

А.Н. Соболенко

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Исследуются факторы, определяющие роль и значение муниципальных услуг в реализации экономической политики местных органов власти, анализируются научные проблемы, связанные с решением задач развития муниципальных отраслевых рынков услуг и удовлетворения потребностей населения муниципального образования в услугах.

Ключевые слова: экономическая политика органов местного самоуправления; муниципальные отраслевые рынки услуг; инфраструктура рынка муниципальных услуг.

We research factors defining the role and significance of municipal services in carrying out the economic policy of local governmental bodies and analyze scientific problems concerning the development of municipal branch service markets and meeting the local population's needs in services.

Keywords: economic policy of local governmental bodies; municipal branch service markets; infrastructure of municipal service market.

Содержательный анализ полномочий местного уровня управления, установленных федеральным законодательством (ст. 16 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [1], приводит к выводу, что большинство из них связано с регулированием сферы услуг в муниципальном образовании. В этой связи целесообразно определить муниципальный рынок услуг как сферу предпринимательской (коммерческой или некоммерческой) деятельности, связанной с обращением неких услуг, ответственность за функционирование которой несет местное самоуправление. Именно поэтому основной целью местной экономической политики должно быть формирование и развитие муниципальных отраслевых рынков услуг. Соответственно должны быть определены задачи, функции и ресурсы, необходимые для их решения, а также роль населения и гражданских организаций [2], полномочия органов местного самоуправления.

Отметим, что экономическая политика органов местного самоуправления должна как минимум не противоречить основным положениям реформы публичной власти, которая осуществляется в на-

стоящее время в России. При этом основные положения реформы публичной власти в России состоят в переходе от «патерналистской» модели государства к «субсидиарной», в соответствии с которой всё, что население и гражданские организации могут делать самостоятельно, власть делать не должна; реструктуризации бюджетного сектора; поддержке конкуренции; реформировании государственного и муниципального имущественных комплексов; совершенствовании программно-целевых методов планирования, внедрении технологии управления по результатам и привлечении институтов гражданского общества к решению стоящих перед властью задач; ограничении вмешательства государства (органов местного самоуправления) в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращении избыточного государственного (муниципального) регулирования; развитии системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государствен-

ными организациями услуг гражданам и юридическим лицам [2].

Безусловно, при разработке и реализации экономической политики органы местного самоуправления, в первую очередь, должны создавать благоприятные условия для предпринимательской деятельности бизнес-организаций на данных рынках. Только в том случае, если бизнес на данных рынках не проявил активности, а потребность в услугах существует, органы местного самоуправления могут создавать муниципальные унитарные предприятия или муниципальные учреждения для производства требуемых услуг. На наш взгляд, с началом реструктуризации бюджетного сектора, переходом к нормативно-подушевому финансированию и муниципальному заказу отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, социальное обслуживание) можно и нужно рассматривать как соответствующие муниципальные отраслевые рынки социальных услуг. При этом социальные гарантии государства, установленные Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, есть не что иное, как обеспечение экономической доступности данных услуг для всех или некоторых категорий граждан путем частичной (субсидирование) или полной оплаты стоимости данных услуг за счет бюджетных средств [3].

Отметим, что приоритеты экономической политики местного самоуправления следует формировать с учетом потребностей населения муниципального образования в услугах, принимая во внимание общемировые и общероссийские тенденции развития сферы услуг. Наряду с этим, проведенный анализ практики разработки и реализации экономической политики местного самоуправления в ряде муниципальных образований Ленинградской области доказывает то, что органы местного самоуправления понимают проведение экономической политики, в основном, как выполнение следующих функций: анализ социально-экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования, и разработка прогнозов их развития; разработка программ соци-

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

Вместе с тем, все виды деятельности, которые осуществляют органы власти на муниципальных отраслевых рынках услуг, можно отнести к четырем основным «ролям», а именно: власть как регулятор рынка услуг; власть как субъект социальной политики (социальной поддержки граждан); власть как поставщик услуг на рынке; власть как потребитель услуг. При этом органы местного самоуправления на большинстве муниципальных отраслевых рынков услуг выступают одновременно как регулятор, поставщик и потребитель услуг, что создает благоприятную почву для конфликта интересов и коррупции. Так, например, ни в одном из обследованных муниципальных образований развитие сферы услуг не является приоритетной задачей муниципальной экономической политики. Вместе с тем имеются примеры разработки органами местного самоуправления промышленной политики, что не входит в компетенцию местного уровня, кроме того, эти документы не учитывают общемировые тенденции развития постиндустриальной экономики.

