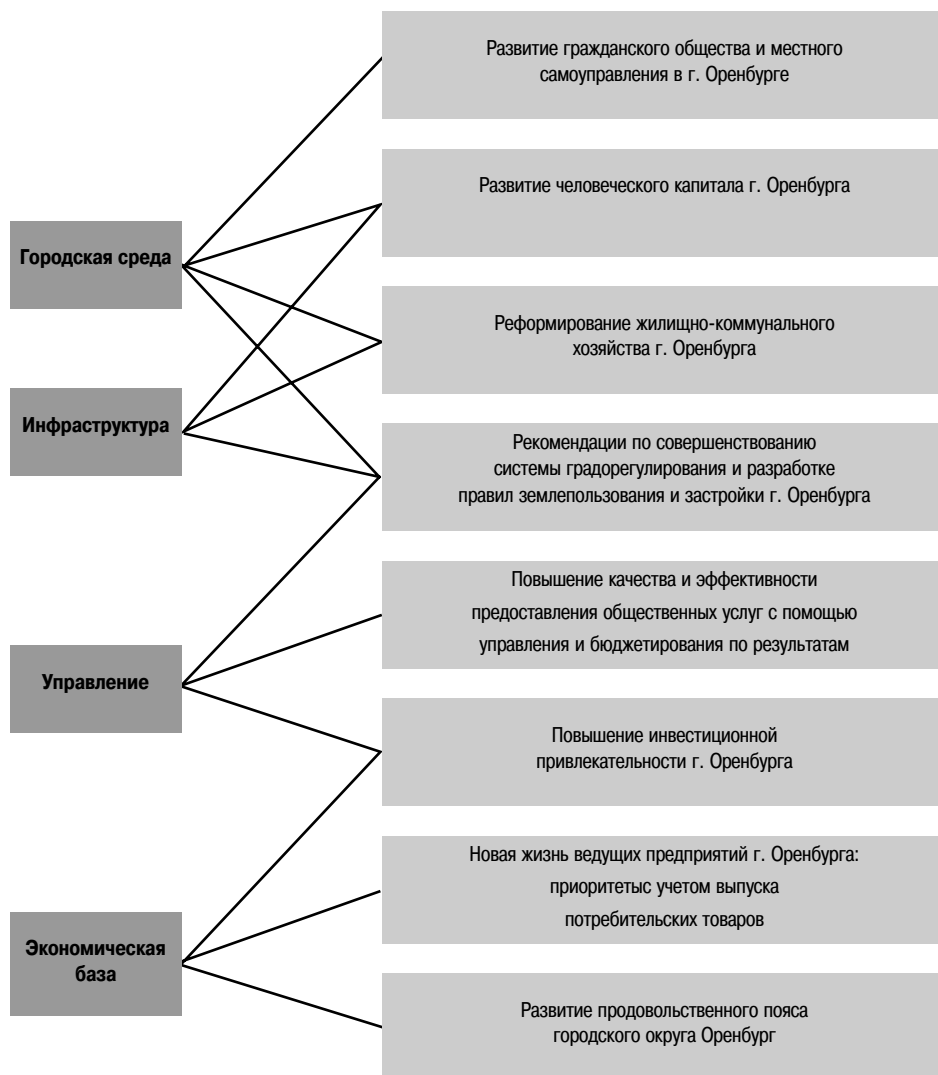
Отраслевые программы, включенные в общую Программу социально-экономического развития города Оренбурга на 2007-2010 годы, представляют собой свод основных направлений деятельности органов местного самоуправления города Оренбурга, а также других предприятий и организаций города в среднесрочной перспективе. Таких программ восемь:

- 1) "Повышение качества и эффективности предоставления общественных услуг с помощью управления и бюджетирования по результатам";
- 2) "Повышение инвестиционной привлекательности города Оренбурга";
- 3) "Новая жизнь ведущих предприятий города: приоритеты с учетом выпуска потребительских товаров";
- 4) "Развитие продовольственного пояса городского округа Оренбург";
- 5) "Реформирование жилищно-коммунального хозяйства города Оренбурга";
- 6) "Рекомендации по совершенствованию системы градорегулирования и разработке правил землепользования и застройки в городе Оренбурге";
- 7) "Развитие человеческого капитала города Оренбурга";
- 8) "Развитие гражданского общества и местного самоуправле-

ния в городе Оренбурге".

Каждая из отраслевых программ в той или иной мере работает на приоритеты городского развития (см. рис.).

Взаимосвязь приоритетов развития города Оренбурга и отраслевых программ



Реализация программ формализуется через ряд конкретных показателей уровня и качества жизни населения, для которых в ходе реализации среднесрочной программы должны быть достигнуты следующие значения:

Задача	Целевой ориентир	Базовое значение 2005 г.	Целевое значение 2010 г. (в ценах 2005 г.)
1. Снижение уровня бедности	Доля населения со среднедушевыми доходами в семье ниже прожиточного минимума (%)	22,25	20
2. Обеспечение высоких доходов горожан	Среднедушевые денежные доходы в месяц (тыс. руб.)	8,10	10
3. Повышение качества городской среды	Площадь квартир, оборудованных (%):		
	водопроводом	95	97
	канализацией	93	95
4. Обеспечение роста и повышение конкурентоспособности экономики	Доля ветхого и аварийного жилья (%)	2,3	1,0
	Объем инвестиций в городскую экономику на одного жителя (тыс. руб.)	25,9	36,0
5. Увеличение доходов бюджета города	Бюджетная обеспеченность в расчете на одного жителя в год (тыс. руб.)	4,1	6,0
6. Формирование благоприятного предпринимательского климата	Инвестиции в основной капитал на 1 жителя в год (тыс. руб.)	31,2	45,0
7. Забота о человеке (укрепление института семьи, поддержка материнства и детства)	1. Продолжительность жизни (лет)	60	63
	2. Соотношение зарегистрированных за год браков и разводов (раз)	1,5	2,0
	3. Число родившихся на 1000 жителей в год	10,5	12,0

Методические рекомендации по составлению инвестиционного паспорта муниципального образования

Повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования — одно из важнейших направлений социально-экономического развития территорий. Органы местного самоуправления располагают реальными возможностями существенно влиять на инвестиционный климат территории. Одно из направлений инвестиционной политики муниципалитета — маркетинг территории, то есть улучшение ее инвестиционного имиджа в глазах потенциальных инвесторов. Первый шаг маркетинга территории — создание информационного поля, необходимого инвесторам для принятия решений. Как показывает практика, наиболее эффективным инструментом в данном случае является инвестиционный паспорт.

Инвестиционный паспорт муниципального образования — это комплексный информационный бюллетень, рассчитанный на конкретную аудиторию — потенциальных инвесторов. Разрабатывая инвестиционный паспорт, муниципалитет заявляет о себе как о партнере для участия в инвестиционной деятельности. Одновременно оказывается информационная поддержка местным предприятиям, имеющим инвестиционные проекты.

Существуют различные подходы к составлению инвестиционных паспортов муниципальных образований. Опыт показывает, что наиболее востребованными со стороны инвесторов структурными разделами инвестиционного паспорта являются:

- 1) "Общие сведения о муниципальном образовании";
- 2) "Параметры социально-экономического развития муниципалитета: уровень жизни, экономика, местный бюджет, рынок труда, качество среды";
- 3) "Перспективы развития муниципалитета. Прогнозные характеристики. Концепция развития муниципалитета";
- 4) "Инвестиционная инфраструктура: транспорт, телекоммуникации, финансовый сектор, рынок недвижимости, производственная, инженерная, научно-образовательная, социальная, гостиничная инфраструктура";

- 5) "Нормативные правовые акты, регламентирующие инвестиционный процесс";
- 6) "Процедуры организации бизнеса";
- 7) "Предложения по инвестиционным проектам";
- 8) "Контактная информация".

Инвестиционный паспорт муниципального образования должен составляться на регулярной основе с целью обновления представляемой информации. Для выполнения данной задачи необходимо:

- организовать периодический сбор достоверной статистической информации о состоянии экономики муниципального образования;
- определить инвестиционную политику на среднесрочную перспективу;
- определить потенциально возможные области и объекты для инвестирования;
- провести SWOT-анализ выбранных областей и субъектов;
- оценить возможные затраты и ожидаемые результаты, а также способы участия администрации.

При составлении инвестиционного паспорта рекомендуется придерживаться следующих способствующих успеху принципов:

1) *инвестиционный паспорт должен быть ориентирован на конкретную аудиторию — потенциальных инвесторов.* Его цель не просто освещать ситуацию в районе, а содействовать привлечению инвестиций. Поэтому предпочтителен так называемый рекламный подход: при сохранении объективности в подаче информации о муниципальном образовании акцент делается именно на положительных, сильных сторонах района, способных заинтересовать потенциального инвестора;

2) *при изложении следует соблюдать баланс фактов и комментариев.* Уход в любую из крайностей приведет либо к недостаточной информативности, либо к избыточной описательности, "размытости" документа. Не стоит перегружать паспорт избыточной информацией: важно оставить тот ее минимум, который представляет реальный интерес для инвесторов;

3) *информация должна излагаться ясным, доступным языком.* В частности, следует по возможности избегать узкоспециальной

или сугубо научной лексики; в тех случаях, когда подобные термины необходимы, их значение целесообразно пояснять. Аналогично, аббревиатуры, за исключением общеизвестных, должны расшифровываться;

4) *при разработке паспорта необходимо ориентироваться на его электронный формат* для его последующего представления в электронном виде. Поэтому оптимальной представляется древовидная структура инвестиционного паспорта. Он должен представлять собой последовательный набор страниц, соединенных гиперссылками в соответствии с логикой изложения. В идеале инвестиционный паспорт должен быть опубликован на официальном сайте муниципального образования в открытом доступе.

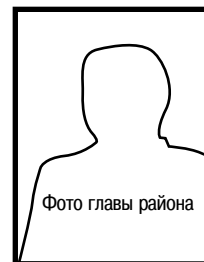
Важной составной частью инвестиционного паспорта муниципального образования является детальное описание собственности (земельных участков, строений, оборудования), предлагаемой потенциальным инвесторам для освоения. Именно характеристики предлагаемых к инвестированию объектов собственности отличают инвестиционный паспорт от таких документов, как инвестиционный профиль и бизнес-профиль муниципального образования. Хотя эти термины не являются строгими и общепринятыми: нередко под инвестиционным паспортом понимается краткий обзор основных социально-экономических параметров территории. На наш взгляд, этот подход неверен.

Внедрение инвестиционного паспорта муниципалитета требует организации системы сбора и анализа информации по социально-экономическому развитию, постоянного мониторинга бизнес-среды и инвестиционных предложений, а также создания информационной базы данных по имеющимся инвестиционным площадкам (объектам применения инвестиций).

Как показывает опыт, основная часть затрат (как временных, так и финансовых) приходится на создание информационной базы данных по муниципальной недвижимости. Необходимо четко и ясно описать основные особенности объектов недвижимости, их границы и возможности использования в инвестиционных целях. Другую, значительно меньшую часть составляют расходы на разработку, создание и подготовку печатного варианта инвестиционного паспорта, подготовку его электронного варианта и размещение информации в Интернете.

Пример: макет инвестиционного паспорта Кинель-Черкасского района Самарской области

Краткое обращение главы района



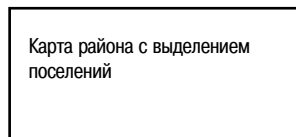
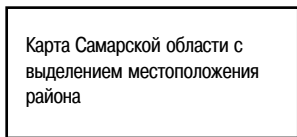
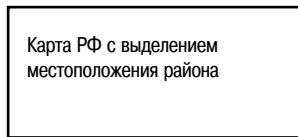
1. Общая информация о районе

Введение

Имидж района. Привлекательность.

1.1. География

Географическое положение по отношению к региональной и российской столицам, важным экономическим центрам (расстояние до крупных городов, до границы, транспортные магистрали, месторождения полезных ископаемых). Площадь. Яркие особенности территории. Климат.



1.2. Население

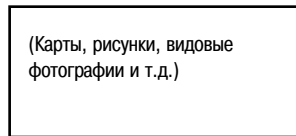
	Ед. изм.	Район 2004 г.	По сравнению с 2003 г.	Область 2004 г.
Численность, всего	чел.			
Из них в трудоспособном возрасте	чел.			
Из них в возрасте старше 60 лет	чел.			
В возрасте до 14 лет	чел.			
Естественный прирост населения	%			
Миграционный прирост	%			
Младенческая смертность	‰			

Численность населения поселений, входящих в состав района.

1.3. Краткая характеристика экономической специализации района

1.4. История. Культура. Архитектура

Краткое описание. События в районе. Особенности культурной среды. Перспективы.



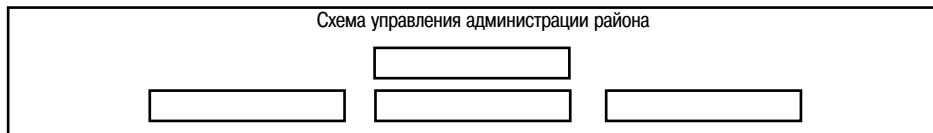
1.5. Политический климат

Активный политический спектр – наиболее популярные политические силы. Партийно-политическое представительство в администрации и Собрании представителей района. Сроки выборов. Политическая активность населения. Характеристика законодательной и исполнительной власти. Год избрания главы района и Собрания представителей района. Год предстоящих выборов.

198 ■ Приложения

Управление районом, администрация:

- схема управления, структура;
- сферы ответственности, органы контроля;
- контакты: персоналии, координаты, места и часы приема, формы обслуживания;
- консультативные службы: координаты, сайты, часы работы, сферы ведения.



Контакты с администрацией:

Интернет-страница района		
Адрес администрации		
Должность	Ф.И.О.	Тел./факс, e-mail
Глава района		
Департамент (управление)....		

1.6. Ведущие районные и региональные средства массовой информации
 Специализация. Зона охвата. Профессиональный уровень. Координаты. Контакты

СМИ	Специфика, профессиональный уровень	Координаты
Телеканалы:		
Газеты:		
Радиостанции:		
Интернет-страница		

1.7. Карта района (серия карт в электронном формате – по возможности)



2. Ресурсы

2.1. Природно-сырьевой потенциал

Природные ресурсы: состав, объемы разведанных, подтвержденных и извлекаемых запасов (при наличии таковых в районе).

Размещение, концентрация, возможность и стоимость извлечения, складирования и хранения, транспортировки, переработки.

Доступность: близость транспортных путей, возможность подключения к коммуникациям, издержки, связанные с освоением.

Нормативно-правовая база использования.

2.2. Трудовые ресурсы

Численность, возрастной состав. Уровень оплаты труда. Уровень безработицы. Образование. Квалификация. Интеллектуальный потенциал. Научно-исследовательская база. Образовательная инфраструктура. Социальные требования к работодателям: оплачиваемые отпуска, бесплатный проезд и т.п. Источники финансирования, органы контроля, совокупная социальная нагрузка.

2.3. Финансовые ресурсы

3. Социально-экономическое развитие района (кратко – экономический имидж, конкурентные преимущества, сильные стороны)

3.1. Общая характеристика

Абсолютные показатели, динамика развития района, сравнение с соседними районами Самарской области. Тенденции экономического развития в 1990-х гг., наиболее позитивные результаты отраслей промышленности, рынка услуг.

График: динамика занятости в 1990-2004 гг.

Характеристика динамики занятости. Динамика экономической активности:

- основные индикаторы развития, динамика, тенденции;
- место Кинель-Черкасского района среди районов Самарской области: рыночные ниши, конкурентные позиции и преимущества;
- обзор социально-экономического развития: экономическая специфика, конкурентные позиции, благосостояние, потребности в инвестициях, предполагаемые точки роста;
- мнение экспертов и инвесторов о характере инвестиционного процесса в районе и Самарской области.

