

0-792052

На правах рукописи

СЗ/01-291

Федорова Екатерина Анатольевна

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ УСЛУГ
(НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО
И ПРИМОРСКОГО КРАЕВ)**

Специальность 08.00.05. – «Экономика и управление
народным хозяйством: предпринимательство»

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Владивосток – 2008

КГФЭИ		
Входящий №	58/01-291	
28	03	2008 г.

Работа выполнена в Дальневосточном институте международного бизнеса в г. Хабаровске.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
ШИШМАКОВ Владимир Трофимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
ТРЕТЬЯКОВ Михаил Михайлович
кандидат экономических наук, профессор
СОЗИНОВ Владимир Андреевич

Ведущая организация: Дальневосточная академия государственной службы

Защита состоится 15 апреля 2008 года в 12-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.023.01 при Владивостокском государственном университете экономики и сервиса по адресу: г. Владивосток, ул. Гоголя, 41; учений зал ректората, ауд. 1359.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Владивостокского государственного университета экономики и сервиса по адресу:

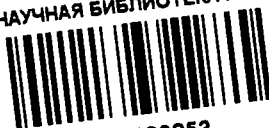
г. Владивосток

Све

сертификации

<http://www>

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000689853

Учен

онно

мических наук, доцент

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из устойчивых тенденций в экономике постиндустриального общества является существенный рост объема и разнообразия в сфере услуг, производство в которой в значительной степени обеспечивается малым предпринимательством. Несмотря на то, что Россия существенно отстает в развитии данного сектора экономики, уже сейчас более половины работников страны заняты в сфере услуг.

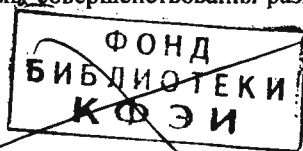
Вместе с тем сложившаяся в России отраслевая структура малого предпринимательства не соответствует сегодняшним потребностям населения. В частности: 45% малых предприятий заняты в сфере оптовой и розничной торговли и лишь 1% в сфере образования и здравоохранения, 2,4% в гостиничном бизнесе и сфере общественного питания. Именно поэтому на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ в июне 2007 года в качестве важнейшей задачи экономической политики страны определено стимулирование развития малых предприятий в сфере услуг. В частности, к 2020 году запланировано пятикратное увеличение числа малых предприятий в образовательной сфере, здравоохранении, жилищно-коммунальной сфере и в сфере социальных услуг.

Ведущая роль в решении данной задачи принадлежит органам местного самоуправления, поскольку в соответствии с федеральным законодательством, обеспечение эффективного функционирования и развития перечисленных выше отраслей, а также услуг общественного питания, бытового обслуживания, связи, отдыха и т.д. относится к компетенции местных органов власти. Кроме того, содействие развитию малого и среднего предпринимательства также является в настоящее время вопросом местного значения.

Вместе с тем, анализ социально-экономических показателей ряда муниципальных образований – городских округов Приморского и Хабаровского краев показывает, что развитие малого предпринимательства и отраслей сферы услуг не является сегодня приоритетом местной экономической политики. Более того, исследование состояния развития малого предпринимательства свидетельствуют, что наибольшее административное давление от 50 до 80% предпринимателей испытывают именно со стороны местных органов власти.

Выявленное противоречие и составляет проблему исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемы становления малого предпринимательства уже длительное время являются предметом повышенного внимания экономистов, политиков, социологов и др. Исследователи отмечают, что развитие малого предпринимательства является важнейшей задачей государственности. Изучению проблемы совершенствования развития



малого предпринимательства посвящены научные работы таких зарубежных ученых как М. Бейтмэн, Г. Браун, В. Грулер, Н. Сирополис, Д. Смолбоун, Д. Стори, И. Шумпетер и др.

Современные тенденции развития малого предпринимательства в России отражаются в исследованиях отечественных ученых, среди которых можно отметить научные труды А. Бусыгина, А. Блинова, В. Буюева, Е. Бухвальда, А. Виленского, М. Лапуста, С. Мазоль, В. Рубе, Н. Смирнова, Ю. Тарануха.

• Вместе с тем, сложный процесс развития малого и среднего предпринимательства в России требует дополнительных исследований по различным аспектам.

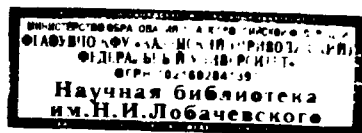
Теоретические и методологические вопросы развития третичного сектора исследовали Д. Белл, Т. Веблен, Дж. Гелбрэйт, А. Тоффлер, и другие. В работах Е. Жильцова, И. Кретова, И. Маслова, Н. Римащевской, В. Рутгайзера, Ю. Свириденко, П. Ситникова, В. Уколова рассмотрены важнейшие проблемы развития сферы услуг в России. Вместе с тем в экономической литературе отсутствует пока единая точка зрения на экономическую природу услуги, специфику её рыночного обмена, а также на роль отраслей сферы услуг в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

Исследованиями проблем и перспектив развития территорий Дальневосточного экономического района, а также его отдельных отраслей посвящены работы дальневосточных учёных С.Н. Леонова, П.А. Минакира, Н.Н. Михеевой, В.В. Савалей, В.И. Сыркина, В.Т. Шишмакова и других. В то же время особенности развития малого предпринимательства в сфере услуг в дальневосточных муниципальных образованиях исследованы пока недостаточно.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в разработке методического инструментария для повышения эффективности влияния органов местного самоуправления на развитие малого предпринимательства в отраслях сферы услуг.

