

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Рассматривается разработка теоретических и методических положений по формированию и реализации программы социально-экономического развития муниципального образования. По результатам исследований предложены направления совершенствования механизма формирования и реализации программы социально-экономического развития муниципального образования на основе создания агентства муниципального развития как одно из условий функционирования и развития муниципальной социально-экономической подсистемы.

Ключевые слова: *муниципальные программы, социально-экономическое развитие, развитие территорий, межрегиональная интеграция.*

В современных условиях как на региональном, так и на муниципальном уровне происходит процесс формирования новой области организационно-управленческой деятельности — стратегического планирования и управления развитием территории. Территориальные концепции развития являются сегодня самым динамичным участком теоретических исследований в экономике. Цель этих исследований — разработать комплексный механизм решения проблем территориального развития, включающий в себя выравнивание уровней отдельных муниципальных образований в рамках субъекта Федерации, создание межрегиональных производственных комплексов, селективную дисперсию производства и населения, эффективное использование внутренних ресурсов региона.

Основными задачами социально-экономического развития муниципального образования являются научно-техническое развитие, технологическое перевооружение базовых отраслей, повышение качества жизни и т. д. При этом эффективная реализация программы муниципального развития требует разработать систему взаимоувязанных организационно-экономических и правовых мер, направленных на создание привлекательного инвестиционного климата территориального образования и оживление финансовой активности, что, в свою очередь, снижает уровень инвестиционного риска в самых различных формах.

Механизм реализации программы муниципального развития рассматривается нами как совокупность организационных и экономических принципов, форм и методов воздействия, обеспечивающих согласованное, взаимосвязанное и взаимодействующее функционирование всех элементов системы социально-экономического развития для достижения целей муниципального образования.

Сущность рассматриваемого механизма, на наш взгляд, заключается в целенаправленном комплексном воздействии органов местного самоуправления на все субъекты хозяйствования (расположенные как на территории муниципального образования, так и вне его) для достижения намеченных стратегических целей и приоритетов муниципального развития.

При этом структура механизма реализации программы муниципального развития может быть представлена следующим образом (рис. 1).

Процесс формирования условий для успешной реализации программы экономического развития муниципального образования может быть описан с помощью модифицированной схемы его четырехэтапного реформирования с целью создания условий устойчивого развития и экономического роста.



Рис. 1. Структурные элементы механизма реализации программы муниципального развития

1. Преодоление недооценки перспектив экономического развития муниципального образования отечественными и иностранными инвесторами. Такая ситуация возникает в случае, когда власти муниципального образования уделяют недостаточно внимания пропаганде его достижений и возможностей.

2. Повышение привлекательности муниципального образования за счет реализации местных программ реформирования. Такие программы могут включать:

а) проведение мер по минимизации бюджетных расходов и предоставлению на этой основе гарантий местной администрации выгодным инвесторам;

б) анализ структуры хозяйственного комплекса муниципального образования и выделение в нем экономически полезных (производящих положительную добавленную стоимость) и экономически вредных (производящих отрицательную добавленную стоимость) предприятий с целью последующего принятия мер по реструктуризации или ликвидации последних;

в) анализ сильных и слабых сторон хозяйственного комплекса муниципального образования, а также возможностей и угроз его развитию, создаваемых внешней средой (SWOT-анализ), с тем чтобы на этой базе найти реальные схемы формирования в рамках территории муниципального образования «кластеров развития» или групп взаимодополняющих предприятий, способных совместно производить конкурентоспособную продукцию;

г) осуществление мер по повышению информационной прозрачности муниципального образования для деловых партнеров, заинтересованных предприятий и инвесторов;

д) ускорение подготовки и переподготовки управленческих кадров для муниципального образования в соответствии с требованиями изменяющейся внешней среды.

3. Улучшение условий для развития муниципального образования за счет формирования взаимовыгодных экономических связей с другими муниципальными образованиями и регионами России, странами СНГ и дальнего зарубежья.

4. Оптимизация бюджетной системы муниципального образования и формирование механизмов привлечения средств на инфраструктурные проекты с помощью инструментов денежного рынка

Муниципальная инфраструктура нуждается в стратегическом управлении, подчиненном решению макроэкономических задач. Первичным является не развитие финансовой инфраструктуры как таковой, а ее развитие для реализации задач, стоящих перед реальным сектором экономики.