3.2. Стратегия развития района: приоритеты, меры и способы, сроки

3.3. Уровень жизни

Демография: продолжительность жизни, рождаемость, смертность, миграционный баланс. Доходы. Расходы. Накопления. Обеспеченность услугами. Здоровье. Здравоохранение. Состояние окружающей среды. Уровень преступности.

	2004 г.	По сравн. с 2003 г., %	Отношение к общероссийским показателям, %
Средний прожиточный минимум	тыс. руб.		
Средний душевой доход населения	тыс. руб.		
Средняя заработная плата	тыс. руб.		
Уровень безработицы	%		
Число людей с высшим образованием	%		
Средняя жил. площадь на 1 чел.	м ²		
Средняя цена жилья	тыс. руб./м ²		
Число автомобилей на душу населения	штук		
Объем выбросов вредных веществ в атмосферу	%		
Объем сброса неочищенных сточных вод предприятиями района	%		
Уровень преступности	число преступлений на 1000 чел.		

200 ■ Приложения

3.4. Основные экономические параметры

Характеристика ключевых отраслей и предприятий производственной сферы: специализация, современное состояние, экспорт, импорт. Предприятия-монополисты, холдинги, наличие соглашений между крупными производителями и т.п.

Общие данные. Структура. Отрасли. Предприятия района (объем выпуска продукции, численность занятых, стоимость основных фондов, инвестиции в основные фонды, фин. показатели – прибыль, дебиторская/кредиторская задолженность).

Диаграмма "Отраслевая структура экономики":



Структура занятости. Диаграммы структуры занятости по отраслям промышленности. Сравнительная характеристика с другими районами:

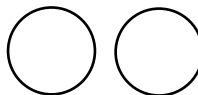


График: объем прямых инвестиций по отраслям, доля в них иностранных инвестиций, динамика по годам.

Крупнейшие предприятия района:

Назва- ние предпри- ятия	Форма собствен- ности	Специ- ализа- ция	Число зая- тых	Стои- мость основ- ных фондов	Проект- ная мощность	Объем капита- ловложе- ний в ос- новные фонды	Прибыль руб.	Креди- торская зadol- жен- ность	Экспорт руб.	Коорди- наты предпри- ятия (сайт, тел./факс)	Руково- дитель
			чел.	руб.		руб.		руб.			Ф.И.О.

Экспорт. Технологии.

Сфера услуг. Крупные фирмы, присутствующие на рынке:

Название фирмы	Специализация	Координаты

Позиции на рынках: преимущества и недостатки.

Инвестиции. Инвестиционная деятельность: успешно реализованные и реализующиеся инвестиционные проекты, объемы вложенных средств, специализация.

Потребительский рынок.

Малое предпринимательство. Общая характеристика развития. Диаграмма "Количественное распределение малого предпринимательства по отраслям экономики в Кинель-Черкасском районе":



Законодательная база по поддержке малого предпринимательства. Численность занятых.

График: налоговая нагрузка занятых в малом бизнесе.

Организации, содействующие малому и среднему предпринимательству в районе:

Организация, информационная, консультационная служба	Статус (государственная, общественная, коммерческая)	Сфера деятельности	Координаты

3.5. Бюджет

Доходы. Расходы. Обязательства.

Доходы, их структура. Расходы, их структура. Дебиторская/кредиторская задолженность.

Показатель	2002	2003	2004	2005 (оценка)
Доходы бюджета				
В том числе налоговые:				
[Налог]				
[Налог]				
Межбюджетные перечисления				
Доля "живых" денег в доходах бюджета				
Расходы бюджета				
[Некоторые статьи расходов]				
Дефицит бюджета				
Бюджетная обеспеченность				

Доходы бюджета

В том числе налоговые:

[Налог]

[Налог]

Межбюджетные перечисления

Доля "живых" денег в доходах бюджета

Расходы бюджета

[Некоторые статьи расходов]

Дефицит бюджета

Бюджетная обеспеченность

4. Инвестиционная инфраструктура

4.1. Транспорт

Кратко – комментарии схемы транспортной инфраструктуры.

Авиационный транспорт. Автомобильный транспорт. Железнодорожный транспорт. Водный транспорт.

Типы и масштабы перевозок. Сезонность использования, ограничения, максимальная нагрузка. Собственники.

Степень износа. Возможности разгрузки, перегрузки и выгрузки. Наличие диспетчерских служб. Перспективы

развития. Контактные лица и их координаты, органы контроля. Ответственность.

Схема района и его окрестностей с указанием транспортных путей и иной транспортной инфраструктуры.

Ближайший аэропорт (объем грузо-, пассажироперевозок, основные обслуживающие авиакомпании, расстояние от аэропорта до районного центра).

Автомобильное сообщение (наличие магистральных дорог, удельная площадь дорог с твердым покрытием, расстояние до крупных экономических центров и границ).

Ближайшие порты (объем грузо-, пассажироперевозок, основные обслуживающие транспортные компании, расстояние от порта до других портов региона и крупных портов мира).

Железнодорожное сообщение (объем переработки грузов на местной станции, расстояние, время и варианты доставки грузов до границы).

Технический уровень связи в настоящее время.

202 ■ Приложения

4.2. Телекоммуникации

Типы, разветвленность, степень износа. Ограничения использования, максимальная нагрузка. Собственники. Наличие диспетчерских и справочных служб. Контактные лица и их координаты, органы контроля. Ответственность.

4.3. Финансовый сектор

Банки. Страховые и финансовые компании, биржи. Уровень надежности, номенклатура операций, виды услуг, география охвата, используемые технологии, стоимость обслуживания. Координаты. Крупнейшие банки: местные, региональные, филиалы:

Название	Объем активов	Координаты

Лизинг. Страхование. Компании:

Название компании	Сфера деятельности	Координаты

4.4. Производственная инфраструктура

Мощность предприятий: стоимость фондов, расчетная мощность и т.д. Промышленные зоны. Бизнес-площадки.

Карта промышленных зон и бизнес-площадок.

Бизнес-площадки:

	Параметры	Площадка 1	Площадка 2	...
1. Тип площадки	Комплекс зданий и сооружений Под строительство	+	+	+
2. Размеры площадей	Площадь, м ² Производственные площади, м ² Складские помещения, м ² Офисная площадь, м ² Незавершенное строительство, м ²			
3. Инженерная инфраструктура	Водоснабжение Газ Канализация Электроснабжение Теплоснабжение Очистные сооружения	+		
4. Транспортная инфраструктура	Подъездные пути с твердым покрытием для автотранспорта Железная дорога Аэропорт	+	Расстояние до... Расстояние до...	
5. Владелец			Название, адрес	
6. Контакты			Имя контактного лица, тел./факс, e-mail	
7. Примечания (полезная информация)		Фото площадки желательно	Фото площадки желательно	...

Методические рекомендации по составлению инвестиционного паспорта ■ 203

4.5. Инфраструктура поддержки бизнеса

Организации, представляющие интересы инвесторов, промышленников и предпринимателей.

Юридические, аудиторские, консалтинговые фирмы, фирмы, занимающиеся вопросами налогового планирования и налоговой оптимизации, и т.п.

Бизнес-инкубаторы. Реализуемые программы развития и образования.

Информационное обеспечение. Наличие и характеристика информационно-коммуникационных ресурсов (теле- и радиоканалов, передач, печатных изданий, рубрик, сайтов и т.п.), освещающих проблемы и развитие бизнеса, предоставляющих возможности для размещения деловой информации, налаживания деловых контактов.

Специализация. Формы сотрудничества. Координаты, сайты. Контакты.

4.6. Инженерная инфраструктура

Виды, максимальные и фактические мощности. Степень износа. Тарифы за подключение и использование. Уровень качества. Перспективы развития. Контактные лица, координаты. Органы контроля. Нормативная база, ответственность.

4.7. Рынок недвижимости, земельные отношения

Основные параметры состояния. Тенденции развития.

Основные характеристики:

Показатель	2003	2004	2005 (оценка)

Цены. Условия аренды. Агентства и организации:

Нормативно-правовая база. Правовое зонирование.

Процедуры работы с инвестором: порядок оформления прав, образцы форм, стоимость услуг, длительность процесса оформления, гарантии зарегистрированных прав.

Источники информации.

4.8. Научно-образовательная инфраструктура (района и области)

НИИ, вузы, средние специальные учебные заведения. Специализация исследовательских работ. Специализация подготовки студентов. Контакты.

Профессионально-технические учебные заведения и пр. Специализация. Качество образования. Стоимость.

Координаты, сайты. Контакты.

Название вуза, ссуза или НИИ	Число научного персонала, тыс. чел.	Специализация подготовки студентов и исследовательских работ	Руководитель	Контакты (сайт, тел./факс)

4.9. Социальная инфраструктура

Медицинские учреждения, школы, детские сады и т.п.

Основные общественные организации.

Классификация по категориям, месторасположение, качественный уровень, стоимость.

204 ■ Приложения

4.10. Гостиничная инфраструктура

Расположение. Уровень обслуживания. Стоимость. Координаты. Контакты.

Количество гостиниц, номеров в них, уровень комфортности проживания в них:

Название гостиницы	Число номеров	Соответствие стандартам	Наличие бизнес-коммуникаций	Координаты (адрес, тел./факс)	Полезная информация

4.11. Природа. Возможности для отдыха и развлечений

Виды отдыха. Транспортная доступность. Набор услуг. Стоимость.

5. Нормативные правовые акты, регламентирующие инвестиционный процесс**Введение**

Приоритеты районной и региональной инвестиционной политики. Факторы инвестиционной привлекательности района. Принципы, критерии и меры поддержки. Критерии отнесения инвестиционных проектов к приоритетным. Направления стимулирования инвестиционного процесса. Формы поддержки.

5.1. Нормативно-правовая база

Структура и содержание документов: федеральный, региональный и местный уровни.

Российская Федерация

Название документа	Дата принятия	Кем принят документ

Самарская область

Название документа	Дата принятия	Статус документа

Кинель-Черкасский район

Название документа	Дата принятия	Статус документа
Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности в районе		
Постановление об организации закупки товаров, работ и услуг для муниципальных нужд		
...		

Возможности репатриации капитала. Перспективы изменения. Комментарии специалистов.

5.2. Государственные органы при обеспечении инвестиционного процесса

Органы власти. Согласующие организации. Органы государственного контроля.

5.3. Налоги

Налоговая система РФ. Региональные и местные налоги и сборы. Отчисления во внебюджетные фонды.

Виды, ставки, пределы изменения, порядок введения и пересмотра, льготы, условия и порядок предоставления:

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований

Подготовлено с использованием материалов проекта
"Городской барометр" Института экономики города

1. Уровень жизни

1.1. Структура населения

1.1.1	Название индикатора	Прирост населения
	Что показывает	Уровень демографического потенциала муниципального образования. Косвенно характеризует уровень жизни в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы между численностью постоянного населения в данный период и в предыдущий период к численности постоянного населения в предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения
1.1.2	Название индикатора	Рождаемость
	Что показывает	Характеризует демографический потенциал муниципального образования
	Единицы измерения	Промилле
	Расчет индикатора	Количество родившихся живыми на 1000 человек населения
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения; данные о числе родившихся
1.1.3	Название индикатора	Смертность
	Что показывает	Характеризует демографический потенциал муниципального образования
	Единицы измерения	Промилле
	Расчет индикатора	Количество умерших на 1000 человек населения
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения; данные о числе умерших
1.1.4	Название индикатора	Число прибывших
	Что показывает	Степень привлекательности жизни в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Промилле
	Расчет индикатора	Число прибывших на 1000 человек населения
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения; данные о числе прибывших
1.1.5	Название индикатора	Число выбывших
	Что показывает	Степень привлекательности жизни в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Промилле
	Расчет индикатора	Число выбывших на 1000 человек
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения; данные о числе выбывших
1.1.6	Название индикатора	Доля жителей моложе ТСВ (трудоспособного возраста)
	Что показывает	Резервы трудовых ресурсов в муниципальном образовании и нагрузка на систему образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности населения моложе ТСВ к общей численности населения

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 209

	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения: данные о численности населения моложе ТСВ
1.1.7	Название индикатора	Доля жителей в ТСВ
	Что показывает	Характеристика трудовых ресурсов в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности населения в ТСВ к общей численности населения
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения: данные о численности населения в ТСВ
1.1.8	Название индикатора	Доля жителей старше ТСВ
	Что показывает	Уровень социальной нагрузки на бюджет муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности населения старше ТСВ
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения: данные о численности населения старше ТСВ
1.1.9	Название индикатора	Доля мужчин в населении
	Что показывает	Баланс между численностью мужчин и численностью женщин
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности мужчин к общей численности населения муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения: данные о численности мужчин в населении муниципального образования
1.1.10	Название индикатора	Доля людей с высшим образованием
	Что показывает	Уровень образованности населения муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности людей, имеющих высшее образование, к общей численности населения муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Переписи населения и текущие оценки численности населения: данные о численности людей с высшим образованием

1.2. Показатели доходов населения

1.2.1	Название индикатора	Соотношение среднего душевого дохода и прожиточного минимума
	Что показывает	Уровень жизни населения муниципального образования
	Единицы измерения	Число
	Расчет индикатора	Отношение среднемесячных денежных душевых доходов населения к величине среднемесячного прожиточного минимума
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
1.2.2	Название индикатора	Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума
	Что показывает	Уровень жизни населения муниципального образования
	Единицы измерения	Число
	Расчет индикатора	Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к величине среднемесячного прожиточного минимума
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
1.2.3	Название индикатора	Доля населения, имеющего средние душевые доходы ниже прожиточного уровня
	Что показывает	Уровень жизни населения и уровень социальной напряженности
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение численности населения, имевшего средний душевой денежный доход ниже величины прожиточного уровня, к общей численности населения

210 ■ Приложения

	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
1.2.4	Название индикатора	Количество автомобилей в личной собственности граждан
	Что показывает	Уровень благосостояния населения
	Единицы измерения	Штук на 1000 человек населения
	Расчет индикатора	Количество зарегистрированных на территории муниципального образования легковых автомобилей (на конец года), находящихся в личной собственности граждан, на 1000 человек населения
	Информационная обеспеченность	Данные местного отделения ГИБДД
1.2.5	Название индикатора	Количество автомобилей в личной собственности граждан, зарегистрированных за год на 1000 человек населения
	Что показывает	Уровень благосостояния населения
	Единицы измерения	Штук на 1000 человек населения
	Расчет индикатора	Количество зарегистрированных за год на территории муниципального образования легковых автомобилей, находящихся в личной собственности граждан, на 1000 человек населения
	Информационная обеспеченность	Данные местного отделения ГИБДД

2. Экономическая база муниципального образования*2.1. Промышленность и сельское хозяйство*

2.1.1	Название индикатора	Объем промышленной продукции на душу населения
	Что показывает	Уровень развития промышленности в муниципальном образовании
	Единицы измерения	тыс. руб.
	Расчет индикатора	Отношение объема промышленной продукции за текущий период к численности населения муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.1.2	Название индикатора	Объем продукции сельского хозяйства на душу населения
	Что показывает	Уровень развития сельского хозяйства в муниципальном образовании
	Единицы измерения	тыс. руб.
	Расчет индикатора	Отношение объема продукции сельского хозяйства за текущий период к численности населения муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

2.2. Занятость

2.2.1	Название индикатора	Прирост численности занятых
	Что показывает	Динамику рынка труда
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разницы численности занятых за текущий и предыдущий период к численности занятых в предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.2.2	Название индикатора	Доля населения в ТСВ, занятого в экономике муниципального образования
	Что показывает	Вовлеченность населения в ТСВ в экономику муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение населения в ТСВ, занятого в экономике муниципального образования, ко всему населению в ТСВ