Для достижения данной цели в рамках диссертационного исследования решались следующие задачи:

- исследовать роль и влияние сферы услуг и малого предпринимательства на социально-экономическое развитие городских округов;
- проанализировать практику деятельности местных органов власти городских округов по развитию малого предпринимательства и выявить основные проблемы;
- разработать инструмент для применения органами местного самоуправления в целях выявления проблем в функционировании и развитии отраслей экономики;



– определить факторы, влияющие на выбор стратегии управленческой деятельности местных органов власти по развитию малого предпринимательства;

– разработать предложения по совершенствованию управленческой деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в отраслях сферы услуг, адекватные основным положениям административной реформы и имеющимся у них полномочиям.

Объект исследования. Объектом исследования является деятельность органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в отраслях сферы услуг.

Предмет исследования. Предметом исследования являются управленческие аспекты деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в сфере услуг в муниципальных образованиях.

Область исследования. Исследование проводилось в рамках специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» и области исследования – «10. Предпринимательство», в том числе: «10.8. Государственное регулирование и поддержка предпринимательской деятельности (сущность, принципы, формы, методы); основные направления формирования и развития системы государственного регулирования и поддержки предпринимательства».

Теоретическая основа и методологическая база исследования. Теоретической основой исследования являлись концептуальные положения, методические разработки и рекомендации, изложенные в трудах отечественных и зарубежных ученых по проблемам развития предпринимательства и экономике сферы услуг, а также положения современных теорий экономического развития и государственного регулирования экономики.

Методологическую основу диссертационной работы составил системный подход, обеспечивающий исследование изучаемых явлений в их взаимосвязи, движении, изменении и развитии. А также, статистический и функциональный методы, сравнительный анализ, построение классификаций, метод экспертных оценок и некоторые другие, взаимно дополняющие друг друга, и позволяющие выявить системообразующие черты, основные тенденции и закономерности процессов развития малого предпринимательства. Поскольку в публичном праве действует метод правового регулирования «власть может делать только то, что ей предписано», то анализ деятельности органов местного самоуправления осуществлялся путём исследования действующих муниципальных правовых актов.

Информационная база исследования. Информационная база исследования включает в себя данные государственных, муниципальных и ведомственных статистических наблюдений; результаты социологических и аналитических исследований по теме исследования; федеральные, региональные и муниципальные правовые акты, регулирующие сферу малого предпринимательства и меры его поддержки, бюджетного процесса и социально-экономического развития муниципальных образований, развития отраслей сферы услуг, государственного и муниципального управления, а также материалы периодической печати, сети Интернет и справочной литературы.

Наиболее существенные результаты исследования. В результате выполненного диссертационного исследования получены следующие основные результаты:

- обоснована ведущая роль малого предпринимательства и сферы услуг в социально-экономическом развитии городских округов, в том числе в формировании доходной базы местных (муниципальных) бюджетов, обеспечении занятости и повышении качества жизни населения;
- определены проблемы, существующие в практике деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства, в том числе в программно-целевом планировании развития, в создании правовых, финансовых, материально-технических условий развития малого предпринимательства;
- разработан и апробирован новый инструмент выявления институциональных проблем в функционировании и развитии отраслей экономики;
- определены факторы, влияющие на выбор стратегии управленческой деятельности органов местного самоуправления на муниципальных отраслевых рынках услуг, в том числе:
 - разработана типология отраслей сферы услуг в зависимости от степени участия в них органов местного самоуправления, а также муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий;
 - установлены пределы участия местных органов власти в функционировании муниципальных отраслевых рынков услуг;
- разработаны предложения по совершенствованию управленческой деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в сфере услуг, с учётом основных положений административной реформы и имеющихся полномочий у данных органов.

Научная новизна диссертационного исследования. Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

1. Сформулировано понятие «муниципальный отраслевой рынок услуг» с учётом правовых и территориальных границ данного рынка и основного субъекта его регулирования.

2. Разработаны предложения по совершенствованию элементов организационно-функциональной структуры органов местного самоуправления с учётом имеющихся у них полномочий по развитию малого предпринимательства.

3. Предложен новый инструмент выявления институциональных проблем в функционировании и развитии отраслей экономики.

4. Разработаны методические предложения по применению отраслевого подхода при разработке программ развития малого предпринимательства в муниципальных образованиях.

Практическая значимость диссертационного исследования. Практическая значимость полученных результатов состоит в использовании разработанных инструментов и предложений по совершенствованию управленческой деятельности в практике деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в сфере услуг ряда муниципальных образований Хабаровского и Приморского краев.

Результаты диссертационного исследования находят практическое применение при разработке образовательных программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на 3 международных, 2 всероссийских и 2 межрегиональных научно-практических конференциях. По результатам выполненных в диссертации исследований опубликовано 11 работ, из них 5 в соавторстве, общим объёмом 7,2 п.л., включая публикацию в рецензируемом издании – журнал «ЭКО (Экономика и организация промышленного производства)» – включенном в реестр ВАК.

Структура и объем диссертации. Цели и задачи исследования обусловили выбор структуры работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, приложений, списка использованных источников, включающего 182 наименования работ отечественных и зарубежных авторов. Общий объем работы – 244 листа машинописного текста. Работа содержит 34 таблицы и 14 рисунков.

