

0-793822

На правах рукописи

Мезенцева

МЕЗЕНЦЕВА ТАТЬЯНА АЛЕКСЕЕВНА

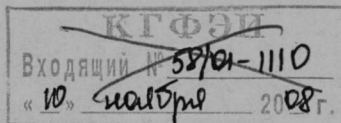
**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО
УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ
(НА МАТЕРИАЛАХ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: муниципальная экономика и управление местным развитием

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Владикавказ
2008



500004

Диссертация выполнена в ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Акинин Петр Викторович

**Официальные
оппоненты:** доктор экономических наук, профессор
Слепаков Сергей Семенович;

кандидат экономических наук, доцент
Ракута Наталья Васильевна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Кубанский
государственный университет»

Защита состоится «29» ноября 2008 г. в 13.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.248.04 по экономическим наукам при ГОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова» по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46, Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова, с авторефератом - на сайте университета: www.nosu.ru.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять по адресу: 362025, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46, ауд. 406. Диссертационный совет ДМ 212.248.04. Ученому секретарю.

Автореферат разослан «28» октября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент

М.А. Биганова

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714737

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Демократические преобразования в современной России не могут иметь успешного осуществления без самостоятельного эффективного местного самоуправления. Однако, несмотря на предпринятые усилия, его результативность в настоящее время пока невысока. Причиной такого положения являются не только определенные организационно-экономические и правовые противоречия, но и отсутствие единого методологического подхода к проблеме комплексного социально-экономического развития муниципального образования, в том числе города.

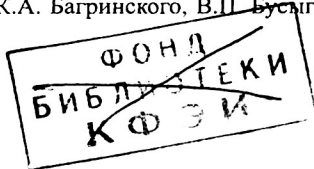
В последние годы за рубежом многие города стали разрабатывать комплексные документы, систематически рассматривающие цели, задачи, направления экономической политики и развития города в целом. Данная работа ведется в таких промышленно развитых странах Европы, как Великобритания, Нидерланды, Франция, Германия, Португалия.

В нашей стране предпринимаются попытки обобщить имеющийся зарубежный опыт и предложить свои подходы к решению данной проблемы, учитывающие отечественную специфику. Однако недостаточность исследований по данной проблеме обуславливает необходимость ее дальнейшего изучения.

Изучение вопросов стратегического управления городом предполагает комплексный подход к исследованию данного объекта как сложной социально-экономической системы с чертами общего, особенного и частного, учитывающий исторические, культурные, экономические и др. аспекты его развития. Особенно важно изучение этих вопросов с точки зрения стратегического управления городами-центрами субъекта Федерации, так как они как в качестве объектов стратегического управления имеют свои особенности, что необходимо учитывать при разработке программ их комплексного социально-экономического развития. Все это определяет актуальность выбранной темы исследования.

Степень изученности проблемы. Некоторые элементы стратегического управления получили развитие в нашей стране в 1966-1967 гг., когда в межотраслевом регулировании российской экономики стали применять программно-целевые методы. К этому периоду относятся работы О.Б.Зайцева, Б.А.Лапина, С.Оптнер. Позднее появились исследования методологических проблем использования программно-целевого метода как в сфере управления научно-техническим прогрессом, так и в планировании народного хозяйства в целом. Среди них можно выделить труды Е.В. Косова и Г.Х. Попова, М.Я. Лемешева и А.И. Панченко, М.З. Майминаса, Б.А. Райзберга, В.Ю. Будаева, Г.С. Пospelова и др.

К ученым, исследовавшим целевую функцию планирования, направленную на удовлетворение потребностей населения, можно отнести А.Г. Аганбегяна, Н.П. Федоренко, Э.Ф. Баранова, К.А. Багринского, В.П. Бусыгина, В.Н. Кириченко и др.



Важным этапом в научном осмыслении этой проблемы явились публикации, посвященные стратегическому планированию и управлению. К ним можно отнести работы таких зарубежных ученых, как: Р. Акофф, И. Ансофф, Б. Карлоф, А.А.Томсон, А.Дж. Стрикленд, К. Боумен и отечественных исследователей: Ю. Гусева, А. Петрова, А.Г. Гранберга, О.С. Виханского, А.П. Градова.

