

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

А.В. Кобкова

На Стамбульской конференции «Habitat II» была принята программа, в которой специально выделен раздел, посвященный устойчивому развитию человеческих поселений [1]. Понятие «устойчивое развитие человеческих поселений» означает стимулирование местного экономического развития (расширение экономического потенциала территории, регулирование демографических процессов, искоренение бедности, создание рабочих мест, инфраструктуры для бизнеса, повышение конкурентоспособности предприятий и т.д.); землепользование, основанное на оценке социального воздействия и воздействия на окружающую среду; предотвращение дальнейшей деградации окружающей среды, преодоление нездоровых условий проживания людей.

Связь между рыночной логикой и логикой создания благоприятной среды обитания человека далеко не автоматическая. Возьмем, например, рынки земли. Когда спрос превышает предложение, это влечет за собой рост цен на земельные участки. Экстраполяция тенденции спроса на будущие периоды без учета уравновешивающего государственного воздействия ведет к спекулятивным ценам на землю. Численность городского населения увеличивается, и городские жители сталкиваются с неприемлемым для них разрывом между оплатой труда, генерируемой городским рынком труда, и стоимостью жилья, генерируемой рынком городской земли. В то же время рыночные способы использования земли, например строительство элитных домов, офисных зданий и т.д., вытесняют ее нерыночное использование, например создание парков, зеленых зон и т.д., что делает город в целом менее пригодным для жизни. Также экономический рост приводит к отрицательным экстерналиям для экологической среды человеческих поселений. Государственное вмешательство может обеспечить интернализацию этих внешних эффектов теми, кто получает прибыли от производства.

Кроме того, сегодня признается, что открытие новых регионов для расширения рынков порождает или усиливает неравномерное развитие, по-

скольку для инвесторов одни местоположения могут быть предпочтительнее по сравнению с другими.

Для решения этих проблем в Евросоюзе создан Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund), задачей которого является содействие реализации инфраструктурных проектов, направленных на укрепление экономики бедных регионов. Ведутся дискуссии относительно эффективности подобных инициатив, однако исследования показывают, что разная политика государства может привести к различным условиям жизни в регионах с одинаковым опытом учета глобальных процессов и технологического прогресса. Очевидно, что сохраняется потребность в сильном государственном воздействии и сейчас, и на перспективу. Однако роль государства трансформируется: из «государства производящего» оно превращается в государство, создающее благоприятную политическую и институциональную среду, способное функционировать в качестве регулятора, катализатора и партнера взаимодействий [1]. Эту мысль еще в 1978 г. точно сформулировал А. Степан: «Государство – это нечто большее, нежели правительство. Это совокупность постоянно функционирующих административных, правовых и бюрократических систем и систем принуждения; все они стремятся придать структуру не только отношениям между гражданским обществом и государственной властью, но и многим важным связям внутри гражданского общества» [2, с. 229].

Научно-техническая и информационная революции качественно меняют экономику, в результате чего традиционные факторы производства (сырьевые ресурсы, здания, сооружения и т.д.) перестают играть в ней решающую роль. В совокупном валовом продукте страны и отдельного региона все большее значение приобретают нематериальные факторы производства: знания, информация, инновации, творческие научно-технические решения. Эти факторы обуславливают необходимость реализации новых направлений стратегического воздействия государства на местное и региональное развитие наряду с традиционной финансовой поддержкой и правовым регулированием. К таким направлениям относятся

- спецификация и защита муниципальной собственности как инструмента местного социально-экономического и инновационного развития, создание политических и правовых инструментов развития этой формы собственности;
- усиление участия местных сообществ в экологическом регулировании, в первую очередь в создании особо охраняемых природных территорий и управлении ими на правах муниципальной собственности.

Под местной экономической политикой, или регулированием развития местной экономики (local economic development), в западной литературе традиционно понимается регулирующее воздействие государственных и муниципальных органов управления. При оптимальном поведении рынков вмешательства со стороны этих органов не требуется. Например, А. Коулсон утверждает, что «приверженность местных и центральных органов власти к регулированию экономики – это признание провалов рынка. Местная экономика оказывается в трудном положении в силу различных обстоятельств. Без поддержки извне частный сектор не смог бы скорректировать возникающие дисбалансы. Также он не будет заниматься сложными социальными последствиями неравномерного развития» [3, р. 6].