Элементы муниципальной рыночной инфраструктуры, особенно аккумулирующие денежные средства для их последующего прибыльного вложения, будут развиваться, только если появятся многочисленные «точки роста», дающие прибыльное вложение капитала в реальный сектор экономики. Кроме того, разработка и реализация программы социально-экономического развития муниципального образования должна включать в себя и элементы воздействия на общественное мнение.

В свою очередь, наличие специальных институтов, которые возьмут на себя особые функции, связанные с процедурой формирования информационных баз проектов, прошедших экспертную оценку, а также способных повышать инвестиционную привлекательность муниципального образования, будет способствовать повышению его финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе.

Процесс реализации программы муниципального развития целесообразно осуществлять с помощью новых организационных структур — агентств муниципального развития.

Представляется, что учредителями агентства муниципального развития могут быть несколько муниципальных образований, входящих в состав одного субъекта Федерации и характеризующихся близкими показателями социально-экономического развития, а также частные структуры.

Уставный капитал данного специального финансового учреждения соответственно может формироваться за счет средств учредителей (средства местного бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, частный капитал). Финансовая состоятельность агентства муниципального развития обусловлена эффектом масштаба и взаимным нивелированием кредитных рисков муниципалитетов за счет диверсификации ресурсной базы.

Таким образом, путем создания агентств муниципального развития можно достичь двух целей, которые стимулируют экономическое развитие муниципальных образований:

1. Муниципальное образование получает более длинные и дешевые средства для развития инфраструктуры, снижаются расходы местных бюджетов на обслуживание муниципального долга.

2. Администрации муниципальных образований получают стимул и возможности для институционального развития подведомственной территории.

Отмечается рост профессионального уровня сотрудников муниципальных администраций, обусловленный заинтересованностью агентства муниципального развития в повышении кредитоспособности территорий, что подразумевает введение жестких требований к качеству управления финансами.

Окончательной целью является создание системы муниципального финансирования, работающей на кредитной рыночной основе. Поэтому агентства должны стать мастерской, в которой будут разрабатываться и испытываться различные финансовые инструменты и способы секьюритизации займов. В дальнейшем в законодательство нужно будет внести изменения, которые сделают эти инструменты доступными для всех частных кредитных институтов, желающих предоставлять заимствования муниципальным

образованиям для развития социальной и инженерной инфраструктуры. Агентства муниципального развития могут также объединяться с коммерческими банками для совместного финансирования муниципальных проектов.

Создание такой формально независимой от вышестоящих органов государственной власти организации, как агентство муниципального развития, позволяет уменьшить вероятность внешнего политического давления на процесс принятия решений о предоставлении кредитов и о санкциях, налагаемых в связи с нарушением условий обслуживания долга.

При этом основная работа по реализации программы социально-экономического развития муниципального образования ложится на подразделения агентства, в функциональную деятельность стратегического характера которого входит:

- анализ положения отрасли специализации подразделения;
- планирование (стратегическое, текущее, оперативное) развития приоритетной отрасли, определенной на этапе программирования, с учетом стратегических целей и приоритетов развития муниципального образования;
- разработка и реализация программ и проектов, конкретизирующих стратегию;
- создание рабочих групп и организация их деятельности по реализации той или иной программы, проекта;
- решение вопросов ресурсного обеспечения реализации намеченных программ, проектов;
- оценка ожидаемого эффекта от программ, проектов и мониторинг их реализации;
- осуществление контроля за ходом реализации программ и проектов, закрепленных за подразделением;
- выработка совместно с участниками рабочих групп рекомендаций и предложений по внесению изменений в программы, проекты и в целом в стратегию развития муниципалитета.

В соответствии с предложенной организационной структурой целесообразно выделить следующие направления деятельности, которые должно взять на себя агентство муниципального развития:

1. Формирование бренда муниципального образования и позиционирование муниципального образования на рынке:

- PR: презентации и участие в форумах и симпозиумах;
- маркетинг: контакты и переговоры с целевыми потенциальными инвесторами;
- продвижение: организация встреч и семинаров, презентаций, проведение конференций и форумов, принятие и организация миссий, визиты высших должностных лиц;
- реклама: рекламные кампании на ТВ и в СМИ, буклеты и брошюры, ведение веб-сайта и т. д.

2. Реализация программы социально-экономического развития муниципального образования и мониторинг этого процесса:

- стратегия: подготовка базового плана мероприятий по социально-экономическому развитию муниципального образования, одним из направлений которого выступает мониторинг реализации программы муниципального развития;
- координация работ по разработке и осуществлению конкретизирующих стратегию программ и проектов;
- исследования: анализ тенденций и рынков и выбор целевых инвесторов;
- власть и бизнес: интерфейс между бизнесом и властью, обеспечение диалога.