Анализу и применению принципов стратегического планирования при разработке программ социально-экономического развития муниципалитетов, в том числе городов, посвящены работы российских ученых: О.Б. Алексеева, В.Н. Виноградова, О.В. Эрлиха, В.В. Глушенко, И.И. Глушенко, Б.С. Жихаревича, А.Е. Когута, В.Е. Рохчина, Э.А. Уткина, О.П. Лукша, П.В. Сушкова, А.Э. Яновского и др. и зарубежных: Лоренс Л.Мартин, Дж. Матзер, Дж.М. Бановец, Дж.И. Чапмен, Роджер Л. Кемп и др. Проблема стратегии управления городами глубоко исследована в трудах целого ряда зарубежных и отечественных ученых, таких как: Артур О. Салливан, Дж. Форрестер, Г. Вольманн, Л.А. Велихов, М.В. Веронская, М.В. Глазырин, А.С. Жолков, В.М. Зуев, Н.Ф. Колядинский, В.И. Малышев, Е.Н. Перчик, Ю.В. Рябченко, А.М. Вторушин, И.И. Сигов, С.И. Штань. Однако, вопросы развития города как региональной социально-экономической системы в условиях рыночной трансформации, разработки стратегии развития городов, учитывающей их особенности, в том числе, городов-центров субъекта федерации, остаются пока не достаточно изученными, что и определило цель и задачи данного диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Цель данной работы состоит в системном развитии методологических основ и практики осуществления управлением муниципальным образованием, комплексного анализа отечественного и зарубежного опыта функционирования местного самоуправления и разработке приоритетных направлений стратегии экономического развития местных сообществ и инструментов их реализации. Реализация поставленной цели предполагала решение следующих задач, отражающих логику и концепцию исследования:

- изучение современных организационно-экономических и правовых противоречий развития местного самоуправления;
- выявление особенностей республиканских, краевых и областных центров как объектов стратегического управления;
- определение концептуальных направлений совершенствования стратегий управления центров - субъектов Российской Федерации;
- анализ динамики социально-экономического развития города Ставрополя как центра субъекта Российской Федерации;
- исследование финансовых аспектов развития краевого центра в структуре региональной экономики;
- изучение отношений муниципальной собственности и эффективности ее использования;
- совершенствование алгоритма и структурирования программ развития муниципальным образованием;

- моделирование бюджетных процессов как финансовой основы оптимальной стратегии развития краевого центра;
- обоснование структуры управления как целеполагающей и целереализующей подсистем.

Объектом исследования стал муниципальный сектор экономики города-центра субъекта Федерации и процессы его развития.

Предметом исследования явились закономерности и проблемы функционирования и развития муниципального сектора экономики, а так же ресурсы территории.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК. Работа выполнена в рамках Паспорта специальностей ВАК (экономические науки): 08.00.05- Экономика и управление народным хозяйством: муниципальная экономика и управление местным развитием, п. 10 – Организация планирования развития муниципальных образований. Программы развития территории, мониторинг и оценка их эффективности и п. 11 – Методика стратегического управления муниципальным образованием. Стратегии экономического развития местных сообществ и инструменты их реализации.

Методологической и теоретической основой исследования послужили концептуально-теоретические принципы и положения методологии фундаментального политико-экономического анализа, применения современных макро- и микроэкономических подходов к рыночной рационализации экономического поведения субъектов управления, к процессу оценки эффективности современных трансформационных процессов.

Обоснование теоретических положений и разработка практических рекомендаций осуществлялась на основе реализации общенаучных подходов: диалектического, системно-функционального, структурно-уровневого, историко-логического, монографического, экономико-статистического анализа, а также методов социологических исследований.

Информационно-эмпирическая база исследования представлена материалами монографий, статей в периодических изданиях российских и зарубежных экономистов, нормативными документами правительства страны, статистическими данными, статьями и научными отчетами, размещенными на Web страницах ведущих научно-исследовательских центров, научно-исследовательских институтов, вузов и издательств России, США, стран Западной Европы по вопросам экономической теории и практики. Эмпирическую основу диссертационной работы составили официальные статистические данные Российской Федерации, Ставропольского государственного комитета статистики, нормативные и методические издания, данные монографических, социологических и экономических исследований, проведенных автором.

Рабочая гипотеза исследования базируется на совокупности методических положений и моделей автора, согласно которым необходимость совершенствования механизма стратегического управления администра-

тивным центром субъекта Федерации обусловлена специфичностью, проявляющейся в сочетании административно-политических, экономических и культурных функций при высокой степени урбанизации и концентрации экономического потенциала, что предполагает использование разнообразных методов и моделей стратегического планирования, адекватных этим особенностям и разработку приоритетных направлений развития местных сообществ.