Отечественные исследователи местную экономическую политику рассматривают как «комплекс мер регулирующего воздействия на экономику, осуществляемый в интересах местного населения органами местной власти или при их участии в рамках определенной концепции, направленной на расширение экономического потенциала территории и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий посредством создания лучших общих условий производства, благоприятного хозяйственного климата» [4, с. 2].

Инструменты стимулирования местного экономического развития широко применяются в странах Центральной и Восточной Европы. Масштабы использования муниципальной собственности для стимулирования местного бизнеса, естественно, зависят от размеров имущества, находящегося в распоряжении местных властей. Применяются следующие основные инструменты [3]:

- в целях поддержки местного бизнеса муниципалитет может устанавливать ставки арендной платы за недвижимость ниже рыночных и разрабатывать схемы выплат, снижающие затраты. Например, могут предоставляться «арендные каникулы» (rent holidays) или заключаться «ступенчатые» договора аренды (первоначально ставка устанавливается ниже рыночной, впоследствии она повышается в несколько приемов для достижения паритета). Все эти соглашения представляют собой разновидности субсидий по арендной плате. Кроме того, муниципалитет может оказывать поддержку при поиске и подборе земельных участков или зданий в соответствии с потребностями компании;
- местные власти предоставляют земельные участки и помещения с низкими ставками арендной платы для создания промышленных

зон, технопарков или бизнес-инкубаторов. Те, в свою очередь, предоставляют возможность совместного использования управленческих, информационных и иных ресурсов, которые недоступны отдельным начинающим предприятиям. Такие объекты часто создаются при существенной финансовой поддержке Евросоюза;

- муниципалитеты осуществляют заимствования под залог муниципального имущества. Также местные власти выступают гарантами займов в тех случаях, когда необходимы юридические гарантии;
- местные власти оказывают содействие в приобретении и объединении участков земли для создания крупных площадок под застройку, поддержку в создании инженерной инфраструктуры;
- осуществляются планирование землепользования и маркетинг земельных участков для привлечения крупных компаний и инвесторов.

Международный центр социально-экономических исследований (Леонтьевский центр) опубликовал результаты анкетирования, проведенного в целях изучения практики разработки и реализации в России местной экономической политики (МЭП) до реформы системы местного самоуправления в 2003–2006 гг. В опросе приняли участие 70 муниципальных образований из 32 субъектов Российской Федерации. В выборке респондентов представлены основные категории муниципальных образований: города-миллионники, крупные, средние и малые муниципальные образования. Участникам опроса было предложено выбрать из списка инструментов МЭП такие, которые использовались в их практике хотя бы один раз за последние 10 лет [4].

Результаты анкетирования показали, что инструменты МЭП, связанные с использованием муниципального имущества, были весьма популярны в дореформенный период. Наиболее распространенными были предоставление льгот по аренде помещений (72,9%) и аренде земли (64,3%), предоставление муниципальных гарантий (70%), льготы на проведение градостроительного зонирования, межевания, выделение зон для хозяйственной деятельности (58,6%). Реже использовался такой инструмент, как реализация инфраструктурных проектов (51,4%). Самым популярным инструментом МЭП было предоставление налоговых льгот (75,7%).

Наименее распространенными инструментами были строительство или реконструкция помещений для продажи или предоставления в аренду для организации производств (21,4%), организация бизнес-инкубаторов, технопарков для предприятий (20%), подготовка и инженерное обустройство земельных участков для передачи застройщикам (18,6%).

Существуют различные классификации мероприятий, направленных на регулирование местного экономического развития. Многие авторы ссылаются на классификацию, впервые использованную П.К. Айзингером, в которой проводится различие между политикой спроса и политикой предложения [3]. Политика спроса включает в себя создание стимулов для привлечения экономических субъектов на данную территорию, например посредством налоговых льгот, схем долгового финансирования, инвестиций в инфраструктуру и т.д. Политика предложения включает стратегии содействия новому бизнесу, поддержки малого бизнеса и местного бизнеса по созданию новых продуктов и расширению рынков, поддержки исследований и разработок, привлечения инвестиций (например, бизнес-инкубаторы, финансирование венчурного капитала, программы подготовки кадров и т.д.)

Широко признается важная роль государства в современной экономике, однако роль децентрализованного управления в стимулировании экономического роста и развития часто ставится под вопрос [3]. Децентрализация управления – это один из результатов перехода от планово-административной системы к рыночным отношениям. Децентрализация часто определяется как процесс создания или укрепления (финансового и правового) субнациональных управленческих единиц, передача полномочий по планированию и управлению, перераспределение ресурсов с центрального уровня управления на уровни более низкие. Целью децентрализации является приближение процессов принятия решений к гражданам страны посредством административной реформы или передачи полномочий на более низкие уровни управления.