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 211

Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.2.3 Название индикатора	Доля работающих пенсионеров
Что показывает	Вовлеченность пенсионеров в экономику муниципального образования; уровень насыщенности рынка труда
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение пенсионеров, занятых в экономике муниципального образования, к общему числу жителей старше ТСВ и лиц в ТСВ, получающих пенсии на льготных условиях ранее положенного срока (на 5-10 лет)
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.2.4 Название индикатора	Доля занятых в крупнейшей отрасли
Что показывает	Уровень диверсификации экономики
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение занятых в крупнейшей отрасли (по двузначной классификации ОКОНХ) к общей численности занятых
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.2.5 Название индикатора	Доля занятых на крупнейшем предприятии
Что показывает	Уровень монопрофильности экономики муниципального образования
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение занятых на крупнейшем предприятии к общей численности занятых
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.2.6 Название индикатора	Уровень зарегистрированной безработицы
Что показывает	Уровень безработицы на территории муниципального образования
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение безработных, зарегистрированных на бирже труда, к сумме занятых в экономике и зарегистрированных безработных
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

2.3. Малое предпринимательство

2.3.1 Название индикатора	Доля занятых в малом предпринимательстве в общей численности занятых
Что показывает	Роль малого бизнеса в экономике муниципального образования
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение занятых в малом предпринимательстве к общей численности занятых в экономике муниципального образования
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2.3.2 Название индикатора	Прирост численности занятых в малом предпринимательстве
Что показывает	Динамику численности занятых в малом предпринимательстве в муниципальном образовании
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение разности между численностью занятых в малом предпринимательстве в текущий и предыдущий периоды к численности занятых в малом предпринимательстве в предыдущий период
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

212 ■ Приложения

2.3.3	Название индикатора	Прирост числа малых предприятий — юридических лиц
	Что показывает	Динамику создания новых предприятий малого бизнеса в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разности между числом малых предприятий — юридических лиц, созданных в текущий и предыдущий периоды, к числу малых предприятий — юридических лиц, созданных в предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Отделы регистрации предпринимателей при городских администрациях
2.3.4	Название индикатора	Прирост числа частных предпринимателей — физических лиц
	Что показывает	Динамику развития частного предпринимательства в муниципальном образовании
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение разности между числом частных предпринимателей в текущий и предыдущий периоды к числу частных предпринимателей в предыдущий период
	Информационная обеспеченность	Отделы регистрации предпринимателей при городских администрациях
2.3.5	Название индикатора	Налоговые поступления от малого предпринимательства
	Что показывает	Степень участия малого предпринимательства в формировании налоговых доходов бюджета муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Налоговые поступления от малого предпринимательства в бюджет муниципального образования к общей сумме налоговых доходов бюджета муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Данные инспекций Министерства по налогам и сборам
2.4. Инвестиционная деятельность		
2.4.1	Название индикатора	Инвестиции в основной капитал из всех источников финансирования на душу населения
	Что показывает	Уровень инвестиционной активности в муниципальном образовании
	Единицы измерения	тыс. руб.
	Расчет индикатора	Отношение общей величины инвестиций в основной капитал из всех источников финансирования к общей численности населения муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики; муниципальная финансовая отчетность
2.4.2	Название индикатора	Соотношение объема инвестиций в основной капитал и основных фондов крупных и средних предприятий
	Что показывает	Степень обновления основных фондов на крупных и средних предприятиях муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение объема инвестиций в крупные и средние предприятия и величины основных фондов (включая незавершенное строительство) крупных и средних предприятий
	Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики; муниципальная финансовая отчетность
2.4.3	Название индикатора	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет бюджетных средств всех уровней, в общем объеме инвестиций
	Что показывает	Участие бюджетов всех уровней в инвестиционном процессе на территории муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 213

		бюджетных средств, к общему объему инвестиций в основной капитал из всех источников финансирования за определенный период
Информационная обеспеченность		Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики; муниципальная финансовая отчетность
2.4.4	Название индикатора	Доля инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет средств муниципального бюджета, в общем объеме инвестиций
	Что показывает	Участие муниципального бюджета в инвестиционном процессе на территории муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение инвестиций в основной капитал, финансируемых за счет средств муниципального бюджета, к общему объему инвестиций в основной капитал из всех источников финансирования за определенный период
Информационная обеспеченность		Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики; муниципальная финансовая отчетность
2.4.5	Название индикатора	Доля инвестиций производственного назначения
	Что показывает	Характеризует развитие экономической базы муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение инвестиций производственного характера в общем объеме инвестиций в основной капитал из всех источников финансирования
Информационная обеспеченность		Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики; финансовая отчетность предприятий

3. Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование*3.1. Муниципальный бюджет*

3.1.1	Название индикатора	Доля налоговых поступлений от самого крупного налогоплательщика в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
	Что показывает	Уровень бюджетной диверсификации муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение налоговых поступлений от самого крупного налогоплательщика к общей сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального образования
Информационная обеспеченность		Муниципальный бюджет
3.1.2	Название индикатора	Доля налоговых поступлений от двух самых крупных налогоплательщиков в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
	Что показывает	Уровень бюджетной диверсификации муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение налоговых поступлений от двух самых крупных налогоплательщиков к общей сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета
Информационная обеспеченность		Муниципальный бюджет
3.1.3	Название индикатора	Доля налоговых и неналоговых доходов в доходах муниципального бюджета
	Что показывает	Уровень надежности и качества структуры доходов бюджета
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение налоговых и неналоговых доходов ко всем доходам муниципального бюджета
Информационная обеспеченность		Муниципальный бюджет

214 ■ Приложения

- 3.1.4 Название индикатора Доля налоговых доходов в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета**
- Что показывает Доходную базу муниципального бюджета с точки зрения источников поступлений
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение налоговых доходов к сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет
- 3.1.5 Название индикатора Доля расходов на ЖКХ**
- Что показывает Структуру распределения общественных средств в соответствии со сложившейся в муниципальном образовании социально-экономической ситуацией и выбранной приоритетностью расходов
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение расходов по статье "ЖКХ" ко всем расходам муниципального бюджета
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет
- 3.1.6 Название индикатора Доля расходов на образование**
- Что показывает Структуру распределения общественных средств в соответствии со сложившейся в муниципальном образовании социально-экономической ситуацией и выбранной приоритетностью расходов
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение расходов по статье "Образование" ко всем расходам муниципального бюджета
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет
- 3.1.7 Название индикатора Доля расходов на здравоохранение**
- Что показывает Структуру распределения общественных средств в соответствии со сложившейся в муниципальном образовании социально-экономической ситуацией и выбранной приоритетностью расходов
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение расходов по статье "Здравоохранение" ко всем расходам муниципального бюджета
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет
- 3.1.8 Название индикатора Доля расходов на управление**
- Что показывает Структуру распределения общественных средств в соответствии со сложившейся в муниципальном образовании социально-экономической ситуацией и выбранной приоритетностью расходов
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение расходов по статье "Управление" ко всем расходам муниципального бюджета
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет
- 3.1.9 Название индикатора Дефицит бюджета**
- Что показывает Реальный дефицит финансовых ресурсов муниципального образования
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Дефицит (профицит) местного бюджета рассчитывается по формуле:
доходы – расходы / расходы
- Информационная обеспеченность Муниципальный бюджет

3.1.10 Название индикатора Бюджетная обеспеченность населения

Что показывает Объем благ и услуг в денежном выражении, которые в данном году могут быть предоставлены в среднем каждому жителю муниципального образования за счет муниципального бюджета

Единицы измерения В рублях на душу населения

Расчет индикатора Доходы муниципального бюджета в расчете на одного жителя

Информационная Муниципальный бюджет

обеспеченность

3.1.11 Название индикатора Долговая нагрузка на бюджет

Что показывает Относительную величину долга местной администрации и возможности муниципального образования по его обслуживанию

Единицы измерения Проценты

Расчет индикатора Процентное отношение долга к сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета (отдельно учитывается прямой долг, то есть обязательства администрации по кредитам, ссудам и контрактам, и косвенный долг, то есть поручительства и гарантии администрации по обязательствам третьих организаций)

Информационная Муниципальный бюджет

обеспеченность

3.1.12 Название индикатора Отношение расходов на обслуживание долга к расходам бюджета

Что показывает Индикатор характеризует размер текущих выплат по обслуживанию долговых обязательств муниципального образования

Единицы измерения Проценты

Расчет индикатора Отношение расходов на обслуживание долга к расходам бюджета

Информационная Муниципальный бюджет

обеспеченность

3.2.1 Название индикатора Наличие реестра муниципальной нежилой недвижимости

Что показывает РадбьКбПроцедоходывевам третьих

Единицы измерения Проценты

Расчет индикатора

Информационная

обеспеченность

3.2.2 Название индикатора

Что показывает ПроцвходьяГ05ъе!УуТГФУу

Единицы измерения РадбьКбПроцедоходывевам третьих

Расчет индикатора

Информационная Проценты

обеспеченность

3.2.3 Название индикатора

Едл! улпИПроцвходывети с точки з гб!ксдтв33!муИюнбЭзбгпа пгжлпбьКб3! уВ%6 э 0 с,ьжбвьк!фуг ТОФ2!Дуьскп3! уВ%6 0

обе льрьЭь!ДуТГФГьскп

Что показывает

Единицы измерения

Расчет индикатора

216 ■ Приложения

	Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.4	Название индикатора	Доля доходов от нежилой муниципальной недвижимости (средства, получаемые от передачи в управление недвижимости, находящейся в муниципальной собственности) в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
	Что показывает	Эффективность использования муниципальной нежилой недвижимости с точки зрения поступления доходов в бюджет муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение доходов, полученных от передачи муниципальной нежилой недвижимости в управление, к общей сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.5	Название индикатора	Доля доходов от продажи нежилой недвижимости, находящейся в муниципальной собственности, в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
	Что показывает	Эффективность использования муниципальной нежилой недвижимости с точки зрения поступления доходов в бюджет муниципального образования
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Отношение доходов, полученных от продажи муниципальной нежилой недвижимости, к общей сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования
	Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.6	Название индикатора	Доля земли, находящейся в государственной собственности (с разбивкой на федеральные земли и земли субъекта Федерации)
	Что показывает	Структуру разграничения земель по формам собственности
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение площади земли, находящейся в государственной собственности, ко всей площади муниципального образования Данные местного земельного комитета
	Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета
3.2.7	Название индикатора	Доля земли, находящейся в муниципальной собственности
	Что показывает	Структуру разграничения земель по формам собственности
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение площади земли, находящейся в муниципальной собственности, ко всей площади муниципального образования Данные местного земельного комитета
	Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета
3.2.8	Название индикатора	Доля земли, находящейся в частной собственности
	Что показывает	Структуру разграничения земель по формам собственности
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение площади земли, находящейся в частной собственности, ко всей площади муниципального образования Данные местного земельного комитета
	Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета
3.2.9	Название индикатора	Доля земли, находящейся в муниципальной собственности и сданной в долгосрочную аренду
	Что показывает	Характер использования земельных ресурсов
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Процентное отношение площади земли, находящейся в муниципальной собственности и сданной в долгосрочную аренду, ко всей площади земли, находящейся в муниципальной собственности

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 217

Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета
3.2.10	Название индикатора Доля доходов от налоговых платежей за землю в налоговых и неналоговых доходах местного бюджета
Что показывает	Эффективность использования земельных ресурсов с точки зрения генерации доходов муниципального бюджета
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение налоговых платежей за землю к сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета
Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.11	Название индикатора Доля доходов от арендных платежей за землю в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
Что показывает	Эффективность использования земельных ресурсов с точки зрения генерации доходов муниципального бюджета
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение арендных платежей за землю к сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета
Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.12	Название индикатора Доля доходов от продажи земли или продажи прав аренды земли в налоговых и неналоговых доходах муниципального бюджета
Что показывает	Эффективность использования земельных ресурсов с точки зрения генерации доходов муниципального бюджета
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение доходов от продажи земли или продажи прав аренды земли к сумме налоговых и неналоговых доходов муниципального бюджета
Информационная обеспеченность	Отчет об исполнении бюджета муниципального образования
3.2.13	Название индикатора Доля земельных участков (объектов недвижимости) с зарегистрированными правами на них
Что показывает	Степень развития процесса регистрации прав на земельные участки (объекты недвижимости)
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение числа/площади земельных участков (объектов недвижимости), права на которые зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом "О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", к общему числу/площади земельных участков (объектов недвижимости) в границах муниципального образования
Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета
3.2.14	Название индикатора Доля земельных участков (объектов недвижимости), с которыми совершались гражданско-правовые сделки, в том числе продажа в рамках приватизации
Что показывает	Степень включенности земельных участков (объектов недвижимости) в экономический оборот в границах муниципального образования
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Процентное отношение числа/площади земельных участков (объектов недвижимости), с которыми совершались гражданско-правовые сделки, в том числе продажа в рамках приватизации, к общему числу/площади земельных участков (объектов недвижимости) в границах муниципального образования
Информационная обеспеченность	Данные местного земельного комитета

218 ■ Приложения

4. Сфера услуг и городское хозяйство**4.1. Жилье и его доступность**

- | | | |
|--------------|-------------------------------|--|
| 4.1.1 | Название индикатора | Обеспеченность жильем |
| | Что показывает | Уровень жизни, а также косвенно-потенциальный спрос на жилье |
| | Единицы измерения | кв. м на человека |
| | Расчет индикатора | Общая площадь жилищного фонда муниципального образования в расчете на одного жителя |
| | Информационная обеспеченность | Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики |
| 4.1.2 | Название индикатора | Ввод нового жилья |
| | Что показывает | Жилищное строительство в муниципальном образовании. Активизация на рынке строительства жилья как следствие экономического развития муниципального образования |
| | Единицы измерения | кв. м на 1000 человек населения |
| | Расчет индикатора | Площадь введенного в эксплуатацию за определенный период жилищного фонда в расчете на 1000 человек населения |
| | Информационная обеспеченность | Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики |
| 4.1.3 | Название индикатора | Доля индивидуального строительства |
| | Что показывает | Активность населения в решении жилищных проблем собственными силами |
| | Единицы измерения | Проценты |
| | Расчет индикатора | Отношение объема вводимых в действие жилых домов, построенных ЖСК и населением за свой счет и с помощью кредитов, к общему объему вводимых в действие жилых домов |
| | Информационная обеспеченность | Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики, оценочные данные |
| 4.1.4 | Название индикатора | Доля ветхого жилищного фонда во всем жилом фонде |
| | Что показывает | Состояние муниципального жилищного фонда, необходимый объем работ по текущему и капитальному ремонту зданий |
| | Единицы измерения | Проценты |
| | Расчет индикатора | Процентное отношение площади ветхого жилищного фонда к общей площади жилищного фонда |
| | Информационная обеспеченность | Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики |
| 4.1.5 | Название индикатора | Доступность жилья для населения |
| | Что показывает | Потенциальные возможности населения в приобретении жилья на первичном и вторичном рынке исходя из доходов средней семьи |
| | Единицы измерения | Число |
| | Расчет индикатора | Отношение цены стандартной квартиры к годовому доходу средней семьи. При расчете среднегодового дохода семьи учитываются номинальные среднедушевые среднемесячные доходы населения за определенный год. В качестве стандартной квартиры для домохозяйства принята квартира площадью 54 кв. м (социальная норма – 18 кв. м на человека) |
| | Информационная обеспеченность | Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики, оценочные данные |
| 4.1.6 | Название индикатора | Доступность приобретения жилья |
| | Что показывает | Платежеспособность граждан, а также какое количество квадратных метров жилой площади по средним ценам может быть приобретено среднестатистическим потребителем за счет годовых доходов |
| | Единицы измерения | кв. м в год |
| | Расчет индикатора | Соотношение между средним годовым доходом одного человека и средней стоимостью одного квадратного метра жилой площади |