Положения, выносимые на защиту:

1. Разработка механизмов стратегического управления муниципальным образованием, а так же реализация программ развития территорий требует дифференцированного подхода к ряду особенностей социально-экономического, географического и геополитического факторов развития городов-центров субъектов Российской Федерации, что определяется высокой степенью концентрации экономического потенциала, средств на обслуживание систем городского хозяйства, удельным весом расходов на выполнение функций административных центров, значительным социальным расслоением населения и базируется на использовании в работе моделей стратегического планирования программ развития города Ставрополя, организации бюджетного процесса и модернизации структуры управления муниципальным образованием.

2. Организация бюджетного процесса в муниципальном образовании в рамках трехступенчатой схемы: планирование долгосрочного развития – разработка многолетнего бюджета – составление и исполнение годового бюджета позволит обеспечить решение двух задач: формирование механизмов, которые могли бы обеспечить реализацию долгосрочного и перспективного планирования развития муниципального хозяйства и механизмов установления структурного соответствия между категориями доходов и расходов, обеспечивающих устойчивое финансирование муниципальных инвестиций, связанных с развитием.

3. Система приоритетных целевых программ, а также среднесрочный план развития экономики города формирует его финансовую стратегию. Для этого в диссертации определена схема развития экономики муниципального образования, определены источники финансирования программы его развития, а также модели организации расчетов между бюджетом текущих расходов и бюджетом развития муниципального образования.

4. Реализация стратегии социально-экономического развития города требует изменения функционально-организационной структуры управления в направлении эффективного взаимодействия с окружающей средой и достижения намеченных стратегией целей. Создаваемая структура должна быть адаптивной, способной делегировать права собственника широкому кругу хозяйственных субъектов и реализовать тенденцию сокращения бюджетного финансирования.

5. Эффективность стратегической программы развития города обеспечивается алгоритмом, включающим: целеполагание; анализ, прогнозирование

и планирование; реализацию; мониторинг и контроль, а также рациональной структурой программы, состоящей из следующих блоков: экономика, социальная сфера и экология.

Научная новизна исследования заключается в уточнении, реализации методических положений и разработке практических рекомендаций по совершенствованию механизма стратегического управления муниципальным образованием и обоснованию современной концепции его развития.

Составляющими элементами научного вклада и предметом защиты являются следующие теоретические и практические результаты:

- осуществлена многокритериальная классификация противоречий развития местного самоуправления институционального и субъектно-объектного характера, связанная, во-первых, с двойственной природой местного самоуправления, которая заключается, с одной стороны, в ведении дел местного сообщества, а, с другой, в исполнении государственных полномочий на местах; во-вторых, с разнонаправленностью интересов муниципальных субъектов и объектов управления;

- выявлены особенности функционирования городов - административных центров субъектов федерации (социокультурные, геополитические, структурно-функциональные и другие), требующие персонификации и локализации региональных интересов;

- определена система интегральных (комплексное развитие инфраструктуры; максимальное и эффективное удовлетворение потребностей хозяйственного комплекса; удовлетворение относительных потребностей населения в товарах и услугах; обеспечение воспроизводства человеческого капитала; эффективное городское хозяйство; обеспечение единого институционального поля взаимодействия и др.) и дифференциальных (доведение ежедневного выпуска на маршруты троллейбусов и автобусов до определенной величины, увеличение общей площади жилья на человека, рост объемов производства, величины заработной платы, обновление фондов, увеличение уровня использования мощностей, рост объема услуг, создание новых рабочих мест и др.) целевых показателей программ развития территории;

- обоснована стратегическая программа развития города, базирующаяся на механизме согласования федеральных, региональных и муниципальных интересов, а также различных групп населения и модернизирована структура управления ее реализацией, включающая Агентство и Дирекцию программ развития муниципалитетов.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные в диссертации положения создают методологическую и методическую основу совершенствования процессов разработки и реализации стратегий развития административных центров субъектов Федерации с учетом выявленных организационно-экономических и правовых противоречий их функционирования, а также особенного положения центров краев, областей и республик. Непосредственное практическое

значение имеют рекомендации по укреплению финансовой базы городов-центров, совершенствованию отношений муниципальной собственности, использованию методов стратегического анализа при определении целей и стратегий развития города Ставрополя, организации бюджетного процесса и структуры управления, направленных на реализацию принятой стратегии развития.