Во введении обоснована актуальность выбранной темы исследования, сформулированы его цель и задачи, определены объект и предмет исследования, выделены научная новизна, теоретическая и практическая значимость, дана информация об апробации результатов исследования.

В первой главе – «Сфера услуг и малое предпринимательство как приоритеты муниципальной экономики» – рассмотрена роль и тенденции развития сферы услуг и малого предпринимательства в постиндустриальном обществе в целом, и в России в частности. На основе данных статистики показано, что в России также проявляются общемировые тенденции структурной перестройки экономики, характеризующиеся интенсивным развитием сферы услуг.

Исследована роль сферы услуг, а, следовательно, и малого предпринимательства в муниципальной экономике, в том числе: в формировании валового выпуска продукции, в структуре занятости населения городских округов, в формировании доходов местного бюджета, а также в повышении качества жизни населения.

Во второй главе – «Развитие малого предпринимательства в муниципальных образованиях: состояние и проблемы» – проанализирована практика деятельности органов местного самоуправления городских округов по развитию малого предпринимательства.

Выявлено, что основным инструментом развития малого предпринимательства являются в настоящее время целевые программы. Вместе с тем в ходе анализа обнаружены существенные проблемы в технологическом и информационном обеспечении процесса разработки программ, а также значительные ошибки структурно-логического плана в их содержании. В главе показано, на примере исследованных муниципальных образований, что политика местных властей не ориентирована на создание благоприятных правовых, финансовых и материально-технических условий для развития малого предпринимательства.

В третьей главе – «Совершенствование управленческой деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в отраслях сферы услуг» сформулировано определение «муниципальных отраслевых рынков услуг». Для выявленных проблем, рассмотренных в предыдущей главе, предложены решения. В частности, разработан и апробирован новый инструмент выявления институциональных проблем в функционировании и развитии отраслей местной экономики.

Рассмотрены типология муниципальных отраслевых рынков на основе роли органов власти и пределы участия органов местного самоуправления в функционировании данных рынков. Предложен порядок разработки комплексных и отраслевых (ведомственных) муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства. Описаны показатели и инструменты развития малого предпринимательства.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования и сформулированы основные выводы и предложения, практические рекомендации, разработанные для органов местного самоуправления, часть из которых уже реализована в практику.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Обоснована ведущая роль малого предпринимательства и сферы услуг в социально-экономическом развитии городских округов, в том числе в формировании доходной базы местных (муниципальных) бюджетов, обеспечении занятости и повышении качества жизни населения.

Интенсивное развитие сферы услуг стало ключевой характеристикой XX века. В конце 80-х годов доля услуг в валовом внутреннем продукте развитых стран приблизилась к 70%, а теперь она доходит до 3/4. Процесс расширения сферы услуг проявляется в значительном вовлечении рабочей силы в сферу услуг; в увеличении мирового экспорта услуг; в показателях инвестиционной активности.

В России общемировые тенденции структурной перестройки экономики также имеют место. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики доля отраслей сферы услуг в валовом внутреннем продукте неуклонно растёт и составляет в настоящее время около 60%. Помимо общих для всех стран причин, бурному развитию сферы услуг в России также способствовало «разгосударствление» многих видов услуг, которые традиционно выполнялись только государственными или муниципальными предприятиями, а также сокращение финансирования бюджетных услуг. В результате сфера услуг стала привлекательной для предпринимателей, так как производство многих услуг (например, консультационных, экспертных, и т.д.) не требуют большого стартового капитала.

Рассматривая структуру «производителей» услуг, четко можно увидеть преобладание в ней малых предприятий. Таким образом, рост сферы услуг сопровождается ростом малого предпринимательства. Ежегодно увеличивается число малых предприятий, которые в настоящее время составляют около 50% от общего количества субъектов хозяйственной деятельности. С 2002 года развитие малого предпринимательства является стабильным, ежегодный прирост компаний и занятости составляет в среднем 5%.

Сложившаяся в России отраслевая структура малых предприятий подтверждает вывод о том, что именно малое предпринимательство играет основную роль в развитии сферы услуг. Как показывает статистика, торговля и сфера услуг являются наиболее распространенными отраслями в сфере малого бизнеса: на них приходится более 72% оборота всех малых предприятий. Промышленность и строительство – на втором месте (13,6% и 7%). На другие отрасли приходится менее 10 процентов, в соответствии с рисунком 1.



Рисунок – 1. Отраслевая структура малого предпринимательства в России (по состоянию на 1 января 2007 года)

Примечание – представлено на основе Доклада Министра экономического развития и торговли РФ Г.Грефа на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ 5 июня 2007 года «О развитии малого предпринимательства и мерах его государственной поддержки».

Наибольший рост услуг наблюдается в отраслях, соответствующих вопросам местного значения, решение которых осуществляется в системе местного самоуправления (жилищно-коммунальные услуги, услуги связи и т.д.) и производство которых в значительной степени осуществляется малым и средним предпринимательством. Наиболее ярко данные тенденции проявляются в муниципальных образованиях со статусом городских округов. Доказательством тому служит анализ статистических данных муниципальных образований с различным количеством жителей, разным административным статусом и разной структурой экономики – городских округов Хабаровского края (Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре), и Приморского края (Владивосток, Уссурийск, Находка, Арсеньев, Артём, Большой Камень).