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 219

Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики, оценочные данные
4.1.7	Название индикатора Разрыв между ценами на жилье на первичном и вторичном рынках
Что показывает	Относительный разрыв между ценами, то есть насколько доступнее приобретение жилья на вторичном рынке по сравнению с первичным рынком
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	$\frac{Ц_{перв} - Ц_{втор}}{Ц_{перв}} \cdot 100\%$
	где $Ц_{перв}$ – стоимость 1 кв. м жилья на первичном рынке, $Ц_{втор}$ – стоимость 1 кв. м жилья на вторичном рынке
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики, оценочные данные
4.1.8	Название индикатора Текущий платежеспособный спрос на жилье
Что показывает	Реальный платежеспособный спрос граждан на жилье в данный момент, объемы приобретаемого в собственность жилья за счет сбережений граждан, а также других источников: кредитов банков, займов, субсидий на жилье и т.д.
Единицы измерения	кв. м на 1000 человек
Расчет индикатора	Количество жилой площади, приобретенной гражданами в собственность за счет своих и заемных средств, в расчете на 1000 жителей
Информационная обеспеченность	Данные территориального Единого государственного реестра прав на недвижимость (ЕГРП)
4.1.9	Название индикатора Доля банков, занимающихся ипотечным кредитованием
Что показывает	Отражает степень развитости ипотечного кредитования по сравнению с развитостью банковской инфраструктуры. Свидетельствует о степени распространения банковского ипотечного кредитования среди банковского сообщества данного города. Показывает заинтересованность банков в ипотечном кредитовании и возможность конкуренции среди банков на рынке данных услуг
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Отношение числа банков, предлагающих ипотечное кредитование, к общему количеству работающих в городе банков
Информационная обеспеченность	Данные территориального управления Банка России, оценочные данные
4.1.10	Название индикатора Текущий спрос на жилищные ипотечные кредиты (займы)
Что показывает	Реальный спрос граждан на ипотечные кредиты банков для приобретения жилья, объемы кредитных средств, предоставленных гражданам для приобретения жилья в собственность за исследуемый период
Единицы измерения	Число ипотечных кредитов на 1000 человек населения
Расчет индикатора	Количество ипотечных кредитов, выданных в текущий период на 1000 человек населения
Информационная обеспеченность	Данные территориального управления Банка России
4.1.11	Название индикатора Объем жилищного ипотечного кредитования на 1000 человек населения
Что показывает	Суммарную задолженность по всем выданным и пока не погашенным ипотечным кредитам на определенный момент
Единицы измерения	руб.
Расчет индикатора	Общая сумма остатка задолженности по жилищным ипотечным кредитам, выданным банками, по состоянию на конец исследуемого периода на 1000 человек населения

220 ■ Приложения

Информационная обеспеченность	Данные территориального управления Банка России
4.1.12 Название индикатора	Коэффициент оборачиваемости жилья
Что показывает	Оборачиваемость жилищного фонда, долю квартир, домов, по которым совершаются сделки, связанных с переходом прав собственности на жилье, в общем количестве единиц жилой площади
Единицы измерения	Число сделок на 1000 человек населения
Расчет индикатора	Общее количество совершенных сделок с жилой недвижимостью по приобретению и отчуждению жилья на 1000 человек населения
Информационная обеспеченность	Данные территориального Единого государственного реестра прав на недвижимость (ЕГРП)

4.2. Жилищно-коммунальное хозяйство

4.2.1 Название индикатора	Установленный уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг
Что показывает	Установленную органами местного самоуправления степень участия населения в финансировании жилищно-коммунальных услуг
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Отношение стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья для населения, установленной местными нормативными актами, к нормативной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья
Информационная обеспеченность	Формы государственной статистической отчетности: 22-ЖКХ (сводная), 22-ЖКХ (реформа) краткая
4.2.2 Название индикатора	Фактический уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг
Что показывает	Фактический уровень финансирования жилищно-коммунальных услуг за счет платежей населения
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Отношение фактического объема поступления жилищно-коммунальных платежей от населения (на 1 кв. м общей площади жилья) к нормативной стоимости жилищно-коммунальных услуг (на 1 кв. м общей площади жилья)
Информационная обеспеченность	Формы государственной статистической отчетности: 22-ЖКХ (сводная), 22-ЖКХ (реформа) краткая
4.2.3 Название индикатора	Фактический уровень бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства
Что показывает	Фактическую долю профинансированных из бюджета жилищно-коммунальных услуг
Единицы измерения	Проценты
Расчет индикатора	Отношение фактического объема бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства в расчете на 1 кв. м общей площади жилья к нормативной стоимости жилищно-коммунальных услуг (на 1 кв. м общей площади жилья)
Информационная обеспеченность	Форма государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (сводная)
4.2.4 Название индикатора	Стоимость жилищно-коммунальных услуг
Что показывает	Стоимость жилищно-коммунальных услуг в муниципальном образовании руб./кв. м в месяц
Единицы измерения	Совокупная стоимость жилищно-коммунальных услуг в муниципальном образовании, рассчитанная по действующим тарифам и нормативам потребления в рублях на 1 кв. м общей площади жилья в месяц
Расчет индикатора	Совокупная стоимость жилищно-коммунальных услуг в муниципальном образовании, рассчитанная по действующим тарифам и нормативам потребления в рублях на 1 кв. м общей площади жилья в месяц
Информационная обеспеченность	Формы государственной статистической отчетности: 22-ЖКХ (сводная), 22-ЖКХ (реформа) краткая

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 221

- 4.2.5 Название индикатора** **Максимальная доля собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи**
- Что показывает Максимально допустимую долю расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в семейном доходе
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Устанавливается на региональном/местном уровне исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг
- Информационная обеспеченность Форма государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (субсидии)
- 4.2.6 Название индикатора** **Доля семей, получающих жилищные субсидии**
- Что показывает Долю семей в муниципальном образовании, получающих жилищные субсидии
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Отношение количества семей, получающих жилищные субсидии, к общему количеству семей в городе
- Информационная обеспеченность Формы государственной статистической отчетности: 22-ЖКХ (субсидии), 22-ЖКХ (реформа) краткая
- 4.2.7 Название индикатора** **Доля товариществ собственников жилья**
- Что показывает Процесс развития самоуправления в жилищной сфере
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Отношение общей площади жилищного фонда, в котором зарегистрированы товарищества собственников жилья, к общей площади всего многоквартирного (четыре и более квартир) жилищного фонда в муниципальном образовании
- Информационная обеспеченность Форма государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (реформа) срочная, органы управления ЖКХ муниципальных образований
- 4.2.8 Название индикатора** **Доля муниципального жилищного фонда, обслуживаемого на конкурсной основе (для городов)**
- Что показывает Развитие конкурентной среды и эффективность расходования средств в сфере обслуживания жилья
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Отношение общей площади муниципального жилищного фонда, обслуживаемого на конкурсной основе, к общей площади муниципального жилищного фонда в городе
- Информационная обеспеченность Форма государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (реформа) срочная, органы управления ЖКХ муниципальных образований
- 4.2.9 Название индикатора** **Доля муниципального жилищного фонда, управляемого на конкурсной основе (для городов с населением свыше 100 тыс. человек)**
- Что показывает Развитие конкурентной среды и эффективность расходования средств в сфере обслуживания жилья
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Отношение общей площади муниципального жилищного фонда, управляемого на конкурсной основе, к общей площади муниципального жилищного фонда в городе
- Информационная обеспеченность Форма государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (реформа) срочная, органы управления ЖКХ муниципальных образований

4.3. Коммунальные услуги

- 4.3.1. Название индикатора** **Бытовое теплоснабжение**
- Что показывает Уровень оборудования жилищного фонда системой центрального отопления. Косвенно характеризует обеспеченность населения коммунальными услугами и уровень развития инфраструктуры
- Единицы измерения Проценты

222 ■ Приложения

Расчет индикатора	Информационная обеспеченность	Отношение площади жилищного фонда, оборудованного центральным отоплением, ко всей площади жилищного фонда города Форма государственной статистической отчетности № 1 – жилфонд
4.3.2	Название индикатора	Бытовое водоснабжение
Что показывает	Единицы измерения	Уровень оборудования жилищного фонда водопроводом. Косвенно характеризует обеспеченность населения коммунальными услугами и уровень развития инфраструктуры Проценты
Расчет индикатора	Информационная обеспеченность	Отношение площади жилищного фонда, оборудованного водопроводом, ко всей площади жилищного фонда города Форма государственной статистической отчетности № 1 – жилфонд
4.3.3	Название индикатора	Бытовое водоотведение
Что показывает	Единицы измерения	Уровень оборудования жилищного фонда системой канализации. Косвенно характеризует обеспеченность населения коммунальными услугами и уровень развития инфраструктуры Проценты
Расчет индикатора	Информационная обеспеченность	Отношение площади жилищного фонда, оборудованного системой канализации, ко всей площади жилищного фонда города Форма государственной статистической отчетности № 1 – жилфонд
4.3.4	Название индикатора	Горячее водоснабжение
Что показывает	Единицы измерения	Уровень оборудования жилищного фонда системой горячего водоснабжения. Косвенно характеризует обеспеченность населения коммунальными услугами и уровень развития инфраструктуры Проценты
Расчет индикатора	Информационная обеспеченность	Отношение площади жилищного фонда, оборудованного системой горячего водоснабжения, ко всей площади жилищного фонда города Форма государственной статистической отчетности № 1 – жилфонд
4.3.5	Название индикатора	Благоустройство жилищного фонда
Что показывает	Единицы измерения	Уровень благоустройства жилищного фонда (наличие центрального отопления, водопровода, горячего водоснабжения, канализации, газоснабжения), качество жилья. Косвенно характеризует обеспеченность населения коммунальными услугами и уровень развития инфраструктуры Проценты
Расчет индикатора	Информационная обеспеченность	Отношение площади благоустроенного жилищного фонда (оборудованного одновременно центральным отоплением, водопроводом, горячим водоснабжением, канализацией, газом) ко всей площади жилищного фонда города Форма государственной статистической отчетности № 1 – жилфонд

4.4. Транспортные услуги

4.4.1	Название индикатора	Плотность маршрутной сети пассажирского транспортного комплекса муниципального образования
Что показывает	Единицы измерения	Развитие пассажирского транспортного комплекса и муниципальной транспортной инфраструктуры в целом Километров маршрутной сети на 1 кв. км улично-дорожной сети с твердым покрытием
Расчет индикатора		Отношение общей длины маршрутов пассажирского транспорта, обслуживаемых пассажирскими перевозчиками всех форм собственности, к общей длине

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 223

		улично-дорожной сети с твердым покрытием в муниципальном образовании. Рассчитывается по маршрутам всех видов наземного пассажирского транспорта, обслуживаемых перевозчиками всех форм собственности
	Информационная обеспеченность	Статистическая отчетность органа местного самоуправления
4.4.2	Название индикатора	Удельный вес льготных категорий пассажиров в общем объеме внутригородских пассажирских перевозок, осуществляемых пассажирскими автотранспортными предприятиями общего пользования
	Что показывает	Удельный вес пассажиров, не оплачивающих свой проезд на законных основаниях
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Отношение объема перевозок пассажиров, имеющих право бесплатного проезда на наземном пассажирском транспорте общего пользования, к общему объему перевозок пассажиров. Рассчитывается только по пассажирским предприятиям транспорта общего пользования, выполняющим автобусные перевозки
	Информационная обеспеченность	Форма № 65 – автотранс, раздел II "Эксплуатационные автобусы", строки 221 "Перевезено пассажиров маршрутными автобусами (включая маршрутные таксомоторы)..." и 222 "из них платных пассажиров...", 6-я графа "Внутригородское сообщение". Т.к. в строке 222 указывается объем перевозок платных пассажиров, для того, чтобы получить объем перевозок льготных пассажиров, из данных строки 221 по графе 6 вычитаем данные строки 222 по графе 6. Рассчитывается в целом по всем предприятиям автомобильного транспорта общего пользования
4.4.3	Название индикатора	Тариф на 1 поездку на пассажирском транспорте общего пользования по внутригородскому автобусному маршруту
	Что показывает	Тариф на одну поездку в пассажирском транспорте
	Единицы измерения	руб.
	Расчет индикатора	
	Информационная обеспеченность	Данные структурного подразделения местной администрации, отвечающего за муниципальный транспорт
4.4.4	Название индикатора	Удельный вес эксплуатационных затрат на внутригородские автобусные перевозки, покрываемых платой за проезд
	Что показывает	Степень окупаемости работы предприятий пассажирского транспорта за счет продажи билетов
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Отношение суммы выручки от реализации билетной продукции к сумме эксплуатационных затрат на выполнение внутригородских автобусных перевозок. Рассчитывается только по пассажирским предприятиям транспорта общего пользования, выполняющим автобусные перевозки
	Информационная обеспеченность	Форма № 65 – автотранс, раздел II "Эксплуатационные автобусы", строки 202 "Доходы маршрутных автобусов от перевозок платных пассажиров" и 211 "Расходы по маршрутным автобусам (включая маршрутные таксомоторы)", 6-я графа "Внутригородское сообщение"
4.4.5	Название индикатора	Себестоимость перевозки 1 пассажира по внутригородским автобусным маршрутам
	Что показывает	Себестоимость перевозки 1 пассажира
	Единицы измерения	руб.
	Расчет индикатора	Отношение расходов по внутригородским маршрутным перевозкам автомобильным транспортом к общему объему маршрутных пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

224 ■ Приложения

Информационная обеспеченность	Рассчитывается только по пассажирским предприятиям транспорта общего пользования, выполняющим автобусные перевозки Форма № 65 – автотранс, раздел II "Эксплуатационные автобусы", строки 211 "Расходы по маршрутным автобусам (включая маршрутные таксомоторы)" и 221 "Перевезено пассажиров маршрутными автобусами (включая маршрутные таксомоторы)", 6-я графа "Внутригородское сообщение"
4.4.6	Название индикатора Доля дотаций из бюджетов всех уровней в суммарных доходах пассажирских автотранспортных предприятий
Что показывает Единицы измерения Расчет индикатора	Уровень дотационной зависимости пассажирских автотранспортных предприятий Проценты Процентное отношение суммы дотаций из бюджетов всех уровней к суммарным доходам пассажирских автотранспортных предприятий. Рассчитывается только по пассажирским предприятиям транспорта общего пользования, выполняющим автобусные перевозки
Информационная обеспеченность	Статистические базы данных местных предприятий пассажирского транспорта

4.5. Услуги связи и информационные услуги

4.5.1	Название индикатора Число зарегистрированных домашних телефонов на 1000 человек населения
Что показывает Единицы измерения Расчет индикатора	Уровень обеспеченности населения услугами связи, а также уровень развития инфраструктуры связи в муниципальном образовании Число телефонов Количество зарегистрированных домашних телефонных номеров в расчете на 1000 человек населения
Информационная обеспеченность	Местное предприятие телефонной связи
4.5.2	Название индикатора Число пользователей сети Интернет на 1000 человек населения
Что показывает Единицы измерения Расчет индикатора	Степень информационной обеспеченности жителей Число пользователей Число пользователей сети Интернет, зарегистрированных у местных провайдеров связи в расчете на 1000 человек
Информационная обеспеченность	Данные местных центров связи

4.6. Услуги бытового обслуживания и общественного питания

4.6.1	Название индикатора Объем бытовых услуг на душу населения
Что показывает Единицы измерения Расчет индикатора Информационная обеспеченность	Развитость системы бытового обслуживания в муниципальном образовании тыс. руб. Отношение объема бытовых услуг к общей численности населения Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
4.6.2	Название индикатора Количество предприятий общественного питания на 1000 человек
Что показывает Единицы измерения Расчет индикатора Информационная обеспеченность	Обеспеченность жителей муниципального образования предприятиями общественного питания Число предприятий Число предприятий общественного питания в расчете на 1000 человек Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 225