Апробация результатов работы. Основные положения, теоретические результаты и выводы диссертации были использованы в разработанной с участием автора «Программе социально-экономического развития города Ставрополя на период до 2020 года», а также в целевых программах развития и предложениях по среднесрочному «Плану развития до 2010 года», которые рассмотрены и приняты к реализации городской Думой г. Ставрополя. Результаты исследований доложены на конференциях и совещаниях различного уровня в Санкт-Петербурге, Воронеже, Ставрополе в период 2003-2008 гг.

Изложенные в диссертации выводы и рекомендации носят универсальный характер и могут быть использованы в различных регионах РФ при разработке стратегий развития центров республик, краев и областей.

Публикации и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка (227 наименований) и приложений.

По материалам диссертации опубликовано 7 печатных работ общим объемом 8,32 п.л., из них монография общим объемом 6,72 п.л., в том числе автором - 3,74 п.л.

Структура работы

Введение

Глава I. Научные основы формирования стратегий управления центром субъекта Российской Федерации в условиях развития местного самоуправления

1.1. Особенности республиканских, краевых и областных центров как объектов стратегического управления

1.2. Современные организационно-экономические и правовые противоречия развития местного самоуправления

1.3. Концептуальные направления совершенствования стратегий управления центров субъектов Российской Федерации

Глава II. Состояние и тенденции социально-экономического развития территории

2.1. Динамика социально-экономического развития г. Ставрополя как центра субъекта Российской Федерации

2.2. Финансовые аспекты развития краевого центра в структуре региональной экономики

2.3. Анализ отношений муниципальной собственности

Глава III. Приоритетные направления стратегии развития муниципального образования

3.1. Совершенствование алгоритма и структурирования программ развития

3.2. Моделирование бюджетных процессов как финансовой основы оптимальной стратегии развития краевого центра

3.3. Модернизация структуры управления как целесолагающей и целе-реализующей подсистем

Заключение

Библиографический список

Приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

При исследовании сложных социальных процессов и явлений активно используются теоретические знания многих областей науки. Происходит синтез научных знаний. Если раньше в муниципальном управлении главным было использование накопленного опыта, затем – собственные научные знания, но преимущественно эмпирические, то теперь на первый план выходит теоретическая наука. Муниципальное управление как сложный социальный процесс стало объектом изучения многих наук.

Теория муниципального управления выполняет ряд важных функций, которые являются направлениями ее развития. Во-первых, это познавательная функция. Во-вторых, методологическая функция – разработка методов и средств, научного инструментария, необходимых для исследования. В-третьих, практическая функция – непосредственное обеспечение муниципальной политики, управления муниципального образования.

Основные проблемы управления муниципальным образованием можно представить в виде следующей схемы (рис. 1).

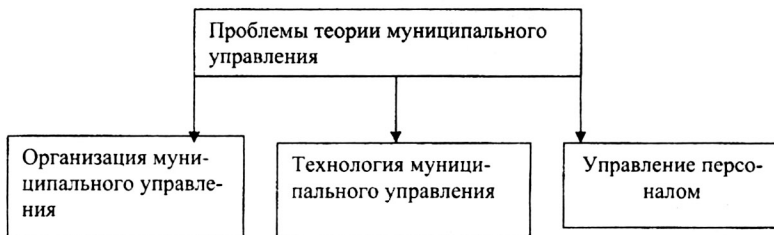


Рисунок 1 - Структура проблем управлением муниципальным образованием

Механизм муниципального управления выявляет объективные закономерности функционирования и развития системы муниципального управления, то есть ее существенные, необходимые, устойчивые связи, обуславливающие характер, качество, результативность воздействия на развитие муниципального образования.

Специфику исследования механизма муниципального управления определяет система законов, категорий, понятий теории муниципального управления. Основными методами, используемыми в теории местного самоуправления, являются системный анализ, синтез, наблюдение, эксперимент, аналогия и сравнение (рис. 2). К прочим методам, используемым в изучении управленческих процессов, можно отнести статистические, математические, социологические методы, исторический метод, связанный с изучением имеющегося теоретического и практического опыта.