Что касается распределения ресурсов, то в этой сфере преимущества децентрализованной системы обычно не вызывают сомнений. Однако стабилизационная политика субнациональных органов управления не всегда эффективна. Критика в адрес политики экономического развития, проводимой местными властями, обычно сосредоточена на их планах по привлечению фирм на территорию муниципалитета, т.е. на реализации политики спроса. Ниже приводятся главные аргументы такой критики.

Во-первых, местные стимулы вносят искажения в экономическую деятельность, создавая неравные возможности для рыночных игроков по видам активов, секторам или регионам. Это часто ведет к неэффективному размещению ресурсов.

Во-вторых, политика местного экономического развития проводится не в вакууме. Конкуренция между регионами и муниципалитетами может компенсировать стимулы, и они не окажут ожидаемого воздействия, в то

время как местные власти в любом случае понесут издержки, связанные с их созданием (игра с отрицательной суммой).

В-третьих, стимулы, создаваемые местными властями, ведут к предоставлению субсидий фирмам, которые могут в них не нуждаться и могли бы сменить свое местоположение или расшириться даже в условиях отсутствия таких стимулов (игра с нулевой суммой) либо замещают на местном рынке фирмы, обслуживающие тот же спрос без затрат на субсидирование.

В-четвертых, использование местных стимулов часто бывает неэффективным, поскольку стоимость субсидий для фирмы-получателя меньше, чем издержки для налогоплательщиков, т.е. издержки, связанные с привлечением новой фирмы, превышают выгоды для местного сообщества.

Государственное регулирование муниципальной собственности реализуется в трех формах, которые частично пересекаются:

- контроль за соблюдением органами местной власти формальных правил, в первую очередь федерального законодательства о местном самоуправлении, законодательства в области налогово-бюджетных отношений. Важную роль играет государственная политика в сферах, прямо или косвенно связанных с муниципальной собственностью, – в сферах регионального развития, земельных отношений, формирования рынка недвижимости, приватизации и функционирования муниципальных предприятий, в жилищной сфере, в сфере социального и культурного развития и др.;
- финансовая поддержка приоритетных программ и проектов, в первую очередь социального характера; помощь в выравнивании финансового состояния регионов и муниципальных образований.
- поддержание механизмов производства общественных благ на местном уровне, компенсирующих неизбежное недопроизводство общественных благ государством (координация и поддержка местной законодательной деятельности, межмуниципального сотрудничества в виде конференций, ассоциаций и т.д., сбора и анализа муниципальной статистики).

Контекст административной реформы, реформы местного самоуправления, реформы сферы науки и образования создают как угрозы, так и возможности для реализации новых направлений государственной политики в области местного экономического развития. К основным угрозам относятся тенденции политической и финансовой централизации, ориентация государственной экономической политики на отрасли – экспортеры сырье-

вых ресурсов, обуславливающая недостаточную защищенность со стороны государства прав собственности в несырьевых секторах. К возможностям относятся научный, культурный и человеческий потенциалы, открытость России для обмена с международным сообществом научно-техническим опытом и для трансфера технологий, как исследовательских и производственных, так и социально-управленческих.

Литература

1. UN Habitat. Cities in a globalizing world: Global report on human settlements 2001. – London; Sterling: Earthscan Publications, 2001.
2. **Ходжсон Д.** Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории: Пер. с англ. – М.: Дело, 2003.
3. **Local government and economic development** / Ed. by S. Čapková; Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute. – Budapest: OSI/LGI, 2005.
4. **Местная** экономическая политика в России: до и после 2005 года / Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Сер. «Государственная политика и управление». – С-Пб., 2006. – Вып. 4.

© Кобкова А.В., 2007

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК БЮДЖЕТА ГОРОДА НОВОСИБИРСКА

Т.В. Сумская

*Работа выполнена в рамках Лаврентьевского молодежного проекта
СО РАН № 142*

Новосибирск – самое крупное по занимаемой площади муниципальное образование областного подчинения в Российской Федерации с развитой обрабатывающей промышленностью, транспортной инфраструктурой (метрополитен в г. Новосибирске – единственный в Сибири и на Дальнем Востоке с уникальным, самым протяженным в мире метромостом). В городе сконцентрированы значительные экономические, административные