4.7. Культурно-просветительное обслуживание

- 4.7.1 Название индикатора** Число работающих объектов культурно-просветительного обслуживания на 1000 человек
- Что показывает Обеспеченность жителей муниципального образования объектами культурно-просветительного обслуживания
- Единицы измерения Число объектов
- Расчет индикатора Число объектов культурно-просветительного обслуживания в расчете на 1000 человек
- Информационная обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.7.2 Название индикатора** Доля учащихся, занимающихся в музыкальных и художественных школах, спортивных секциях, в общем количестве детей до 18 лет
- Что показывает Занятость детей в свободное от учебы время
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение детей, занимающихся в музыкальных и художественных школах, спортивных секциях, к общему числу детей до 18 лет
- Информационная обеспеченность Статистические и отчеты организаций

4.8. Социальная защита

- 4.8.1 Название индикатора** Бюджетная обеспеченность по разделу "Социальная политика" на душу населения
- Что показывает Объем бюджетных средств, направленных на достижение высоких стандартов жизни населения
- Единицы измерения руб.
- Расчет индикатора Отношение расходов городского бюджета (по исполнению) по разделу "Социальная политика" к общей численности населения
- Информационная обеспеченность Статистические источники (о численности населения) и отчеты городского финансового управления
- 4.8.2 Название индикатора** Доля малоимущих граждан, зарегистрированных в органах социальной защиты населения, в общей численности населения
- Что показывает Уровень охвата малообеспеченных граждан социальной помощью
- Единицы измерения Проценты
- Расчет индикатора Процентное отношение числа всех малообеспеченных граждан, зарегистрированных в органах социальной защиты, к общей численности населения
- Информационная обеспеченность Статистическая отчетность органов социальной защиты
- 4.8.3 Название индикатора** Коэффициент кратности оказания социальной помощи
- Что показывает Сколько раз в среднем по городу один человек из числа нуждающихся получил социальную помощь
- Единицы измерения Раз
- Расчет индикатора Соотношение общего количества человек, получивших социальные выплаты за год, и числа зарегистрированных в органах социальной защиты граждан, чей среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума
- Информационная обеспеченность Статистическая отчетность органов социальной защиты
- 4.8.4 Название индикатора** Сумма выплат социальной помощи на 1 получателя
- Что показывает Средний объем социальных выплат на 1 получателя социальной помощи
- Единицы измерения руб.
- Расчет индикатора Соотношение суммы всех социальных выплат без учета пенсий (в рублях) и числа получивших социальную помощь граждан
- Информационная обеспеченность Статистическая отчетность органов социальной защиты

226 ■ Приложения

4.9. Здравоохранение

- 4.9.1 Название индикатора** **Обеспеченность населения местами в больницах для стационарного лечения**
 Что показывает Обеспеченность населения местами в больницах для стационарного лечения
 Единицы измерения Число коек на 10 тыс. населения
 Расчет индикатора Число коек в больницах всех типов в расчете на 10 тыс. населения
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики, оценочные данные
- 4.9.2 Название индикатора** **Обеспеченность населения услугами амбулаторно-клинических учреждений**
 Что показывает Обеспеченность населения услугами амбулаторно-клинических учреждений
 Единицы измерения Посещений в смену на 10 тыс. человек
 Расчет индикатора Число посещений амбулаторно-клинических учреждений в смену в расчете на 10 тыс. человек
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.9.3 Название индикатора** **Численность врачей на 10 тыс. человек**
 Что показывает Обеспеченность населения высококвалифицированной медицинской помощью, а также качество медицинского обслуживания в муниципальном образовании (косвенно)
 Единицы измерения Человек
 Расчет индикатора Численность врачей в расчете на 10 тыс. человек
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.9.4 Название индикатора** **Численность среднего медицинского персонала на 10 тыс. человек**
 Что показывает Обеспеченность населения квалифицированной медицинской помощью, а также качество медицинского обслуживания в муниципальном образовании (косвенно)
 Единицы измерения Человек
 Расчет индикатора Численность среднего медицинского персонала в расчете на 10 тыс. человек
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.9.5 Название индикатора** **Детская смертность**
 Что показывает Уровень жизни населения, качество оказываемых медицинских услуг и здоровье населения муниципального образования
 Единицы измерения Промилле
 Расчет индикатора Число умерших в возрасте до 1 года на 1000 родившихся
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.9.6 Название индикатора** **Уровень первичной инвалидности на 10 тыс. населения старше 18 лет**
 Что показывает Качество оказываемых медицинских услуг
 Единицы измерения Инвалидов на 10 тыс. человек старше 18 лет
 Расчет индикатора Численность жителей старше 18 лет, получивших первичную инвалидность, в расчете на 10 тыс. населения старше 18 лет
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.9.7 Название индикатора** **Уровень детской инвалидности на 10 тыс. населения моложе 18 лет**
 Что показывает Уровень жизни населения, качество оказываемых медицинских услуг и здоровье населения муниципального образования
 Единицы измерения Инвалидов на 10 тысяч человек моложе 18 лет
 Расчет индикатора Численность жителей моложе 18 лет, получивших инвалидность, в расчете на 10 тыс. человек моложе 18 лет
 Информационная Информационная
 обеспеченность Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 227

4.10. Образование

- 4.10.1 Название индикатора** **Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в детских дошкольных учреждениях**
- Что показывает: Обеспеченность детей услугами детских дошкольных учреждений (ДДУ), а также уровень развития соответствующей инфраструктуры в городе
- Единицы измерения: Мест на 100 детей
- Расчет индикатора: Число мест в ДДУ в расчете на 100 детей в возрасте от 1 до 6 лет
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.10.2 Название индикатора** **Число воспитанников, приходящихся на 1 воспитателя**
- Что показывает: Реальную обеспеченность детских дошкольных учреждений (ДДУ) кадрами воспитателей
- Единицы измерения: Воспитанников, приходящихся на 1 воспитателя
- Расчет индикатора: Отношение численности воспитанников в ДДУ к численности воспитателей
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.10.3 Название индикатора** **Численность учеников, приходящихся на 1 учителя**
- Что показывает: Реальную обеспеченность дневных общеобразовательных школ кадрами преподавателей
- Единицы измерения: Учащихся, приходящихся на 1 преподавателя
- Расчет индикатора: Отношение количества учащихся в дневных общеобразовательных школах к численности преподавателей в них
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.10.4 Название индикатора** **Доля учащихся, занимающихся во вторую и третью смены**
- Что показывает: Большое число учащихся во вторую и третью смены свидетельствует о недостаточной обеспеченности города общеобразовательными школами, что негативно влияет на качество образования
- Единицы измерения: Проценты
- Расчет индикатора: Процентное отношение числа учащихся во вторую и третью смены ко всему числу учащихся в дневных общеобразовательных школах
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

4.11. Благоустройство

- 4.11.1 Название индикатора** **Благоустройство территории**
- Что показывает: Степень благоустроенности территории муниципального образования
- Единицы измерения: Проценты
- Расчет индикатора: Процентное отношение благоустроенной территории к общей площади муниципального образования
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.11.2 Название индикатора** **Озелененность территории**
- Что показывает: Степень озеленения города
- Единицы измерения: Проценты
- Расчет индикатора: Процентное отношение площади зеленых насаждений ко всей площади города
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
- 4.11.3 Название индикатора** **Освещенность дорог**
- Что показывает: Степень освещенности дорог в муниципальном образовании
- Единицы измерения: Проценты
- Расчет индикатора: Процентное отношение протяженности освещенных дорог к общей длине дорог
- Информационная обеспеченность: Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

228 ■ Приложения

4.12. Охрана порядка

- 4.12.1 Название индикатора** **Число служащих в муниципальных органах по охране общественного порядка на 1000 человек**
 Что показывает Обеспеченность населения служащими органов охраны общественного порядка
 Единицы измерения Промилле
 Расчет индикатора Количество служащих органов охраны общественного порядка на 1000 человек
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность
- 4.12.2 Название индикатора** **Уровень преступности**
 Что показывает Уровень криминогенности в муниципальном образовании
 Единицы измерения Проценты
 Расчет индикатора Число зарегистрированных преступлений на 1000 человек
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность
- 4.12.3 Название индикатора** **Доля тяжких и особо тяжких преступлений во всех зарегистрированных преступлениях**
 Что показывает Уровень криминогенности в муниципальном образовании
 Единицы измерения Проценты
 Расчет индикатора Процентное отношение числа тяжких и особо тяжких преступлений к общему числу зарегистрированных преступлений
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность

4.13. Рекреационная сфера

- 4.13.1 Название индикатора** **Площадь садово-парковых территорий на 1000 человек**
 Что показывает Обеспеченность жителей садово-парковыми территориями
 Единицы измерения кв. м
 Расчет индикатора Площадь садово-парковых территорий на 1000 человек населения
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность
- 4.13.2 Название индикатора** **Количество спортивно-оздоровительных учреждений (бассейны, лыжные базы и т.д.) на 10 тыс. человек**
 Что показывает Обеспеченность населения спортивно-оздоровительными учреждениями
 Единицы измерения Число учреждений
 Расчет индикатора Количество спортивно-оздоровительных учреждений (бассейны, лыжные базы и т.д.) на 10 тыс. человек населения
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность

4.14. Торговля

- 4.14.1 Название индикатора** **Оборот розничной торговли на душу населения**
 Что показывает Уровень развитости розничной торговли на территории муниципального образования
 Единицы измерения тыс. руб. на душу населения
 Расчет индикатора Отношение оборота розничной торговли за определенный период к общей численности населения
 Информационная Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
 обеспеченность
- 4.14.2 Название индикатора** **Количество организаций розничной торговли (магазины, палатки) на 1000 человек**
 Что показывает Обеспеченность жителей организациями розничной торговли

Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований ■ 229

Единицы измерения	Число организаций
Расчет индикатора	Количество организаций розничной торговли (магазины, палатки) на 1000 человек
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
4.14.3	Название индикатора
	Количество торговых мест на вещевых, смешанных и продовольственных рынках на 1000 человек
Что показывает	Развитость рыночной инфраструктуры, обеспеченность жителей разнообразными торговыми услугами; косвенно отражает уровень жизни населения
Единицы измерения	Число мест
Расчет индикатора	Отношение общего количества торговых мест на вещевых, продовольственных и смешанных рынках к общей численности населения
Информационная обеспеченность	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

**Материалы оценки муниципальной программы
социально-экономического развития города Саратова на 1999-2001 годы**
(Подготовлено с использованием материалов проектов Института экономики города)

№ п/п	Мероприятие	Факт выполнения мероприятия (выполнено, не выполнено, полностью)	Критерии (индикаторы) успеха (что считается выполненным мероприятием)	Комментарии (причины успеха, неудачи)	Полученный эффект (субъективная оценка полученного эффекта)
1	2	3	4	5	6
1.1	Планирование экономического развития города				
1	Формировать годовые планы мероприятий и бюджет, основываясь на программе социально-экономического развития	+	Формирование доходов бюджета на основании утвержденного прогноза за социально-экономического развития	Необходимость четкого бюджетного планирования	Высокий
2	Наладить систематический контроль со стороны комитета по экономике и инвестиционной политике за экономическим обоснованием доходов и расходов, планируемых другими подразделениями администрации, на основе экспертизы планируемых мероприятий, планов и программ	+	По доходам осуществляется планирование и контроль. По расходам не разработаны и не утверждены критерии	Введение Бюджетного кодекса. Отсутствие упорядоченной нормативной базы, недостаточность бюджетного финансирования	Средний
3	Сформировать информационную базу по развитию города для повышения обоснованности принимаемых решений по управлению и прогнозированию	+	Создание единой городской и областной базы по прогнозу	Недостаточный уровень предоставляемой информации. Слабое взаимодействие с областными структурами власти	Низкий
4	Принять участие в создании и деятельности Саратовского агентства экономического развития для воздействия на формирование стратегии развития города и области	-	Создание агентства	Отсутствие финансирования	Нет эффекта
1.2	Повышение уровня управления и эффективности расходов городского бюджета				
1	Перейти на казначейскую систему исполнения городского бюджета	+	Переход на систему предварительного контроля	Бюджетный кодекс и законодательство, создание автоматизированной системы	Высокий

1	2	3	4	5	6
2	Создать в структуре финансового управления городской администрации отдел долговой нагрузки для контроля над долговыми обязательствами всех подразделений администрации и мониторинга долговой нагрузки на городской бюджет	+	Создание соответствующего управления в структуре комитета по экономике	Необходимость расширения долговых обязательств	Средний, так как только создан
3	Разработать и внедрить систему критериев для выделения проектов, в которые могут быть вложены бюджетные средства или привлечены средства под гарантии бюджета	-	Разработка и утверждение СГД системы критериев	Отсутствие средств в бюджете на капитальные вложения	Нет эффекта
4	Разработать и внедрить систему стандартов предоставления информации о бюджете для обеспечения необходимой степени прозрачности объемов и структуры доходов и расходов городского бюджета	+	Систематическое опубликование информации в СМИ в соответствии с утвержденными индикаторами	Находится в стадии разработки	Средний
5	Пересмотреть политику городской администрации в отношении финансирования капитальных расходов в следующем направлении: при сохранении объема расходов бюджета в размере существующих дотаций переориентировать расходы с прямого дотирования на поручительство по энергоресурсосберегающим инвестиционным проектам, реализуемым на предприятиях городского хозяйства	-	Разработка системы оценки энергосберегающих проектов для поручительства	Отсутствие средств в бюджете на капитальные вложения	Нет эффекта
1.3 Повышение эффективности управления муниципальной недвижимостью					
1	Завершить инвентаризацию объектов муниципального нежилого фонда	+	Завершение учета муниципальной собственности	Эффективное использование муниципального имущества	Высокий
2	Принять решением городской Думы "Порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом органов городского самоуправления и их структурных подразделений, являющихся юридическими лицами"	+	Заключение договоров о передаче муниципальной имущества	Упорядочено осуществление управления и контроля за муниципальным имуществом, увеличение доходов от его использования	Высокий
3	Утвердить решением городской Думы "Методику определения"	+	Утверждение СГД соот-	Упорядочение сдачи в	Высокий

232 ■ Приложения

1	2	3	4	5	6
	деления арендной платы за пользование муниципальным имуществом"		ветствующей методики	аренду неиспользуемого имущества	
4	Принять городской Думой "Программу приватизации муниципальной собственности на территории города Саратова", "Положение о порядке приватизации объектов муниципального нежилого фонда, обремененных арендными отношениями" и "Положение о порядке отчуждения муниципального имущества (вне рамок приватизации) и приобретения имущества юридических и физических лиц в муниципальную собственность"	+	Принятие документов СГД	Увеличение контроля за использованием муниципальной собственности	Высокий
5	Принять городской Думой решение "Об устройстве и реконструкции мансардных помещений под квартиры и служебные помещения на чердаках объектов жилищного и нежилого фондов"	-	Принятие соответствующего решения СГД	Отсутствие в законодательстве четкого определения использования мансардных помещений	Нет эффекта
6	Принять решением городской Думы "Порядок приватизации муниципального, ведомственного жилищного фонда", "Порядок продажи жилых помещений, являющихся муниципальной собственностью" и "Порядок обмена жилых помещений муниципального жилищного фонда"	-	Принятие соответствующего решения СГД	Работа осуществляется на основании существующих федеральных законов	Нет эффекта
7	Утвердить решением городской Думы "Положение об охране и использовании памятников истории и культуры г. Саратова"	-	Принятие соответствующего решения СГД	Отсутствие средств в бюджете на данные цели	Нет эффекта
2.1 Развитие жилищно-коммунального хозяйства (демонополизация и развитие конкуренции)					
1	Организовать работу компаний по управлению муниципальным жилищным фондом – дирекций единого заказчика	+	Создание ДЕЗов	Необходимость разделения функций заказчика и подрядчика	Средний
2	Сформировать конкурентные отношения в сфере управления жилищным фондом	-	Проведение конкурса на право управления жилфондом	Не урегулированы истинные финансовая работа	Нет эффекта
3	Ликвидировать текущую задолженность по оплате за обслуживание муниципального жилищного фонда на основе формирования и совершенствования договорных	+	Отсутствие задолженности по текущей оплате выполненных работ	Недостаток финансирования и как следствие снижение объемов вы-	Средний