Необходимым критерием истины служит общественная практика, которая определяет истинность или ложность теоретических построений, моделей и программ. Постоянное взаимодействие теории и практики обеспечивает объективность исследований, повышает истинность научных знаний, способствует эффективности процесса муниципального управления.

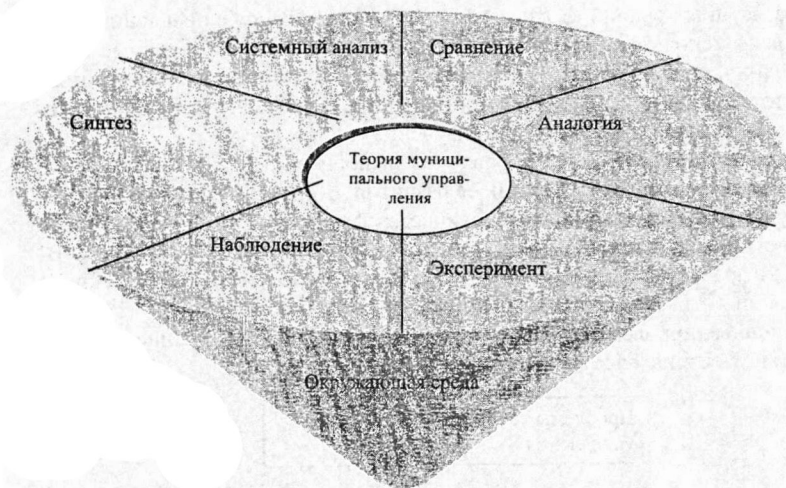


Рисунок 2 – Структурная схема методов муниципального управления

В России к настоящему моменту сложилась своя собственная система местного самоуправления. Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление в нашем государстве осуществляется гражданами в различных организационных формах, которые в своей совокупности и составляют систему местного самоуправления.

В исследовании мы выявили различные точки зрения на природу основополагающих понятий местного самоуправления. При формировании и развитии местного самоуправления возникает опасность образования автономных, замкнутых территориальных образований с резко выраженной степенью различий в хозяйственном развитии. Это создает государство в го-

сударстве (рис. 3), что не в коем случае не способствует развитию и достижению национальных интересов, ослабляет внутривластные связи, по причине сильных противоречий в нормативно-правовой базе.

Для муниципального управления в «чистом виде» характерно: формирование научно – правовой базы в рамках общей законодательной базы и общегосударственного устава; формирование бюджета, который входит в состав консолидированного регионального или общегосударственного бюджета; распоряжение всеми видами ресурсов, в том числе для удовлетворения общенациональных потребностей; формирование органов местной власти (рис. 4).

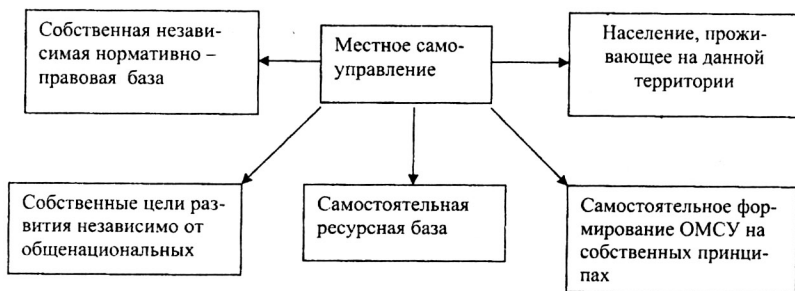


Рисунок 3 - Автономная система органов местного самоуправления



Рисунок 4 - Государственная система органов местного самоуправления

Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальное управление осуществляется органами местного самоуправления, которое включает в себя все формы реализации непосредственной демократии – референдумы,

собрания, сходы, а муниципальное самоуправление является только его частью, в процессе становления которого формировалась база (рис. 5).

При изучении процесса муниципального управления, его становлении и развитии в России, мы применили системный подход, т.е. рассматривали сам процесс управления в качестве системы.