Снижается доля промышленного производства в валовом объёме и растёт доля сферы услуг, например, в соответствии с таблицей 1.

Таблица 1 – Динамика доли отраслей экономики в валовом выпуске в г. Хабаровске

	в %								
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Выпуск продукции и услуг всего, в том числе	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Производство товаров	64,5	44,7	45,0	43,1	40,7	40,3	41,1	35,3	34,6
Производство услуг	35,5	55,3	55,0	56,9	59,3	59,7	58,9	64,7	65,4

Примечание – представлено на основе данных Стратегического плана устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 года.

Соответственно сокращается занятость населения, работающего в сфере материального производства и увеличивается занятость в сфере услуг, в том числе и в городах с одним градообразующим промышленным предприятием. В административных центрах (Хабаровск, Владивосток) занятость в сфере услуг превышает занятость в сфере материального производства в несколько раз, например, в соответствии с таблицей 2.

Таблица 2 – Доля численности занятого населения по отраслям экономики в г. Хабаровске

	в %								
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Всего занято в экономике	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Занято в производстве товаров	44,7	32,7	27,0	26,3	24,7	25,3	24,6	24,4	24,1
Занято в производстве услуг	55,3	67,3	73,0	73,6	75,3	74,7	75,4	75,6	75,9

Примечание – представлено на основе данных Стратегического плана устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 года.

В связи с такими структурными сдвигами в экономике в доходной части местных бюджетов наблюдается постоянный рост поступлений от сферы услуг и от малого предпринимательства, поскольку основными доходными источниками муниципалитетов являются:

- налог на доходы физических лиц (НДФЛ);
- субвенции на реализацию государственных полномочий (на предоставление бюджетных услуг);
- налоги, основными плательщиками которых являются представителями малого бизнеса в сфере услуг (ЕНВД – единый налог на вменённый доход и ЕНУС – единый налог по упрощённой системе налогообложения).

Содержательный анализ вопросов местного значения, определённых федеральным законом 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» для городских округов, показывает, что большинство из этих вопросов коррелируют с показателями качества жизни, установленных Организацией Объединённых Наций. С другой стороны, решение практически всех этих вопросов местного значения связано с функционированием сферы услуг, которая обеспечивается малым предпринимательством (жилищно-коммунальные, транспортные услуги, услуги отдыха и т.д.). Таким образом, для повышения качества жизни населения городских округов необходимо развивать сферу услуг и малое предпринимательство.

2. Определены проблемы, существующие в практике деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства, в том числе в программно-целевом планировании развития, в создании правовых, финансовых, материально-технических условий развития малого предпринимательства.

Основным инструментом развития малого предпринимательства в муниципальных образованиях в настоящее время являются муниципальные целевые программы. Анализ содержательных и технологических аспектов данных программ позволил выявить значительные проблемы на этапе их разработки.

Проблемы технологического и правового обеспечения разработки муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства. В большинстве муниципальных образований понятийный аппарат программно-целевого планирования не определен, технология разработки программ не урегулирована. Определены лишь общие подходы к форме и структуре текста программ (Паспорт программы, обязательный перечень разделов в её содержании и План мероприятий), а также процедуры обязательного согласования проекта в структурных подразделениях местной администрации. Очевидно, что отсутствие единых и научно обоснованных подходов и технологий к разработке целевых программ приводит к системным ошибкам.

Отбор проблем для программной разработки, что является первым базовым этапом разработки любой целевой программы, выполняется специалистами местных администраций достаточно формально, без

проведения социологических исследований и даже без обсуждения составленного перечня с предпринимателями. В результате зафиксированные в программах «проблемы предпринимательства», как правило, не коррелируют с истинными проблемами.

Цели программ, как правило, не имеют связи с выявленными проблемами, формулируются на достаточно высоком уровне абстракции и без введения понятийного аппарата. Это, в свою очередь, приводит к многовариативности толкований и затрудняет подбор адекватных задач, мероприятий, индикаторов и показателей ожидаемого результата. Во многих программах между целями и задачами либо вообще отсутствуют логические связи, либо перечень предложенных задач не может обеспечить достижения поставленной цели. Как правило, в ходе подготовки планов мероприятий (системы программных мероприятий) поставленные изначально цели и задачи полностью или частично теряются, а на их место приходят «направления программ», под которые и группируются мероприятия программы.

Ожидаемые результаты в большинстве случаев не соответствуют поставленным целям и показателям, установленным Президентом РФ и Комиссией по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого предпринимательства.

Очевидно, что при таком состоянии программно-целевого планирования не формируется целенаправленная деятельность по решению проблем предпринимательства. И даже в случае выделения значительных бюджетных и внебюджетных ресурсов, такие программы не могут обеспечить достижение запланированных ожидаемых результатов.

Проблемы информационного обеспечения разработки муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства. Анализ показал, что существующая в муниципальных образованиях система сбора, систематизации и обработки статистической информации не позволяет оценить состояние рыночной среды в отрасли, а также выявить проблемы предпринимательства и провалы, существующие в отраслях. Выбор показателей, по которым ведётся наблюдение региональными комитетами государственной статистики, базируется на соблюдении определенных требований Госкомстата России, а не на потребностях органов местного самоуправления.