1	2	3	4	5	6
	отношений в сфере обслуживания жилищного фонда и пересмотра принципов оплаты труда в подрядных муниципальных организациях			полняемых работ	
4	Снизить стоимость и повысить качество работ по обслуживанию муниципального жилого фонда путем конкурсного отбора наиболее эффективного подрядчика	+	Проведение конкурса на обслуживание жилого фонда	Необходимость снижения себестоимости работ	Средний, из-за низкого уровня оплаты
5	Сформировать договорные отношения между управляющими организациями и поставщиками коммунальных услуг	+	Заключение договоров на предоставление услуг	Необходимость получения этих услуг	Средний, из-за позиций монополистов и отсутствия заинтересованности в экономии у управляющей организации
6	Упорядочить систему предоставления адресной социальной помощи в оплате жилищно-коммунальных услуг малообеспеченным семьям.	+	Создание единой службы жилищных субсидий	Необходимость предоставления адресной социальной помощи	Средний
7	Упорядочить систему предоставления льгот на жилищно-коммунальные услуги	+	Создание единого органа по учету льгот	Неурегулирование финансовых взаимоотношений уровней бюджетов в данной сфере	Средний
8	Активизировать процесс создания товариществ собственников жилья – альтернативных форм управления жилищным фондом	+	Перевод муниципального жилого фонда в собственность ТСЖ	Активная разъяснительная работа	Высокий
9	Увеличить внебюджетную долю финансирования стоимости жилищно-коммунальных услуг на основе рационализации тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения	+	Приведение уровня платежей к размеру экономически обоснованных тарифов	Необходимость финансирования ЖКХ	Высокий, сложность утверждения уровня платежей
10	Создать систему регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги (см. подробнее раздел 2.1.1)	-	Создание органа при администрации, занимающегося регулированием тарифов	Отсутствие четкой законодательной базы	Нет эффекта
11	Формировать инвестиционную привлекательность жилищно-коммунального хозяйства Саратова	+	Приведение уровня платежей к размеру экономически обоснованных тарифов	Высокий износ муниципального жилого фонда	Средний

234 ■ Приложения

1	2	3	4	5	6
2.1.1 Развитие жилищно-коммунального хозяйства (совершенствование системы тарифного регулирования)					
1	Создать орган, регулирующий тарифы на жилищно-коммунальные услуги	-	Создание органа при администрации, занимающегося регулированием тарифов	Отсутствие четкой законодательной базы	Нет эффекта
2	Утвердить Положение о порядке разработки, рассмотрения и утверждения цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги	-	Создание органа при администрации, занимающегося регулированием тарифов	Отсутствие четкой законодательной базы	Нет эффекта
3	Создать систему мониторинга деятельности коммунальных предприятий	-	Утверждение Положения о мониторинге предприятий ЖКХ	Не было необходимости из-за постоянного недофинансирования	Нет эффекта
4	Проводить экспертизу деятельности коммунальных предприятий	-	Утверждение Положения о мониторинге предприятий ЖКХ	Не было необходимости из-за постоянного недофинансирования	Нет эффекта
5	Утвердить примерные договоры на поставку коммунальных услуг	+	Утверждение типовых договоров	Необходимо урегулировать отношения с поставщиками услуг	Высокий
6	Привлекать инвестиции в коммунальное хозяйство путем реализации концессионной схемы	-	Передача имущества в концессию	Отсутствие четкого законодательного механизма	Нет эффекта
2.2 Повышение эффективности управления городским пассажирским транспортом					
1	Провести корректировку тарифов на проезд в городском пассажирском транспорте	+	Утверждение тарифов в соответствии с затратами	Позволило сократить убытки предприятия	Высокий
2	Увеличить количество контролеров на маршрутах городского пассажирского транспорта	+	Увеличение количества контролеров	Ужесточение контроля	Высокий
3	Оптимизировать объемы транспортного обслуживания льготных категорий пассажиров. Ограничить права	- +	Уменьшение числа категорий льготников	Отмена муниципальных льгот, необходимость ис-	Низкий

1	2	3	4	5	6
	бесплатного проезда для некоторых категорий пассажиров			полнения по 64 категориям, установленным ФЗ	
4	Ввести защищенный от подделки проездной документ единого вида	+	Введение защищенного от подделки проездного документа единого вида.	Увеличение сборов	Высокий
5	Провести корректировку условий и порядка привлечения владельцев частных автотранспортных средств к работе на маршрутах городского пассажирского транспорта	+	Увеличение числа частных перевозчиков	Позволило увеличить пассажироперевозки	Высокий
3.1 Привлечение инвестиций					
1	Отобрать 4-6 пилотных инвестиционных проектов и активно способствовать их реализации с предоставлением льгот, не выходящих за рамки утвержденного бюджета	-	Отбор и сопровождение проектов	Отсутствие средств в бюджете на капитальные расходы	Нет эффекта
2	Организовать специальный реставрационный фонд памятников истории и культуры Саратова	-	Создание фонда	Отсутствие средств	Нет эффекта
3	Разработать принципы и порядок формирования бюджета развития на основе опыта реализации проектов	-	Разработка и утверждение принципов	Отсутствие средств	Нет эффекта
4	Наладить совместную работу администрации и САЭР (после создания Саратовского агентства экономического развития) по отбору, экспертизе и продвижению значимых для города проектов, формированию имиджа города как места, привлекательного для инвестирования	-	Создание САЭР	Не создан	Нет эффекта
5	Администрации выступить инициатором заключения соглашения с рядом предприятий города и инвестиционно-кредитной организацией (банком) для контроля и усиления финансовой дисциплины предприятий, реализующих инвестиционные проекты, на основе использования не административных, а финансово-экономических мер	-	Заключение соглашения	Отсутствие четкой политики в области инвестирования	Нет эффекта
3.2 Поддержка малого предпринимательства					
1	Создать условия для облегчения доступа к получению в аренду малыми предприятиями производственных	+	Упрощение процедуры получения в аренду	Необходимость развития предпринимательства	средний

236 ■ Приложения

1	2	3	4	5	6
	мощностей и помещений, высвобождаемых в ходе структурной перестройки для более эффективного использования лишних площадей и оборудования				
2	Облегчить процедуру аренды и выкупа недвижимости для малых предприятий	+	Упрощение процедуры получения в аренду	Необходимость развития предпринимательства	Средний
3	Закрепить квоту муниципального заказа (например, 15%) за малыми предприятиями города	-	Закрепление квоты	Не предусматривается действующим законодательством	Нет эффекта
4	Распространить опыт бизнес-инкубатора, изыскав свободные площади для создания единой сети подобных организаций в наиболее крупных районах города	-	Создание бизнес-инкубатора	Нет финансирования	Нет эффекта
5	Рассмотреть целесообразность введения льготного налогообложения малых предприятий, включающее отсрочки или снижение ставок платежей в городской бюджет для вновь создаваемых малых предприятий в приоритетных направлениях	+	Создание системы поддержки малого предпринимательства	Нет финансирования	Нет эффекта
3.3 Совершенствование конкурентных процедур при продаже и передаче долгосрочных прав на земельные участки и стимулирование выкупа земельных участков, расположенных под предприятиями					
1	Стимулирование выкупа земельных участков Установить единую выкупную цену в размере пятикратной ставки земельного налога	+	Установка ставки	На основании ФЗ	Средний
2	Максимально сократить и четко зафиксировать перечень документов, необходимых для выкупа земельного участка	+	Утверждение перечня согласующих организаций	Оптимизация процедуры предоставления	Средний
3	Расширить виды разрешенного использования выкупаемых участков	-	Утверждение перечня видов	Отсутствие завершения зонирования территории города	Низкий
4	Разработать гибкие схемы оплаты, в том числе разрешить выкуп в порядке погашения задолженности городского бюджета перед данным предприятием (при на-	-	Утверждение процедуры оплаты выкупленных участков	Увеличение доходов от земли	Нет эффекта

1	2	3	4	5	6
	лично таковой), выкуп земельного участка в рассрочку (до полугода) и по частям				
5	При выкупе земельного участка в рассрочку оформлять права собственности, не дожидаясь полного внесения платежей. При этом одновременно с заключением договора купли-продажи земельного участка заключается договор залога этого участка до момента завершения расчетов		Утверждение процедуры оплаты выкупленных участков	Увеличение доходов от земли	Нет эффекта
Совершенствование конкурентных процедур при продаже и передаче долгосрочных прав на земельные участки					
1	На аукционах и конкурсах устанавливать начальную цену земельного участка с учетом тенденции на рынке недвижимости		Внедрение конкурсной процедуры	Отсутствие данной нормы в законодательстве о земле	Нет эффекта
2	Использовать конкурсные процедуры для продажи земельных участков, имеющих различный род обременения (наличие ветхого фонда и др.), не обустроенных инфраструктурой, имеющих особое значение с точки зрения пространственно-композиционного построения города, расположенных в наиболее экономически пресыщенных частях города		Внедрение конкурсной процедуры	Отсутствие четкого земельного законодательства	Нет эффекта
3	При передаче земельных участков в аренду под застройку фиксировать ставки арендной платы на период строительства и установить принципы изменения ставки на весь срок аренды, предусматривать право сдачи земельного участка в субаренду, право залога прав аренды без согласования с собственником		Внедрение соответствующей процедуры	Наличие выгорающих доходов	Нет эффекта
4	Установить перечень земельных участков, предлагаемых к продаже в течение года, и обеспечить его открытость путем публикации в средствах массовой информации		Утверждение перечня участков на год	Отсутствие стабильной работы земельных служб	Нет эффекта
5	Предусмотреть компенсацию затрат, понесенных организаторами торгов, в том числе по подготовке пакета необходимой документации		Выделение средств на компенсацию организаторам торгов	Нет средств в бюджете	Нет эффекта

238 ■ Приложения

1	2	3	4	5	6
6	Использовать земельные участки в качестве инструмента залога при ипотечном кредитовании нужд городского хозяйства	-	Разработка положения о ипотечном кредитовании	Отсутствие средств в бюджете на капитальные вложения	Нет эффекта
3.4 Переход к правовому зонированию территории города					
1	Подготовить общую концепцию правового зонирования и разработать карты зонирования и градостроительных регламентов центральной части города	+	Утверждение концепции правового зонирования	Медленное ведение работ из-за недостаточного финансирования	Низкий
2	Завершить картографические работы и градостроительные регламенты на всей территории Саратова	+	Завершение и утверждение картографического плана	Работы еще не завершены	Средний
3	Обеспечить согласование правил землепользования и застройки и представление их в городскую Думу	-	Утверждение правил	Нет единого подхода к инвестиционному процессу в городе	Нет эффекта
3.5 Совершенствование системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территории города					
1	Разработать порядок регистрации прав на объекты незавершенного строительства	+	Разработка и утверждение порядка	Необходима инвентаризация и постановка на налоговый учет объектов	Высокий
2	Использовать в регистрации прав на недвижимость процедуру регистрации прав на общее имущество членов condominiuma	-	Внедрение процедуры регистрации прав на общее имущество	Недостаточная практика и запущенность правоотношений собственности	Нет эффекта
3	Разработать процедуру регистрации прав на предприятии как единый имущественный комплекс	-	Внедрение процедуры регистрации прав	Недостаточность правовой применимости практики и сложность подтверждения прав собственности	Нет эффекта
4.1 Финансово-экономические механизмы решения экологических проблем					
1	Подготовить нормативно-правовые документы для дальнейшего функционирования городского экологического фонда в качестве самостоятельного финансово-учреждения с применением форм предоставления	-	Создание и функционирование фонда	Фонд ликвидирован в связи с Бюджетным кодексом	Нет эффекта

1	2	3	4	5	6
	финансирования на возвратной основе		Экологическая наценка	Требования Налогового кодекса	Нет эффекта
2	Возобновить действие механизмов взимания платы за выбросы в атмосферу от передвижных источников (в виде экологической наценки на бензин)	-			
3	Ввести нормы и требования к автомобильной технике по обеспечению экологической безопасности (например, условие перевода транспортных средств на сжиженный газ или оснащения нейтрализаторами отработанных газов при организации частных автоперевозок на конкурсной основе)	-	Разработка и внедрение норм и требований к автомобильной технике по обеспечению экологической безопасности	Отсутствие федерального законодательства	Нет эффекта
4	Разработать методику конкурсного отбора предприятий для выполнения работ по сбору, размещению и переработке отходов	-	Разработка концепции работы с отходами в городе	Нет источника финансирования работ	Нет эффекта
4.2 Развитие ипотечного жилищного кредитования					
1 этап – 2000 г. Сформировать на уровне города условия, благоприятные для осуществления ипотечных операций					
1	Подготовить проект решения городской Думы "О развитии ипотечного жилищного кредитования в Саратове"				
2	Утвердить решением городской Думы положение "О фонде временного проживания"				
3	Подготовить положение "О порядке действий органов опеки и попечительства при принятии решения о согласии на передачу жилых помещений, права на которые имеют несовершеннолетние граждане, в ипотеку (залог) и на обращение взыскания на это помещение"				
4	Подготовить рекомендацию по регистрации ипотеки, являющейся обеспечением возврата кредитных средств, предоставленных на приобретение жилого недвижимого имущества				
2 этап – 2001 г. Оказать содействие в реализации схем ипотечного кредитования					
1	Организовать обучение специалистов				
2	Отработать процедуры ипотечного кредитования				
			Внедрение определенных процедур	Недостаточное финансирование для развития ипотечного кредитования, низкие доходы населения	Нет эффекта

1	2	3	4	5	6
3	Разработать пакет документов, оформляющих кредитные сделки				
4.3	Управление социальной сферой (адресная социальная поддержка населения)				
1	Перейти к новому порядку разработки и утверждения целевых программ, отвечающему федеральным стандартам	+	Создание целевых программ	Необходимость определения целей и задач	Высокий
2	Установить единый порядок разработки и размещения муниципального заказа в соответствии с методическими принципами, которые закреплены в федеральном законодательстве	-	Разработка и утверждение порядка размещения социального заказа	Низкое финансирование отраслей социальной сферы	Нет эффекта
3	Провести анализ предоставления льгот, учет льготников и контроль за предоставлением льгот и других видов социальной помощи.	+	Анализ и контроль предоставления льгот	Оптимизация расходов бюджетных средств	Высокий
4	Выявить, существует ли двойной счет при получении компенсации за оказание услуг льготникам (транспорт, жилищно-коммунальная сфера), и если существует, то устранить его	+	Анализ и контроль предоставления льгот	Оптимизация расходов бюджетных средств	Высокий
5	Оценить точность методик определения дохода семьи при начислении жилищных субсидий и оказании адресной помощи в рамках системы социальной защиты	-	Выборочные обследования предоставленных справок	Формальное соответствие справок требованиям федерального законодательства	Средний
6	Обеспечить единообразие методики оценки дохода на уровне города	+	Предоставление справок на основе единой методики	Федеральное законодательство	Высокий
7	Уточнить детальный перечень всех льгот, дотаций и скрытых субсидий для разных категорий населения во всех социально ориентированных отраслях (транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и др.)	+	Разработка детального перечня	Спорность отнесения тех или иных затрат к наведенным "расходам"	Средний
8	Дать стоимостную оценку льгот и других видов социальной поддержки в масштабе города. Определить доли категориальных льгот и помощи, оказываемой с учетом оценки дохода семьи, в совокупных расходах горо-	+	Оценочные данные при формировании бюджета	Необходимость четкого бюджетного планирования	Высокий

1	2	3	4	5	6
	да на социальную поддержку населения				
9	Определить ресурсы для повышения адресности в каждой из социально ориентированных отраслей и приоритеты социальной политики для формирования адресных программ	+ -	Четкое определение источников для реализации программ	Невозможность долгосрочного бюджетного планирования	Средний
10	Разработать и реализовать пилотный проект по переводу категориальных льгот в адресную форму	-	Перевод льгот в адресную форму	Отсутствие федерального законодательства	Нет эффекта

Концепция создания агентства экономического развития города

Постановка проблемы

Проблемы экономического развития российских городов в значительной степени связаны с тем, что многие местные администрации не имеют в настоящее время четкого представления о перспективах их развития. Изменение социально-экономических отношений привело к тому, что директивные планы старого образца (план социально-экономического развития, генеральный план развития территории города), по существу, потеряли сегодня свою координирующую роль. За годы реформ фактически исчезли не только плановые задания, но и какие-либо иные ориентировки "сверху". В итоге города остались без сформулированной стратегии, столь необходимой для развития предпринимательства, привлечения инвестиций, градостроительства, бюджетного планирования, составления программ развития.