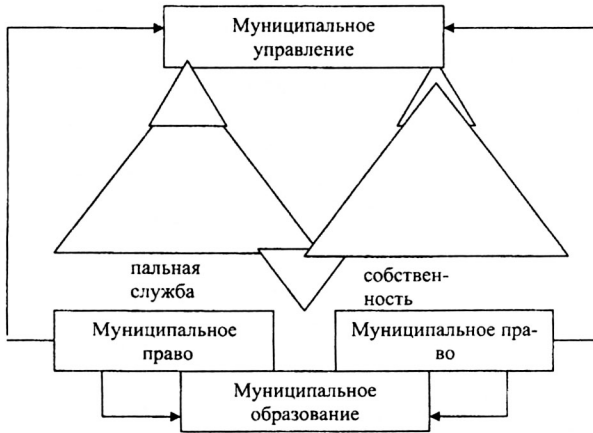


Рисунок 5 - База муниципального управления.

Для муниципального управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимодействий имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение, оттого, что понимается под системой муниципального управления, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления.

Система муниципального управления может быть представлена в виде следующей схемы (рис. 6).

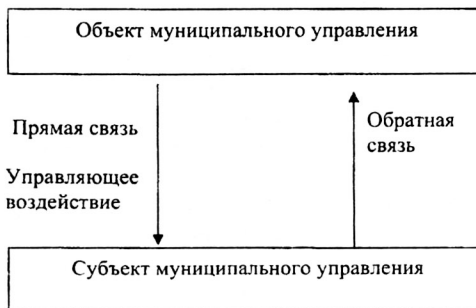


Рисунок 6 - Система муниципального управления.

Важный элемент системы – взаимосвязь субъекта муниципального образования (органов местного самоуправления) с управляемой системой (муниципальное образование). Однако можно сказать, что субъект муниципального образования не может существовать без соответствующих управляемых объектов, и только в совокупности они могут образовывать систему муниципального управления.

В диссертации разработаны направления совершенствования управлением муниципальными образованиями - центрами субъектов Российской Федерации, являющиеся необходимым фундаментом для выработки приоритетных направлений стратегий развития. В числе этих направлений необходимо выделить следующие. Разработка собственно стратегии включает три основных этапа: 1. Определение экономической стратегии, т.е. документальное выражение желаемого будущего экономики города с перечнем конкретных мер и ресурсов, используемых властями города для приближения этого будущего; 2. Разработка стратегического плана экономического развития в виде комплекта документов, включающего собственно стратегию и блоки документов по ее реализации (набор стратегических программ и проектов, планы мероприятия на более короткий временной промежуток органов местной власти и их подразделений); 3. Обоснование механизма стратегического управления, т.е. создание системы стратегических документов, в которых рассматривается постоянно воспроизводимые схемы разработки, обсуждение, презентации экономической стратегии городов и реализации стратегических целей и задач.

Проведенный анализ показал, что в городе сложился многоотраслевой индустриальный комплекс. На долю Ставрополя приходится около 12% общекраевого выпуска промышленной продукции, 22% объема работ строительного подряда, 17% всего введенного жилья, 35% общекраевого объема оборота розничной торговли. Наиболее динамично по количеству промышленных предприятий развиваются химическая и пищевая промышленность. В промышленности наиболее развиты отрасли: машиностроения и металлообработки, пищевая и электроэнергетическая (на их долю приходится 85% общегородского объема производства промышленной продукции, причем в динамике доля машиностроительной промышленности возрастает – с 26,7% в 2003 г. до 42,6% - в 2007г., а доля пищевой несколько снижается – с 43,5 до 32,4% соответственно. Показатели развития промышленной отрасли города превышают среднекраевые. Так, за 2007 год в среднем по краю объем промышленного производства возрос на 1,3%. В сравнении с другими городами России Ставрополь относится к числу городов с наибольшими темпами роста промышленного производства

Инвестиции в основной капитал за исследуемый период в целом по городу выросли в 1,5 раза – с 596,6 млн. руб. в 2003 году – до 2572,4 млн. руб. – в 2007г. В городе, как и в целом в России, улучшается инвестиционный климат, способствующий более активному вложению собственных средств и привлечению кредитов банка в основной капитал. Средства, направлен-

ные на модернизацию, реконструкцию и расширение производства за счет использования кредитных ресурсов, возросли в 3 раза по сравнению с 2006 годом. Однако приток средств кредитных организаций в реальный сектор экономики низкий. Удельный вес кредитных средств в общем объеме инвестиций составляет менее 10%. Ключевая роль продолжает принадлежать собственным средствам предприятий. Объем иностранных инвестиций возрос в 1,5 раза по сравнению с 2006 годом. Из них на строительство объектов направлена половина, на развитие связи - 20%, в торговлю - 25%.