Анализ информационного обеспечения экономических функций местной администрации показал, что информация, собираемая органами государственной статистики в ходе регулярных статистических наблюдений, а также структурными подразделениями органов местного самоуправления, не позволяет ни в одной муниципальной отрасли выявить и оценить уровень развития рыночных отношений. В частности, невозможно определить перечень услуг, предлагаемых на рынке,

группы потребителей услуг, уровень их удовлетворенности услугами, поставщиков услуг и уровень развития конкуренции на рынке, наличие и уровень развития инфраструктуры рынка, состав регуляторов рынка и их полномочия.

Кроме того, анализ принятых муниципальных правовых актов в части установления общеобязательных правил (регулирования отношений) для самостоятельных хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления показал, что по многим муниципальным отраслям «правила игры» не созданы. При этом там, где такое регулирование осуществляется, наблюдаются, как правило, негативные последствия такого регулирования (ограничивается конкуренция, в преимущественном положении находятся муниципальные унитарные предприятия, полномочия органов местного самоуправления передаются отдельным хозяйствующим субъектам, создаются «естественные» монополии). Например, судя по качеству принятых муниципальных целевых программ развития отдельных отраслей, их разработчики формально подходят к использованию программно-целевых методов планирования. К тому же повсеместно нарушаются логические и причинно-следственные связи (задачи не соответствуют целям, функции – задачам, ожидаемые результаты – заявленным целям); ресурсная база программ прорабатывается весьма абстрактно и не системно; отсутствуют системы управления программами.

В ходе исследования выявлено, что муниципальные целевые программы развития предпринимательства содержат те же ошибки и противоречия. Кроме того, данные программы разрабатываются без учета отраслевой специфики и тенденций развития сферы услуг в разных отраслях муниципальной экономики. Между тем эти отрасли принципиально различны: некоторые рынки монополизированы, в других уже созданы условия для эффективного развития предпринимательства, в третьих – необходимо принимать меры по регулированию входа поставщиков на данный рынок. На наш взгляд, для того чтобы создать благоприятные условия для

предпринимательской деятельности, органы местного самоуправления располагают достаточной законодательной основой, но используется весьма ограниченный набор инструментов экономической политики. Применяются данные инструменты, как правило, для поддержки муниципальных унитарных предприятий, что дает преимущество перед немunicipальными предприятиями и ограничивает конкуренцию.

По нашему мнению, представляется целесообразным рассматривать муниципальную экономику как систему муниципальных отраслевых рынков услуг, а в качестве основной цели экономической политики органов местного самоуправления определить формирование и развитие этих рынков. При этом для формирования муниципальных отраслевых рынков услуг необходимо создание условий для предпринимательской деятельности на данных рынках, в том числе выработка «правил игры»; создание благоприятных материально-технических и финансовых условий для предпринимательской деятельности; информационная, консалтинговая, образовательная поддержка предпринимательства; стимулирование предпринимательской деятельности; создание МУПов или муниципальных учреждений и обеспечение их функционирования в случаях невозможности или нецелесообразности привлечения частного бизнеса в данные отрасли.

Наряду с этим, в целях выявления «провалов» на муниципальных отраслевых рынках и их устранения необходимы мониторинг рынков (маркетинговые исследования); выявление причин «провалов» рынка; разработка мер по их преодолению с использованием различных методов регулирования и реализация данных мер; оценка эффективности и результативности принятых мер. Вместе с тем, для развития муниципальных отраслевых рынков услуг следует проводить маркетинговые исследования с целью выявления тенденций на рынке; заниматься прогнозированием развития рынков; разрабатывать программы развития муниципальных отраслевых рынков; реализовывать

программы развития муниципальных отраслевых рынков; оценивать эффективность и результативность реализованных программ. При этом с учетом необходимости разработки и реализации экономической политики на каждом муниципальном отраслевом рынке услуг в органах местного самоуправления должна существовать соответствующая данным задачам система мониторинга каждого рынка, в обязательном порядке включающая показатели, необходимые для оценки ситуации на рынке и учитывающие удовлетворенность населения услугами, а также технологии сбора и обработки информации, позволяющие получить объективную оценку ситуации на рынке.

Таким образом, поскольку уровни развития предпринимательства и рыночных отношений на разных муниципальных отраслевых рынках услуг неодинаковы, в качестве инструмента их развития необходимы отраслевые программы развития муниципальных отраслевых рынков услуг. Разработка таких программ должна осуществляться в строгом соответствии с программно-целевыми методами планирования, с учетом перехода к технологии

управления по результатам, к аутсорсингу административно-управленческих функций власти и целесообразности привлечения интеллектуального потенциала гражданского общества (науки, отраслевых объединений предпринимателей и обществ защиты прав потребителей). Приоритеты в разработке таких программ следует выстраивать, исходя из потребностей жителей муниципального образования в услугах, а также с учетом общемировых и общероссийских тенденций развития сферы услуг.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М.: Проспект, 2009.

2. Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 13.

3. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 24.