В то же время муниципальные образования получили известную самостоятельность в экономической и социальной сфере, основой которой стало закрепленное за ними в Конституции и в ряде законов право самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью и местными финансами. Пользуясь этими правами, многие городские администрации достаточно активно проводили преобразования в жилищном секторе, в сфере городской недвижимости, городской инфраструктуры и других областях городского хозяйства.

Реформирование давало определенную экономию в расходной части бюджета, однако перераспределение средств далеко не всегда было эффективным. Бюджетные средства, в том числе и сэкономленные в результате реформ, как правило, немедленно поглощались первоочередными расходами. Причем если некоторые из этих расходов были действительно срочными, то экстренная необходимость других представляется далеко не столь оче-

видной (например, предоставление поддержки независимым городским предприятиям из средств городского бюджета). Результатом такого латания дыр в городском хозяйстве часто является практически полное отсутствие средств на развитие в городских бюджетах.

Недостаточное внимание к перспективным проблемам объясняется не только огромным количеством текущих проблем. Другой, зачастую более существенной, причиной является отсутствие общей стратегии развития города, которая позволила бы увязать городские программы между собой, добиться баланса интересов всех экономических субъектов, экономно и эффективно использовать ограниченные ресурсы.

Без выработки общей стратегии отбор проектов реформирования осуществляется подразделениями администрации самостоятельно, не всегда достаточно обоснованно и без взаимной увязки. В результате такая практика приводит к отсутствию заделов как для устойчивого развития реформируемых секторов, так и для городского хозяйства в целом. Целевые программы администрации по поддержке отдельных отраслей и предприятий зачастую оказываются связанными с предпринимательским риском и не дают ожидаемого эффекта, так как не учитывают реальных интересов предпринимательского сектора.

Наконец, одна из главных проблем неэффективности работы по экономическому развитию — попытка ее выполнения преимущественно силами городской администрации или по крайней мере в условиях контроля со стороны, а также при бюджетном финансировании. Негативными характеристиками такой работы являются:

- "перекрытие" отдельных мероприятий, дезинтеграция усилий, лоббирование узких административных интересов;
- сложность решения задач разработки стратегии силами сотрудников администрации, которые слабо заинтересованы в реальных результатах такой работы, загружены рутинной работой, редко имеют достаточно стимулов для выражения собственного независимого мнения;
- отсутствие необходимости в широком подключении к разработке стратегии городского развития представителей городского сообщества.

В итоге неэффективно расходуются бюджетные средства, не достигается общественное согласие в разработке городской

244 ■ Приложения

стратегии развития, которое является важнейшим элементом ее успешной реализации. Административные изменения приводят к тому, что подготовленные ранее материалы оказываются не востребованными, а развернутая работа останавливается. Данная ситуация является типичной для российских городов.

Аналогичные проблемы существуют в сфере работы с инвесторами. Традиционное директивное управление предприятиями города (не относящимися к муниципальной собственности) в настоящее время не входит в круг обязательных полномочий администрации. Практически все акценты воздействия на экономику города сместились в сторону правовой, организационной, управленческой деятельности. Основным средством для подъема экономики становится привлечение инвестиций на основе создания благоприятного хозяйственного климата для предпринимательства.

Однако деятельность администрации по привлечению инвестиций традиционно осложняется тем, что в отсутствие разработанной стратегии экономического развития в городе не удается выстроить инвестиционную политику, которая определяла бы отраслевые и другие приоритеты в поиске и реализации инвестиционных проектов с учетом интересов города и потенциальных инвесторов.

Практическая работа с инвесторами, как правило, сводится к введению льгот по налогам и платежам в городской бюджет. Зачастую фактически отсутствует объективная информация о потенциале города и перспективах его развития, юридических условиях деятельности (инвестиционный профиль города), а также о конкретных объектах потенциального инвестирования (площадки, их инфраструктурное обеспечение и пр.), необходимая потенциальному инвестору для принятия решения. В этих условиях городу сложно обозначить свои, иногда уникальные, преимущества в конкурентной борьбе с другими городами за инвестиции. Город как целое воспринимается иностранным инвестором достаточно субъективно, зачастую по впечатлениям от встреч с первыми лицами администрации.

С учетом вышеизложенной ситуации предлагается улучшить организацию работы в городе по планированию социально-экономического развития и привлечению инвестиций. Принципиальными установками в организации такой работы должны стать:

- обязательная связь деятельности, нацеленной на привлечение инвестиций, с разработкой и выполнением стратегического плана экономического развития города. Стратегический план должен представлять собой первичный концептуальный документ, своего рода конституцию развития города, на основе которого вырабатываются целевые программы. Работа по привлечению инвестиций должна стать одной из основных целевых программ (скорее, их совокупностью), ориентированных на достижение тех целей и задач, которые будут определены в стратегическом плане;
- проведение такой работы с участием не только городской администрации, но и других представителей города: предприятий, банков, научных и образовательных учреждений, общественных организаций. Действенность управления администрации зависит от того, насколько точно учтены интересы этих структур в принимаемых решениях, насколько точен просчет эффекта принимаемых решений для сообщества в целом и для бизнеса в частности. Зачастую городская администрация не сталкивается в своей деятельности с необходимостью подобных расчетов и, соответственно, не располагает в своем штате специалистами соответствующего профиля;
- организационные формы работы над стратегическим планом и программой привлечения инвестиций в каждом городе необходимо выбирать исходя из конкретных условий. К таким условиям относятся позиция администрации, готовность частного и общественного секторов участвовать в программе экономического развития города, размер города, характер его экономики, экономическая и социальная ситуация в нем, цели экономического развития, финансовые и кадровые ресурсы города и т.д. Ведущую роль в работе над планом может играть сама местная администрация (ее специализированный департамент, занимающийся вопросами экономического развития, или муниципальное учреждение), привлеченная на договорной основе существующая городская независимая организация (консалтинговая фирма, университет и др.) или вновь создаваемая независимая организация. Наиболее эффективной формой является независимое некоммерческое агентство экономического развития (АЭР), работающее в интересах всех представителей города и инвесторов.

Цель и задачи создания агентства экономического развития

Основной целью деятельности АЭР является разработка долгосрочной стратегии экономического развития города, направленного на улучшение качества жизни городского сообщества, создание благоприятной среды для развития экономики, формирование образа города как места, привлекательного для инвестиций.

В основе концепции городского АЭР лежит понимание того, что *российские города, которые стремятся заниматься своим экономическим развитием, не должны делать ставку на реальную помощь центра* — как организационную, так и материальную, в частности в виде дотаций на развитие городского хозяйства и централизованных государственных инвестиций в экономику. *Основное в решении местных социально-экономических проблем зависит от самих городов*, от того, насколько города в состоянии развить собственную инициативу и предпринимательство и эффективно использовать даже те ограниченные возможности и резервы, которыми они сегодня располагают.

В ходе реализации поставленной цели АЭР решает следующие задачи:

- осуществляет анализ природных, демографических, производственных, финансовых и других ресурсов города. Изучает наметившиеся объективные тенденции развития экономики страны, анализирует экономическую политику с использованием данных макроэкономических прогнозов Минэкономразвития России, ведущих международных финансовых организаций, определяя тем самым "внешние" условия развития города;
- проводит постоянный мониторинг экономики города, составляет прогноз тенденций изменений в ключевых отраслях и на предприятиях города;
- разрабатывает сценарии долгосрочного экономического развития города, проводит общую оценку затрат и эффекта при их реализации, готовит для городской администрации предложения по наиболее вероятному варианту сценария;
- анализирует современный опыт реформирования городского хозяйства, включая схемы финансирования отдельных проек-

тов, изучает возможности реализации тех или иных проектов с точки зрения их приемлемости для использования в своем городе, проводит примерную оценку затрат/результатов по данным проектам;

- на основе проведенного анализа и разработанных сценариев разрабатывает стратегический план развития города. Структурно он должен включать в себя: 1) концепцию развития города в средне- или долгосрочной перспективе, 2) краткое изложение целевых программ, которые будут реализовываться в городе. Концепция, как основной элемент стратегического плана, является наиболее общим и неизменным документом; это своеобразная конституция города, не подлежащая пересмотру в течение длительного времени. В концепции должны быть кратко проанализированы условия развития города, изложено перспективное видение города и определенные им конкретные цели. Целевые программы должны соответствовать определенным в концепции целям. В плане должен быть приведен примерный перечень задач и конкретных мероприятий по каждой целевой программе, приблизительно оценена их стоимость и ожидаемый эффект, а также приоритетность исполнения;
- дает рекомендации по разработке целевых программ, которые готовятся на основе стратегического плана специализированными подразделениями администрации совместно с другими городскими организациями. Содержание целевых программ может периодически корректироваться в соответствии с конкретными условиями. На основе концепции и целевых программ в администрации составляются годовые планы социально-экономического развития города;
- дает рекомендации по планированию и управлению средствами городского бюджета, проведению политики заимствований и бюджетных гарантий;
- дает рекомендации по реализации и сопровождению отдельных проектов, связанных с реформированием городского хозяйства, целевых программ, а также проектов отдельных предприятий города. Осуществляет экспертизу и сертификацию проектов на предмет их соответствия основным приоритетам стратегического развития города;
- дает рекомендации по совершенствованию предпринимательского климата в городе: в области законодательства, бюрократи-

- ческих процедур, отдельных инструментов по привлечению инвестиций и содействию реализации конкретных проектов;
- способствует формированию образа города как места, привлекательного для инвестиций, и постоянно подкрепляет этот имидж на рынке инвестиций. Занимается распространением соответствующих рекламных материалов;
 - осуществляет непрерывный анализ хода реализации стратегического плана и его корректировку с учетом изменений внешних и внутригородских факторов.

Преимущества, связанные с созданием в городе агентства экономического развития, и основные принципы его деятельности

Само по себе наличие стратегического плана, разработанного независимой организацией, является фактором привлечения инвесторов, а работа администрации по его реализации улучшает "среду" и повышает привлекательность города, улучшает условия работы местных предпринимателей и привлекает новый бизнес.

Наличие специализированной организации — АЭР — делает работу по совершенствованию предпринимательского климата не разовой кампанией, а постоянным процессом адаптации городского хозяйства к изменяющимся в условиях рынка требованиям предпринимателей.

Разрабатываемая АЭР стратегия, по существу, является программой улучшения "городской общественной среды", понимаемой в широком плане как комплекс условий жизни и хозяйствования в городе.

Главными принципами деятельности АЭР, обеспечивающими реализацию поставленных задач, являются:

- неангажированность, независимость как от городской администрации, так и от других потенциальных "лоббирующих" сил (представителей бизнеса, структур регионального и федерального уровня, зарубежных организаций), которая достигается при создании АЭР в виде самостоятельной организации. Несмотря на то что администрации города является одной из наиболее заинтересованных сторон и должна выступить инициато-

ром создания АЭР, нельзя допустить ее доминирования в работе новой организации. Реальный общественный эффект деятельность АЭР может принести лишь при условии объективности оценок и рекомендаций;

- профессионализм работников АЭР и наличие специалистов, владеющих навыками и методами работы как в предпринимательском, так и в общественном секторе экономики. Штат специалистов АЭР может составлять 5-6 человек, в числе которых: экономист-аналитик, специалист по прогнозированию и составлению моделей, демограф или специалист по социальным вопросам, специалист по планированию и зонированию городской территории, специалист по финансам, специалист по управлению проектами. Штат технических сотрудников — 2-3 человека;
- подбор руководителя АЭР, способного сочетать принцип независимости организации с налаживанием рабочих контактов с администрацией, бизнесом и общественностью.

Юридическая форма создаваемой организации и ее финансирование

Городское АЭР предлагается зарегистрировать в форме некоммерческой организации со статусом некоммерческого партнерства.

Форма некоммерческой организации выбрана в связи с тем, что АЭР создается для достижения прежде всего общественно-значимых целей, а именно создания в масштабах города благоприятных условий для выполнения программы экономического развития города.

Форма "некоммерческое партнерство" выбрана как наиболее адекватно соответствующая роли учредителей в создании и функционировании организации. Создание АЭР в форме некоммерческого партнерства позволяет сочетать общественные и индивидуальные интересы учредителей. Учредитель сохраняет свое членство до тех пор, пока организация реализует оба эти интереса.

Предлагаемыми учредителями для АЭР российского города могут стать:

250 ■ Приложения

- 1) городская администрация;
- 2) городская дума;
- 3) промышленные и прочие предприятия города, банки;
- 4) научно-исследовательские и учебные организации;
- 5) организации регионального уровня (областные, республиканские, краевые);
- 6) инвесторы — уже работающие в городе или потенциальные;
- 7) одна из международных организаций, заинтересованная в поддержке разработки стратегии экономического развития города (например, IFC, ТАСИС).

Список первоначальных учредителей рекомендуется сформировать открытым; в состав учредителей позднее могут добавиться другие организации, заинтересованные в социально-экономическом развитии города.

АЭР создается за счет уставных взносов учредителей. Помимо офисного помещения, предоставляемого администрацией, российские организации вносят свой интеллектуальный продукт (проект плана развития города, наработки по управлению инвестиционными проектами, информационная база и др.).

Текущая работа АЭР осуществляется как в самостоятельной работе ее сотрудников, так и в виде заказа отдельных работ сторонним организациям, прежде всего учредителям. В качестве основного источника финансирования текущей деятельности АЭР на первоначальный период (ориентировочно 1-2 года) предполагается привлечь донорские средства в виде взноса учредителя — международной организации. В дальнейшем финансирование работы АЭР возможно за счет фиксированной премии, отчисляемой от прибыли реализованных инвестиционных проектов.

Примерная схема взаимодействия агентства экономического развития с его учредителями

В соответствии с основной целью своего создания АЭР разрабатывает долгосрочную программу развития города с учетом многообразия групп интересов городского сообщества (государственные, муниципальные, общественные, частнопредпринимательские, социальные). Предлагаемая форма некоммерческого

партнерства в наибольшей мере позволяет реализовать эту цель, поскольку в состав учредителей АЭР предлагается включить организации, представляющие администрацию и думу города, научные и предпринимательские круги, представителей области, внешних инвесторов. С одной стороны, эти организации приносят в деятельность АЭР свои целевые ориентиры, навыки и опыт работы. С другой стороны, деятельность самого АЭР способствует работе организаций-членов.

Примерная схема взаимодействия АЭР с его основными учредителями выглядит следующим образом.