Среднемесячная зарплата населения в 2007г. по сравнению с 2003г. возросла в 4 раза, средний размер начисленной пенсии за этот же период повысился в 3,8 раза, а прожиточный минимум населения – в 3,9 раза. Темп роста заработной платы работающих в бюджетных отраслях выше по сравнению с другими отраслями. Уровень заработной платы «бюджетников» ниже среднего городского в среднем на 800-1200 руб.

Выявлены основные черты и противоречия формирования финансовой основы развития города, определяющие возможности реализации его стратегического потенциала. Так, из предприятий и организаций экономики города наибольшую долю в объеме налоговых платежей во все уровни бюджетной системы занимают предприятия транспорта, а также торговли и общественного питания – 26,4 и 20,4% соответственно в среднем за исследуемые годы. Из промышленных предприятий города Ставрополя наибольшую долю налоговых отчислений в бюджеты всех уровней дают предприятия машиностроения и пищевой промышленности – в среднем за исследуемые годы 35,4 и 35,2% соответственно. Наибольшую роль в формировании налоговых доходов городского бюджета играют два вида налогов – арендная плата за пользование землей и налог на совокупный доход для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. На долю собственных доходов, формируемых муниципальным образованием города Ставрополя, приходится от 17,3 в 2003 году до 42,3% в 2007 г. Причем доля собственных доходов имеет тенденцию к повышению (табл. 1). Расходы городского бюджета имеют устойчивую тенденцию к повышению – на 261% в 2007г. по сравнению с 2003 годом. На образование тратится в среднем за исследуемый период 30% всех расходов, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и здравоохранение занимают примерно равный удельный вес – 23 и 22,8% в среднем за 2003-2007гг.

В 2003 году собственные доходы города составляли только 21% от его расходов, к 2007 г. доля собственных доходов возросла до 42%. Поэтому, без средств бюджетного регулирования только за счет собственных доходов город не в состоянии обеспечить необходимыми средствами расходы по основным сферам жизнеобеспечения муниципального образования. На долю бюджетного регулирования приходится до 57,7 % от общего объема доходов бюджета. Это свидетельствует о высокой зависимости бюджета города от решений вышестоящих органов власти. На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления города Ставрополя не являются самостоятельными в необходимой мере для полноценной реализации возложенных на них задач.

Таблица 1

Удельный вес средств бюджетного регулирования в структуре доходов бюджета города Ставрополя

Наименование доходных источников	2003г.		2004г.		2005г.		2006г.		2007г.	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
Собственные доходы	106,9	17,3	197,8	30,3	267,5	36,7	433,4	41,2	560,1	42,3
Средства бюджетного регулирования	511,7	82,7	455,0	69,7	462,4	63,3	618,6	58,8	763,9	57,7
Всего доходов	618,6	100	652,8	100	729,9	100	1052,2	100	1324,4	100

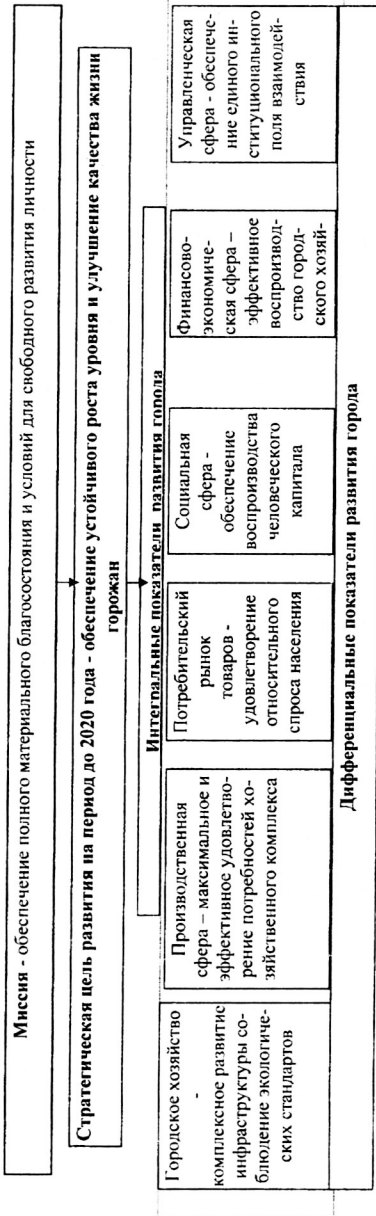
Источник: сост. авт. по данным Комитета по экономическому развитию и торговли г. Ставро.-ля