Органами местного самоуправления, в основном, собирается информация по запросам вышестоящих органов государственной власти, а также информация, которая входит в перечень государственной статистики. Вопрос о создании системы муниципальной статистики по вопросам местного значения в ряде муниципальных образований ставился, но никаких действий для его решения не принято. В других муниципалитетах вопрос о создании муниципальной статистики даже никогда не поднимался.

Очевидно, что при таком подходе невозможно получить целостного представления об уровне развития малого предпринимательства в отраслях, относящихся к вопросам местного значения, а, следовательно, и обосновать правомерность проблем, отобранных для программной разработки, а также постановки целей и задач по развитию и поддержке малого предпринимательства.

Проблемы отраслевых приоритетов муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства. Содержательный анализ большинства муниципальных программ поддержки и развития малого предпринимательства не выявил в них специальных разделов и (или) мер поддержки предпринимательства, направленных на развитие конкретных отраслей сферы услуг. Вместе с тем уровень развития рыночных отношений и малого предпринимательства в разных отраслях сферы услуг существенно различен, а потому требуется индивидуальный подход к каждой отрасли.

Очевидно, что отсутствие единых и научно обоснованных подходов к разработке целевых программ приводит к системным ошибкам, что, в свою очередь, не позволяет получать запланированные результаты.

Проблемы правовых условий развития малого предпринимательства. Содержательный анализ правовых основ деятельности в каждой конкретной отрасли, находящейся в сфере компетенции органов местного самоуправления выявил следующие три типичные ситуации:

1) никаких правовых условий для хозяйствующих субъектов и полномочий органов местного самоуправления не установлено, следовательно, отраслевой рынок развивается самостоятельно, без какого либо правового регулирования со стороны местной власти;

2) правовые условия для хозяйствующих субъектов и полномочия органов местного самоуправления установлены, но они касаются только муниципальных унитарных предприятий или муниципальных учреждений из чего следует, что немunicipальные хозяйствующие субъекты в этой сфере услуг либо не работают, либо их деятельность находится за пределами правового поля;

3) правовые условия установлены и допускают присутствие на данном рынке предпринимательской деятельности в любой организационно-правовой форме, но, как правило, муниципальные правовые акты препятствуют развитию добросовестной конкуренции, создавая преимущества для муниципальных предприятий и учреждений.

Ни одна из данных ситуаций не обеспечивает благоприятных правовых условий для развития малого предпринимательства.

Проблемы финансовых условий развития малого предпринимательства. Бюджетный кодекс Российской Федерации предоставил органам местного самоуправления достаточно большой набор инструментов для создания благоприятных финансовых условий всем хозяйствующим субъектам на муниципальных отраслевых рынках услуг (предоставление кредитов из местного бюджета, субсидий и субвенций, бюджетных га-

рантий; создание фондов поддержки). Вместе с тем, анализ показал, что основным финансовым инструментом является предоставление муниципальных гарантий, которые применяются для поддержки муниципальных предприятий и учреждений жилищно-коммунального и строительного комплекса, предприятий, предоставляющих транспортные услуги населению, а также немunicipальным предприятиям, созданным с участием органов местного самоуправления (например, акционерным обществам). Очевидно, что такое использование финансовых инструментов органами местного самоуправления не способствует развитию малого предпринимательства, поскольку ограничивает конкуренцию путём создания преимуществ для муниципальных субъектов хозяйственной деятельности.

Проблемы материально-технических условий развития малого предпринимательства. В целях создания благоприятных материально-технических условий для эффективного функционирования и развития малого предпринимательства в отраслях сферы услуг местные органы власти могут осуществлять инвестиционную деятельность и предоставлять в аренду или в безвозмездное пользование муниципальное имущество.

Очевидно, что направления инвестиционной деятельности должны определяться в соответствии с наиболее проблемными вопросами местного значения (сферами услуг), а механизмы инвестиционной политики должны соответствовать существующему законодательству. Вместе с тем, анализ показал, решающее значение при выборе приоритетов инвестиционной политики играют не данные статистических наблюдений и исследований, а субъективные факторы, первым среди которых является мнение высшего должностного лица муниципального образования. В результате, зачастую проблемные вопросы местного значения не коррелируют с приоритетными направлениями инвестиционной деятельности.

3. Разработан и апробирован новый инструмент выявления институциональных проблем в функционировании и развитии отраслей экономики.

Представляется целесообразным ввести понятие «*муниципального отраслевого рынка услуг*» и определить его как отрасль предпринимательской (коммерческой или некоммерческой) деятельности, связанной с обращением каких-либо услуг, ответственность за функционирование которой несёт местное самоуправление. Тогда в каждом муниципальном образовании можно выделить более двадцати муниципальных отраслевых рынков услуг, к числу которых необходимо отнести и отрасли социальной сферы (образование, здравоохранение, культура), учитывая начавшуюся в стране административную реформу и реструктуризацию бюджетного сектора.

Разработка целевых программ развития малого предпринимательства на муниципальном отраслевом рынке услуг должна начинаться с выявления наиболее важных проблем на данном рынке. Для этого необходимо с помощью содержательного анализа федеральных, региональных и муниципальных правовых актов построить его рыночную модель,

в состав которой включить базовые элементы рынка (услуги, обращаемые на рынке; потребители услуг; поставщики услуг; инфраструктура рынка; регуляторы рынка и виды их деятельности), а также связи между этими элементами.