3. Развитие территории муниципального образования:

организация финансирования ключевых объектов инфраструктуры (канализация, ЖКХ, водоснабжение и др.) со стороны международных организаций;

развитие человеческих ресурсов: программы занятости, обучающие курсы и тренинги, подготовка персонала для новых производств;

восстановление территорий: создание промышленных и технологических парков, кластеров, поддержка или создание предприятий и т. д.

4. Обслуживание инвесторов и поддержка предприятий:

новые инвесторы: профессиональное сопровождение, включая поиск инвестиционной площадки и (или) партнера, организация и участие в переговорах, представление интересов во властных органах;

существующие инвесторы и предприятия: поощрение новых инвестиций — индивидуальные проекты поддержки.

5. Развитие инновационной сферы муниципального образования:

законодательство: совершенствование инвестиционного законодательства;

планирование и координация инновационной деятельности на территории муниципальных образований;

организация разработки инновационных проектов;

привлечение средств венчурных фондов;

коммерциализация инновационной деятельности.

6. Финансовое ресурсное обеспечение развития муниципального образования:

пассивы: заимствование средств для софинансирования приоритетных проектов муниципального развития на кредитном рынке от своего имени;

активы: использование привлеченных ресурсов для финансирования проектов муниципального развития, которые после завершения строительства будут генерировать доходы, за счет которых будет обслуживаться и погашаться кредит (пассив);

фондовые операции: выпуск облигаций для последующего финансирования муниципальных инфраструктурных проектов;

финансово-кредитные продукты, не связанные с кредитованием: гарантии, финансовый консалтинг, андеррайтинг, долевое участие в муниципальных проектах.

Представляется, что агентства муниципального развития могут осуществлять свои операции как на первичном, так и на вторичном рынке кредитов. Кредитный портфель такого агентства, диверсифицированный между многочисленными заемщиками — местными органами власти, может стать обеспечением выпускаемых облигаций.

С целью реализации принципа общественного партнерства, на котором базируется программа социально-экономического развития муниципального образования, целесообразно создать общественный совет по реализации стратегии развития муниципалитета.

По нашему мнению, в компетенцию общественного совета могут входить следующие вопросы:

обсуждение ключевых решений в области стратегического управления развитием муниципалитета;

отслеживание процесса реализации;

согласование и внесение корректив в стратегию развития муниципального образования с учетом интересов всех участников.

Процесс взаимодействия агентства муниципального развития с экономическими агентами и местными органами власти представлен на рис. 2.

В качестве равноправных членов общественного совета следует рассматривать: руководителей подразделений администрации; членов представительного органа местного

самоуправления; глав администраций поселений, входящих в состав муниципального образования; представителей предпринимательских структур, их объединений, ассоциаций, союзов; представителей науки и населения. В процессе принятия решений о финансировании определенных проектов во внимание должна приниматься их общественная эффективность и целесообразность, для чего могут создаваться рабочие группы и согласительные комиссии из представителей всех указанных целевых групп.