Администрация города

Администрация — для АЭР:

- задает целеполагание для вырабатываемой концепции в виде достижения благосостояния сообщества в целом;
- предоставляет полную и достоверную информацию по всем направлениям социально-экономического развития города, налаживает рабочие контакты АЭР и подразделений администрации;
- обеспечивает взаимодействие АЭР с муниципальными предприятиями и организациями, государственными организациями федерального и областного уровня в городе и за его пределами;
- предоставляет возможность участия АЭР (наряду с другими организациями) в конкурсе на выполнение муниципального заказа на разработку целевых программ, реализующих отдельные направления стратегического плана.

АЭР — для администрации:

- разрабатывая стратегический план, дает долгосрочные обоснованные ориентиры для деятельности администрации по основным направлениям городского развития:
 - развитие городской недвижимости — это земля (в том числе под предприятиями), здания и сооружения, находящиеся в муниципальной собственности;
 - совершенствование экономических и юридических отношений в области землепользования;
 - поддержка занятости и содействие обучению и переподготовке кадров;
 - развитие городской инфраструктуры (коммунальной, транспортной и др.);

252 ■ Приложения

- улучшение местной правовой, налоговой и организационной среды для развития местного предпринимательства и привлечения нового бизнеса, а также для развития малого и среднего предпринимательства;
- на основе предлагаемого варианта (сценария) развития выводит на количественные показатели, необходимые для краткосрочного планирования (текущего бюджета, бюджета развития, заимствований, бюджетных гарантий);
- предлагает целевые программы развития с совокупной оценкой их затрат и результатов;
- предлагает рекомендации по совершенствованию законодательства, организационно-управленческой структуры администрации;
- предлагает основные направления деятельности администрации в рамках создания образа города, привлекательного для инвестирования.

Научно-исследовательские, образовательные и консалтинговые организации

Организации — для АЭР:

- предоставляют наработанное ими know-how — научные подходы, методологическую и информационную базу, практические методики планирования;
- на основе анализа преимуществ и недостатков разработанных АЭР программ, выявленных в ходе их реализации, дают рекомендации по разработке стратегического плана, в котором должны быть учтены специфические местные условия (социальные, экономические, организационные и др.);
- дают рекомендации по учету интересов местного предпринимательства, обобщенные данные по опыту привлечения нового бизнеса и проблемам, связанным с совершенствованием предпринимательского климата.

АЭР — для организаций:

- при необходимости (отсутствии собственных специалистов, лимите времени и по другим объективным причинам) передает на выполнение этим организациям отдельные направления аналитической, научно-исследовательской работы с учетом накопленного опыта и связей в научно-исследовательских организациях

и вузах города и области. В этом случае финансирование работ осуществляется либо из средств АЭР, либо из бюджета на конкурсной основе;

- организуя на постоянной основе разработку стратегического планирования в городе, открывает для организаций новые направления научной и практической деятельности, а также направления подготовки и переподготовки кадров; предоставляет возможности прохождения практики в АЭР для учащихся, ведет спецкурсы (или готовит к ним материалы);
- передает на разработку или рекомендует организации-учредители в качестве исполнителей по разработке инвестиционных проектов в рамках целевых программ. Организации могли бы выполнять инвестиционные проекты для предприятий и организаций города на коммерческой основе. Объективным основанием для рекомендации является в данном случае участие организаций-учредителей в разработке стратегического плана.

Международная инвестиционная организация

Для АЭР:

- открывает доступ к признанным в мировой практике методикам подготовки и реализации инвестиционных проектов различного уровня и масштаба;
- позволяет учесть в стратегическом плане интересы и приоритеты зарубежных инвесторов и их изменение;
- фактом своего участия создает определенный имидж открытости городского сообщества и его ориентации на расширение международного сотрудничества.

В целом подбор организаций — учредителей АЭР должен обеспечивать репрезентативность различного рода групп интересов, а вместе с этим объективность и сбалансированность разрабатываемой экономической стратегии развития города.

Официальные сайты некоторых российских муниципалитетов

Абакан	http://meria.abakan.ru
Архангельск	http://www.arhcity.ru
Астрахань	http://astrakhan.astranet.ru
Бийск	http://www.bijsk.secna.ru
Братск	http://www.bratsk-city.ru
Буденновск	http://www.budennovsk.ruadm
Владивосток	http://www.vladcity.ru
Владимир	http://www.cityadm.vladimir.ru
Волгоград	http://www.volgadmin.ru
Волгореченск	http://volgorechensk.wallst.ru
Воронеж	http://www.city.vrn.ru
Выборгский район	http://www.vyb.spb.ru
Гатчина	http://city.gatchina.ru
Геленджик	http://www.sea.ru
Губкинский	http://adm.purpe.ru
Данилов	http://www.adm.yar.ru/power/mest/Danilov.htm
Десногорск	http://www.desnogorsk.ru
Дзержинский	http://www.ugresh.ru
Добрянка	http://www.dobryanka.perm.ru
Донской	http://www.donskoy.tula.ru
Егорьевск	http://admin.egorievsk.mrc.ru
Елабуга	http://www.elabuga.ru
Железногорск	http://www.adm26.krasnoyarsk.su
Жуковский	http://www.zhukovskiy.ru
Заречный	http://www.zarechny.penza.ru
Иваново	http://ivadm.ivanovo.ru
Ижевск	http://www.mayor.udm.ru
Казань	http://www.kazan.org.ru
Калининград	http://www.klgd.ru/
Каргополь	http://www.kargopol.atnet.ru
Каспийск	http://www.kaspiysk.dgu.ru
Кириллов	http://www.vologda.ru/-adm-kir
Климовск	http://kiimovsk.boom.ru
Клин	http://www.klincity.ru
Конаково	http://adm.konakovo.ru
Королев	http://www.korolev.ru
Коряжма	http://www.koryazhma.ru
Краснодар	http://www.krd.ru
Красноярск	http://www.admkrsk.ru/inde
Курган	http://munic.kurgan.ru
Курск	http://www.kurskcity.ru
Лобня	http://www.mosreg.ru/pages/lobnya/lobnya.htm
Люберцы	http://kiimovsk.boom.ru
Майкопский район	http://www.tulskyrayon.adygeya.ru
Махачкала	http://www.makhachkala.dgu.ru
Мелеуз	http://www.meleuz.bashnet.ru
МО Вельский р-н	http://movelsk.ru

Официальные сайты некоторых российских муниципалитетов ■ 255

Магадан	http://www.kolyma.ru
Можайск	http://www.mozhaysk.ru
Москва	http://www.mos.ru
Муром	http://murom.avо.ru
Мценск	http://www.mcensk.orel.ru
Мытищи	http://www.mytischy.homepage.ru
Некрасовское	http://www.adm.yar.ru/power/mest/nekraѕ
Нефтеюганск	http://www.goradm.ugansk.ru
Нишневартовский р-н	http://www.nvraion.ru
Нижнекамск	http://www.nizhnekamsk.al.ru
Нижний Новгород	http://www.admcity.nnov.ru
Нижний Тагил	http://www.ntagil.ru/?m=gov
Николаевск-на-Амуре	http://www.nikol.ru/admin
Новгород	http://www.adm.nov.ru/web.nsf/pages
Нягань	http://www.admin.nyagan.ru
Обнинск	http://www.obninsk.ru
Одинцово	http://www.odin.ru
Омск	http://www.omsk.ru
Оренбург	http://www.orenburg.ru
Орск	http://www.orѕk-adm.ru
Пенза	http://city.penza.com.ru
Пермь	http://www.gorodperm.ru
Петрозаводск	http://admpetrozavodsk.karelia.u
Приморско-Ахтарск	http://www.ahtari.ru
Приозерск	http://www.priozersk.ru
Псков	http://www.pskov.ellink.ru
Пушчино	http://www.pushchino.ru
Реутов	http://www.reutov.net
Ржев	http://www.karavan.tver.ru
Ростов	http://www.roѕtov-gorod.u
Рузаевка	http://whrm.moris.ru/portret/rayony/ruzaevka
Рыбинск	http://www.rybinsk.ru/adm
Самара	http://www.city.samara.ru
Санкт-Петербург	http://gov.spb.ru
Саратов	http://www.admsaratov.ru
Серпухов	http://www.serpukhov.su/adm
Смоленск	http://admin.smolensk.ru
Ставрополь	http://www.stavropol.net/stavropol
Старая Русса	http://russa.novgorod.ru
Старый Оскол	http://www.oskol.ru
Сургут	http://www.admsurgut.ru
Сызрань	http://adm.syzran.ru/
Таганрог	http://www.taganrog.ru/power
Тамбов	http://cityadm.tambov.ru
Тверь	http://www.tver.ru
Тихвин	http://www.sampo.ru/~tikhvinair
Тольятти	http://www.citytit.ru
Томск	http://admin.tomsk.ru
Троицк	http://www.troitskadm.ttk.ru
Туймазы	http://web.bashnet.ru/~tyimazi
Тутаев	http://www.adm.yar.ru/power/mest/tutayev
Тюмень	http://www.tyumen-city.ru
Углич	http://www.uglich.ru

256 ■ Приложения

Улан-Удэ	http://mfpp.ulan-ude.ru
Ульяновск	http://www.ulmeria.ru
Усть-Илимск	http://www.town.iiim.ru:8101
Уфа	http://www.misufa.ru/index
Ухта	http://ukhta.komi.com
Фрязино	http://www.fryazino.org.ru
Хабаровск	http://khabarovsk.kht.ru
Химки	http://www.himki.ru
Чебоксары	http://www.cheboksary.chuvashia.com
Череповец	http://dima.metacom.ru/cherepovets_meria
Шуя	http://shuya.ipn.ru/~adm
Югорск	http://www.ugorsk.ru
Южно-Сахалинск	http://yuzhno.sakh.ru
Южноуральск	http://www.s-uralsk.ru
Юрга	http://www.adm.yrg.kuzbass.net
Ярославль	http://www.city.yar.ru

Summary

Municipal Economic Development Management

Science Editor - G.Yu. Vetrov, Ph.D. (Economics)

This study guide purposes to create a holistic perception of theoretical approaches to managing municipal economic development and to practical activities of municipalities aimed at enhancing their economic potential. Economic development is viewed as one of the most complicated components of the system of municipal management, which requires comprehensive and concerted activities of various local self-governance bodies, establishment of constructive relationships between different subjects of local community, as well as reconciliation of local interests with national and sub-national ones. Special attention is paid to the planning, investment policies, mechanisms of public engagement and other vital issues of economic development of Russian municipalities in the context of local self-governance reform.

The study guide is illustrated with numerous practical examples, including the materials of the projects executed by IUE experts in various municipalities of the Russian Federation during 1999-2007. It targets students and post-graduates who specialize in municipal governance, the staff of local governments, as well as wide readership — all those who take a keen interest in the municipal agenda.

**Информационно-издательский центр
"Института экономики города" выпустил
в 2007-2009 годах следующие книги:**

Градорегулирование : Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости

Рук. авт. кол. Э.К. Трутнев. — М., 2008. — 296 с. ISBN 978-5-8130-0127-7

Авторы книги — сотрудники Института экономики города, принимавшие участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней — Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, региональных законов о градостроительной деятельности, муниципальных нормативных правовых актов — правил землепользования и застройки, других документов, аналитических исследований и рекомендаций по вопросам градорегулирования.

Книга адресована студентам и аспирантам, изучающим право, экономику, управление (менеджмент), градорегулирование и архитектуру, землеустройство, специалистам, повышающим квалификацию в области планирования развития территорий, жилищно-коммунального хозяйства, работникам администраций федерального, регионального и местного уровней, а также всем, кто интересуется вопросами правового, экономического, планировочного обеспечения развития городов и иных территорий, проектирования и строительства.

Технология целевой потребительской субсидии в форме социальных ваучеров : Руководство по внедрению для местных и региональных администраций /

К.Г. Чагин. — М., 2009. — 74 с. ISBN 978-5-8130-0135-2

В брошюре рассказывается об одном из рыночных механизмов управления в сфере социальной политики, способствующем повышению ее эффективности. Это технология целевой потребительской субсидии в форме социальных ваучеров, пока мало известная в России - практика ее применения носит крайне ограниченный характер. Однако она представляется весьма перспективной, и уже имеющийся российский опыт ее использования может служить основанием не только для аналитических выводов, но и для создания руководства по применению этой технологии в России. Таким руководством как раз и является работа, предлагаемая вниманию читателей.

Городской альманах. Вып. 3

Под ред. Г.Ю. Ветрова. — М., 2008. — 420 с. ISBN 978-5-8130-0128-4

В очередном выпуске альманаха, тема которого "Российские города как бренд России", представлена актуальная информация о социально-экономическом развитии российских городов, других муниципальных образований, регионов, публикуются результаты исследований Института экономики города и его партнеров, выступают приглашенные эксперты. Здесь можно найти материалы о формировании рынка доступного жилья и развитии коммунальной инфраструктуры, укреплении правовых основ градорегулирования и расширении адресных программ социальной помощи, развитии институтов государственно-частного партнерства и межмуниципального сотрудничества. Надеемся, что читателя заинтересуют активно обсуждаемые в настоящее время вопросы, связанные с построением системы конструктивного взаимодействия бизнеса и города, формированием эффективного социального партнерства на муниципальном уровне.

Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне: международная и российская практика, перспективы внедрения в России : сб. статей

М., 2007. — 184 с. ISBN: 978-5-8130-0117-8

В настоящее время в России идет активный поиск новых путей повышения эффективности государственной власти и местного самоуправления. Обязательным условием решения этой задачи является повышение качества управления общественными финансами. Это, в свою очередь, возможно на основе концепций управления и бюджетирования, ориентированных на результат. Эти концепции давно и успешно внедряются в бюджетный процесс многих зарубежных стран, сегодня такая работа ведется и в России. Несмотря на то, что ориентация на результат признается всеми руководителями и рядовыми служащими региональных органов власти и органов местного самоуправления основным принципом управления, в России пока не разработаны и не опробованы алгоритмы внедрения данных концепций в практику.

В сборнике приводятся основные понятия управления и бюджетирования, ориентированных на результаты, рассматриваются теоретические и практические подходы к внедрению в бюджетный процесс соответствующих методов, обсуждаются мировая практика и российский опыт, в частности анализируются перспективы и проблемы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в российскую практику управления общественными финансами в контексте происходящих в России административной и бюджетной реформ.

Сборник предназначен для сотрудников органов местного самоуправления, лиц и организаций, занимающихся практической деятельностью в области управления общественными финансами. Представленный материал будет содействовать распространению нового для России подхода в сфере управления общественными финансами, позволит адаптировать к российским условиям мировой опыт в области внедрения технологий управления и бюджетирования по результатам.

Технология адресной социальной помощи "Самообеспечение" : Руководство по внедрению для местных и региональных администраций

Гришина Е.Е., Чагин К.Г. — М., 2008. — 96 с. ISBN 978-5-8130-0132-1

С помощью технологии адресной социальной помощи "Самообеспечение" можно повысить качество жизни малоимущих семей с детьми, проживающих в сельской местности. Суть данной технологии в том, что семьям оказывается целевая денежная помощь для развития подсобного хозяйства или индивидуальной трудовой деятельности. В результате появляются дополнительные источники дохода в натуральной и денежной форме. Важные элементы программы — наличие встречных договорных обязательств получателей помощи, индивидуальный подход к назначению помощи, а также участие местных сообществ в процессе отбора получателей помощи через сельские советы общественности.

В брошюре, которая адресована в первую очередь региональным и муниципальным органам социальной защиты населения, представлены ключевые принципы "Самообеспечения", результаты внедрения этой технологии в российских регионах, рекомендации по ее применению.

Заказать книги, а также полный каталог изданий Института экономики города можно по факсу (495) 787 45 20, 363 50 47, электронной почте books@urbanecomomics.ru или на сайте www.urbanecomomics.ru

Управление муниципальным экономическим развитием

Под редакцией Г.Ю. Ветрова

Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский

Редактор Е.З. Абоева

Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 02.02.2009

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в типографии «Сектор»