Для выявления *услуг, обращаемых на рынке*, можно использовать Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН) или проект Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД). При этом особое внимание надо обращать на услуги, по которым есть какие-либо гарантии государства и которые субсидируются или полностью оплачиваются государством.

При формировании списка потенциальных *потребителей услуг* особое внимание необходимо обращать на те группы потребителей, которым государство оказывает различные виды социальной поддержки при приобретении данных услуг. Кроме этого, важно знать являются ли органы местного самоуправления потребителями услуг на данном рынке.

При определении состава *поставщиков услуг* целесообразно классифицировать их в группы по форме собственности (муниципальная, частная), а для выявления муниципальных «поставщиков услуг» воспользоваться реестром муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений.

В *инфраструктуру рынка* следует включать совокупность взаимосвязанных, взаимодополняющих систем и организаций, необходимых и достаточных для эффективного осуществления деятельности (производства услуг) на рынке.

Регуляторами рынка могут быть «невидимая рука рынка», организации саморегулирования и органы власти. Пока функции по регулированию большинства муниципальных отраслевых рынков выполняют органы власти, устанавливая общеобязательные правила поведения для хозяйствующих субъектов в рамках предоставленных им полномочий.

Как показало исследование, построение такой рыночной модели в конкретной отрасли сферы услуг позволяет выявлять институциональные проблемы, препятствующие развитию малого предпринимательства в данной отрасли.

4. Определены факторы, влияющие на выбор стратегии управленческой деятельности органов местного самоуправления на муниципальных отраслевых рынках услуг, в том числе:

- разработана типология отраслей сферы услуг в зависимости от степени участия в них органов местного самоуправления, а также муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий;
- установлены пределы участия местных органов власти в функционировании муниципальных отраслевых рынков услуг.

Важное значение для развития малого предпринимательства в конкретной отрасли сферы услуг имеет чётное представление о роли и мес-

те органов власти в рыночной модели этой отрасли. В настоящее время деятельность органов власти всех уровней в экономике, можно классифицировать по четырём основным «ролям», а именно:

- власть как регулятор рынка услуг;
- власть как субъект социальной политики (осуществляет социальную поддержку каких-либо категорий граждан);
- власть как поставщик услуг на рынке;
- власть как потребитель услуг.

С учётом того, что дотационные муниципальные образования не могут выступать в качестве субъекта социальной поддержки граждан, для органов местного самоуправления допустимыми являются только три «роли»: регулятор, поставщик и потребитель услуг. При этом, если все они осуществляются одновременно на каком-либо рынке, то это создаёт благоприятные условия для конфликта интересов и коррупции. А значит, таких ситуаций следует избегать.

Заметим, что функция регулятора рынка для местной власти является обязательной. Что же касается полномочий власти как «поставщика» и «потребителя» услуг, то возможны два варианта: либо власть обладает такими полномочиями, либо не обладает ими. В результате перебора различных комбинаций «ролей» власти можно определить 4 типа муниципальных отраслевых рынков.

Первый тип рынка, характеризуется тем, что муниципальная власть на нём одновременно исполняет полномочия по регулированию рынка, являясь поставщиком услуг и покупает услуги на данном рынке. Очевидно, что каждое из данных полномочий имеет разные целевые установки.

Целью регулирования может быть развитие малого предпринимательства и поддержка конкуренции на рынке, для чего власть должна:

- устанавливать «правила игры» на данном рынке,
- контролировать исполнение этих правил,
- накладывать санкции в случае их неисполнения,
- стимулировать деятельность поставщиков (или наоборот накладывать на неё ограничения) путём создания особых условий и т.д.

Целью поставщика услуг, как правило, является получение прибыли или достижение какого-либо социального результата, для чего местная власть должна иметь право создавать муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения.

Целью потребителя услуг является приобретение максимального количества качественных услуг при минимальных бюджетных затратах, для чего власть формирует и размещает муниципальный заказ на рынке.

Нетрудно видеть, что реализация всех трёх целей одним субъектом одновременно приводит к конфликту интересов и создаёт весьма благоприятные условия для проявления коррупции, поскольку власть одновременно может устанавливать «правила игры» для всех субъектов рынка и тратить бюджетные средства на приобретение товаров и услуг для муниципальных нужд. Естественно, что в этой ситуации велик соблазн

муниципальных нужд. Естественно, что в этой ситуации велик соблазн установления режима наибольшего благоприятствования для «своих» муниципальных поставщиков, в том числе создание для них льготных условий хозяйствования и приобретение у них товаров и услуг для муниципальных нужд.

Однако, как показывает анализ, именно к этому наиболее проблематичному типу относится сегодня достаточно большое количество муниципальных отраслевых рынков в исследованных дальневосточных муниципальных образованиях.

Второй тип муниципального отраслевого рынка, характеризуется тем, что муниципальная власть на нём исполняет полномочия по регулированию рынка и является поставщиком услуг на данном рынке.

Третий тип рынка, характеризуется тем, что муниципальная власть на нём исполняет полномочия по регулированию рынка и покупает услуги на данном рынке.

И во втором, и в третьем типах рынков также присутствует конфликт интересов и соответственно условия для коррупции, но уже в несколько меньшем объёме.

Четвёртый тип отраслевого рынка, характеризуется тем, что муниципальная власть на нём исполняет только полномочия по регулированию рынка. С точки зрения развития рыночных отношений и реализации административной реформы это наиболее благоприятная ситуация как для органов местного самоуправления, так и для хозяйствующих субъектов и к ней надо стремиться. Однако, примеры таких рынков в муниципалитетах единичны.