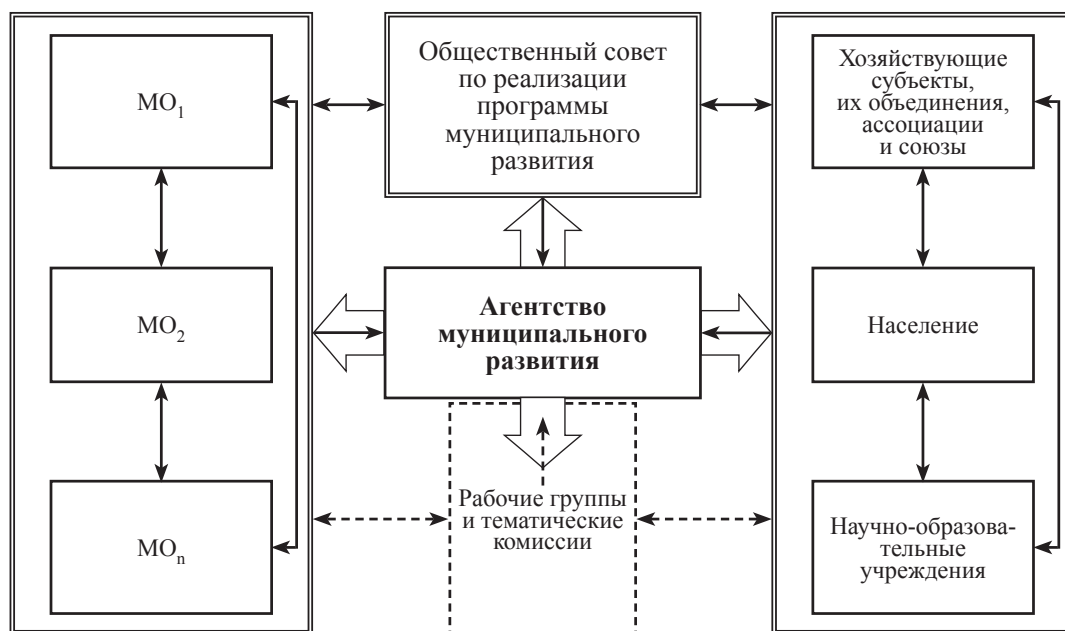


Рис. 2. Процесс взаимодействия субъектов, участвующих в программе муниципального развития

Таким образом, деятельность специализированных агентств муниципального развития позволит муниципальным образованиям получить следующий положительный эффект:

- 1) существенно снизить кредитные риски, в связи с наличием знаний о специфике местных заемщиков, и повысить доверие инвесторов к обязательствам конкретных муниципалитетов;
- 2) проводить регулярный мониторинг проектов, осуществляемых муниципальными образованиями;
- 3) осуществлять постоянный и профессиональный анализ ситуации на финансовом рынке;
- 4) развивать новые инструменты заемного обеспечения инвестиционных программ, проектного финансирования;
- 5) расширять практику приобретения оборудования в лизинг (в связи с тем, что обязательства по договорам лизинга не учитываются в составе муниципального долга, это позволит оптимизировать схему финансирования городских инвестиционных программ);
- 6) способствовать приходу частного капитала в муниципальный сектор, предоставляя гарантии кредиторам от определенных политических рисков.

В целом реализация предложенного подхода к разработке программ развития муниципальных образований позволит в конечном итоге выполнить специальную задачу разработки муниципального аспекта общегосударственного программирования — включение мероприятий по укреплению экономической целостности страны, снижение

дифференциации в уровнях развития территорий на региональном и муниципальном уровнях и ускорение межрегиональной интеграции на основе устранения административных и экономических межрегиональных барьеров, развития рыночной и транспортной инфраструктуры, создания единого информационного пространства.

Н. А. Ермолина

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ АГРАРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Рассматриваются возможности совершенствования методов оценки финансовой устойчивости аграрных территорий, учитывающих влияние результатов деятельности сельскохозяйственных предприятий на развитие территории в целом. Предложенный подход к проведению анализа позволяет не только определять финансовое состояние территории, но и выявлять направления ее развития.

Ключевые слова: *финансовая устойчивость, аграрные территории, критерии, коэффициентные методы.*

Оценка финансовой устойчивости территорий является, по сути, способом выявления ее текущего финансового состояния, при этом такая диагностика необходима для повышения качества управления регионами. Существующие методы определения финансовой устойчивости являются универсальными, так как они применимы для анализа финансового состояния административно-территориальных систем любого уровня — от муниципалитетов до регионов.

Критерии оценки финансовой устойчивости территорий, предлагаемые в настоящее время, отличаются разнообразием: от «достойного уровня жизни, соответствующего общегосударственным социальным стандартам» до сбалансированности денежных потоков, так как социально-экономическое развитие региона обеспечивается не столько превышением доходов над расходами, сколько достаточной суммой доходов, в полной мере обеспечивающей потребности региона [3; 5].

В настоящее время существуют разные методические подходы к определению финансовой устойчивости территории:

- анализ абсолютных показателей. Заключается в определении уровня устойчивости территориального бюджета в зависимости от объема средств, необходимых для финансирования минимальных бюджетных расходов. Одновременно устанавливается взаимосвязь между показателями и типами финансового состояния бюджета — от устойчивого до кризисного [7]. Особенность данного метода заключается в том, что, позволяя оценить финансовое состояние бюджета, он не обеспечивает выявление источников кризисных явлений, а также сопоставимость определяемых показателей во времени и по территориям;

- коэффициентные методы, основанные на определении ряда относительных показателей: методика, используемая рейтинговой службой EA-Ratings; методики Т. В. Дорониной, И. В. Деревцовой, Минфина РФ и Н. И. Яшина [1; 3–5; 8].

Методики службы EA-Ratings, Т. В. Дорониной и И. В. Деревцовой аналогичны, так как основаны на определении коэффициентных показателей по четырем направлениям: показатели, характеризующие доходы бюджета; показатели, характеризующие расходы