Таким образом, для определения приоритетов развития муниципального отраслевого рынка необходимо установить «роли», которые исполняет местная власть на данных рынках, и соответственно тип рынка.

Возможные пределы участия органов местного самоуправления в функционировании муниципальных отраслевых рынков услуг отражены в формулировках вопросов местного значения и имеют два уровня, соответствующих терминам «организация» и «создание условий».

Первый уровень – «организация». В соответствии с толкованием данного термина участие органов местного самоуправления в функционировании рынка может выражаться в основании, учреждении хозяйственной системы или её отдельных элементов (муниципальных предприятий и учреждений), производящих соответствующие услуги. Однако, толкование термина «организация», допускает и более «мягкое» участие. А именно, органы местного самоуправления могут только упорядочивать деятельность самостоятельных, немunicipальных хозяйствующих субъектов – производителей услуг.

Второй уровень участия – «обеспечение условий», «создание условий». Толкование данных терминов позволяет сделать вывод, что главной обязанностью органов местного самоуправления в этом случае является создание наиболее благоприятных правовых, финансовых, материально-

ствующих субъектов. И фактически законом наложено ограничение на участие органов местного самоуправления и подведомственных им предприятий и учреждений в производстве этих услуг населению.

5. Разработаны предложения по совершенствованию управленческой деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства в сфере услуг, с учётом основных положений административной реформы и имеющихся полномочий у данных органов.

1. Методической основой разработки, принятия и реализации муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства на муниципальных отраслевых рынках должны служить муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие подходы и порядок разработки и реализации целевых программ, соответствующий основным положениям программно-целевого планирования и административной реформы.

2. Поскольку уровень развития рыночных отношений и малого предпринимательства на разных муниципальных отраслевых рынках существенно различен, то стратегия деятельности органов местного самоуправления по развитию данных рынков должна учитывать их специфику и состояние. В связи с этим, представляется целесообразным разрабатывать отраслевые (ведомственные) программы (программы для конкретных рынков) по развитию предпринимательства или в общих программах развития предпринимательства формировать отраслевые (ведомственные) разделы.

3. Переход к новым административным технологиям (управление по результатам и бюджетирование, ориентированное на результат) в сфере развития малого предпринимательства предполагает разработку комплексной системы измеримых показателей, характеризующих состояние и развитие малого предпринимательства, а также эффективность и результативность деятельности уполномоченных органов исполнительной власти в сфере поддержки малого бизнеса.

Представляется, что такая система показателей может состоять из трёх групп.

I группа (общие и обязательные): показатели, которые установлены Президентом РФ для оценки деятельности органов исполнительной власти:

- доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций;
- доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта;
- расходы консолидированного бюджета субъекта федерации на поддержку малого предпринимательства.

II группа (общие и желательные): показатели состояния и развития малого предпринимательства. Они предоставляются официальными ста-

тистическими органами и другими органами государственной власти, а также рассчитываются по результатам независимых опросов субъектов малого предпринимательства. Последние показатели позволяют выявить и оценить спектр и масштаб основных проблем и препятствий на пути развития малого бизнеса. Кроме этого, они отражают эффективность программ и мероприятий поддержки предпринимательства, реализуемых органами власти.

III группа (общие, отраслевые, желательные): отраслевые показатели, характеризующие развитие различных отраслей малого предпринимательства и рассчитанные применительно к каждой конкретной отрасли.

4. Для решения выявленных проблем и достижения целей необходимо использовать все инструменты, перечень которых закреплен в нормативных правовых актах, в том числе в Федеральном законе РФ №209-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», вступившем в силу с 1 января 2008 года. Заметим, что данный перечень существенно расширился по сравнению с предыдущим законом, а следовательно, все правовые акты и действующие программы развития предпринимательства, принятые до 1 января 2008 года, необходим привести в соответствие с данным законом.

5. Для развития малого предпринимательства на муниципальных отраслевых рынках услуг органы местного самоуправления должны осуществлять, как минимум, следующие необходимые (обязательные) виды деятельности:

1) создание благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности и поддержки конкуренции на рынках, в том числе:

- создание правовых условий (осуществление правового регулирования данных рынков);
- создание материально-технических условий для развития предпринимательства;
- создание благоприятных финансовых условий для развития предпринимательства;
- информационная, консалтинговая, образовательная поддержка предпринимательства;
- стимулирование предпринимательской деятельности;
- мониторинг, проведение исследований рынка с целью выявления тенденций, проблем и провалов на рынке;

формирование и осуществление муниципальных целевых программ развития муниципальных отраслевых рынков услуг, включающих в себя мероприятия по развитию малого и среднего предпринимательства.

Представляется, что реализация данных предложений в практику будет способствовать более эффективной деятельности органов местного самоуправления по развитию малого предпринимательства на муниципальных отраслевых рынках услуг.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно сделать вывод, что все поставленные задачи решены и цель диссертационного исследования достигнута, подтверждением чего являются следующие основные результаты:

1. В исследовании доказано, что основой муниципальной экономики городских округов являются в настоящее время отрасли сферы услуг, так как они сегодня формируют более 60% доходов местного бюджета; обеспечивают занятость более 70% населения и повышают качество жизни граждан. Поскольку главной «производительной силой» здесь является малое предпринимательство, то развитие малого предпринимательства в сфере услуг оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие городских округов.

2. Проведённый анализ практики деятельности местных органов власти городских округов позволил выявить значительное число проблем, противодействующих развитию малого предпринимательства, основными из которых являются:

- несовершенство технологического и информационного обеспечения разработки муниципальных целевых программ развития малого предпринимательства, что не позволяет выявлять наиболее важные проблемы и разрабатывать адекватные меры для их устранения;

- несовершенство созданных в муниципалитетах правовых, финансовых и материально-технических условий развития малого предпринимательства, в результате чего не стимулируется предпринимательство, ограничивается конкуренция, поддерживается монополизм муниципальных предприятий и учреждений, нарушаются права инвесторов.

Для решения данных проблем разработан и апробирован новый инструмент выявления институциональных проблем в функционировании и развитии отраслей экономики; определены факторы, влияющие на выбор стратегии управленческой деятельности органов местного самоуправления на муниципальных отраслевых рынках услуг, а также разработаны предложения по совершенствованию управленческой деятельности местных органов по развитию малого предпринимательства в сфере услуг, с учётом основных положений административной реформы и имеющихся полномочий у данных органов.

IV. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ

а) Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Федорова Е.А. Экономическая политика местных органов власти // ЭКО (Экономика и организация промышленного производства). – 2007. – № 8 (398). – С. 61–68. (0,4 п.л.).

б) Прочие публикации:

2. Поличка (Федорова) Е.А. Мониторинг муниципальных отраслевых рынков: состояние и проблемы // Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке. – Хабаровск: ДВНЦМС. – Выпуск 2(14). – 2005. – С. 42–44. (0,1 п.л.)

3. Поличка (Федорова) Е.А. (в соавторстве с Воропаевым А., Поличка Н., Шилов Е.) Новый взгляд на муниципальное регулирование экономики // Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке. – Хабаровск: ДВНЦМС. – Выпуск 2 (14). – 2005. – С. 6–12. (авт. 0,1 п.л.)

4. Поличка (Федорова) Е.А. Развитие муниципальных отраслевых рынков: состояние и проблемы // Вертикаль власти: проблемы взаимодействия и тенденции развития федеральных, региональных и муниципальных органов управления. – Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Владивосток: ПИППККГС, 2005. – С. 109–111. (0,1 п.л.)

5. Поличка (Федорова) Е.А. (в соавторстве с Воропаевым А., Поличка Н., Шилов Е.) Экономические функции местной власти: новый взгляд // Вертикаль власти: проблемы взаимодействия и тенденции развития федеральных, региональных и муниципальных органов управления. – Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – Владивосток: ПИППККГС, 2005. – С. 33–35. (авт. 0,1 п.л.)

6. Поличка (Федорова) Е.А. (в соавторстве с Воропаевым А., Поличка Н., Шилов Е.) Вопросы местного значения как основа экономической политики муниципальной власти // Стратегическое планирование на Дальнем Востоке: ответ на глобальные и локальные вызовы. – Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 171. – М.: Московский общественный научный фонд; Дальневосточный центр экономического развития; Дальневосточный государственный университет. – 2006. – С. 152–158. (авт. 0,1 п.л.)

7. Поличка (Федорова) Е.А. (в соавторстве с Воропаевым А.В., Замоленовой Н.Г., Крючковой П.В., Луковкиной Е.В., Поличка Н.П., Шилов Е.Б.) Муниципальное регулирование экономики: новые решения. – Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 172. – М.: Московский общественный научный фонд. – 2006, 127 с. (авт. 1,1 п.л.)

8. Поличка (Федорова) Е.А. Муниципальное регулирование экономики: взгляд из практики // Экономика, управление, общество: история и современность. – Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Ч. 2. – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2006. – С. 41–44. (0,2 п.л.)

9. Поличка (Федорова) Е.А. Построение системы регулирования муниципальных отраслевых рынков как задача стратегического планирования // Экономический анализ на Дальнем Востоке России: исследования молодых экономистов-математиков. – Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 185. – М.: Московский общественный научный фонд; Дальневосточный центр экономического развития; Дальневосточный государственный университет, 2006. – С. 180–187. (0,3 п.л.)

10. Поличка (Федорова) Е.А. (в соавторстве с Поличка Н.П., Шило Е.Б.) Развитие сферы услуг как приоритет муниципальной экономической политики. – Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 190. – М.: Московский общественный научный фонд, 2007. – 127 с. (авт. 4,3 п.л.)

11. Федорова Е.А. Современные приоритеты муниципальной экономической политики // Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке. – Хабаровск: ДВНЦМС. Выпуск 5 (21). 2007. – С. 23–29. (авт. 0,4 п.л.)

102

Федорова Екатерина Анатольевна

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УСЛУГ
(НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО
И ПРИМОРСКОГО КРАЕВ)**

Специальность 08.00.05 – «Экономика и управление
народным хозяйством: предпринимательство»

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Лицензия на издательскую деятельность ИД № 03816 от 22.01.2001 г.

Подписано в печать 06.03.2008. Формат 60×84/16.
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,4.
Уч.-изд. л. 1,6. Тираж 150 экз. Заказ 1026

Издательство Владивостокский государственный университет
экономики и сервиса
690600, Владивосток, ул. Гоголя, 41
Отпечатано в типографии ВГУЭС
690600, Владивосток, ул. Державина, 57