В работе проанализирована эффективность использования муниципальной собственности города Ставрополя. Почти 70% всех объектов муниципальной собственности находится в оперативном управлении и 25,7% - сдается в аренду. Однако, от аренды имущества городской муниципалитет получает гораздо больше доходов, чем от оперативного управления. Относительный показатель экономической эффективности использования нежилых помещений за последние годы возрос с 72,6 руб. за 1 кв.м. в год в 2004г. до 223,5 руб. – в 2007 г., что в 3,9 раза выше, чем, например в Москве. При сопоставлении доходов городского бюджета с расходами на содержание муниципальной собственности установлено, что в 2003-2005 гг. расходы на объекты муниципальной собственности значительно превышали доходы от ее использования. Однако в 2006-2007 гг. ситуация изменилась – здесь заметен значительный рост доходов по сравнению с расходами. Снижение всех расходов с 33,1 млн. руб. в 2003г. до 19,6 млн. руб. – в 2007г. указывает скорее не на повышение эффективности функционирования городского хозяйства, а на недостаточное его финансирование, что связано с отсутствием средств в местном бюджете.

Проведенный анализ позволил определить направления развития муниципального образования и проблемы его предприятий: низкая эффективность системы управления; отсутствие действенного механизма разграничения функций, полномочий и ответственности между учредителями и управляющими; недостаток эффективного механизма исполнения решений судов в части взыскания на имущество должника; необеспеченность единс-

тва предприятия как имущественного комплекса снижает его инвестиционную привлекательность; высокие расходы на содержание объектов социально-культурного назначения и жилищно-коммунального хозяйства; существующая практика субсидирования и деформированная структура издержек производства вследствие дифференциации (по потребителям) цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий; отсутствие достоверной информации о финансово-экономическом состоянии предприятий для потенциальных инвесторов, кредиторов и органов исполнительной власти.

Для города Ставрополя можно рекомендовать четыре основных направления оптимизации структуры муниципальных унитарных предприятий: 1) предприятия ЖКХ, транспорта и ряд других должны стать казенными, перейдя на смету расходов и доходов. Перед ними будет стоять задача обеспечения функций муниципалитета, а не получение прибыли. Здесь следует перейти от дотирования предприятий к субсидированию отдельных слоев населения; 2) в связи с высокой социальной важностью деятельности муниципальных предприятий медицины, фармацевтики, культуры и социальной защиты разработать и утвердить целевую программу развития на ближайшие 2-3 года, включающую конкретные граничные финансовые показатели, жесткие требования по единообразию и качеству методов работы, состоянию торговых помещений и оборудования, уровню цен и ассортименту товаров и услуг и т.п.; 3) выработать и принять решения о способах и формах передачи предприятий торговли и бытового обслуживания эффективным собственникам с определенными обязательствами по инвестициям, погашению долгов, сохранению профиля, трудоустройству персонала и т.п.; 4) сохранить на ближайшую перспективу в форме муниципальных унитарных предприятий только те, которые непосредственно обеспечивают процессы управления, ужесточив требования к результатам их деятельности. При разработке стратегии экономического развития, отвечающей интересам населения, был организован опрос жителей города, в результате которого получено около 6 тыс. ответов и проведен стратегический анализ, сформулированы миссия, цель долгосрочного развития, иерархия целей, задач, действий, обоснованы приоритеты и основные механизмы реализации стратегии экономического развития (рис. 7). Использование принципов стратегического планирования позволило, используя отмеченные сильные стороны города, разработать активную стратегию по увеличению конкурентоспособности производств, привлечению инвестиций в городское хозяйство, что будет способствовать росту наполняемости бюджета.



Улучшение качества обслуживания населения муниципальным транспортом (ловление ежедневного выкупа на маршруты троллейбусов до 110, автобусов до 100), увеличение общей площади жилья на чел.-века до 19-20 кв. м, доведение площади дорог с асфальто-бетонным покрытием до 60%	Рост объемов производства в 1,4-1,5 раза, рост заработной платы на 50%, обновление фондов на 20%, уровень использования мощностей 70-75%, рост прибыли в 1,6-1,7 раза, создание 1-1,5 тыс. новых рабочих мест	Вытеснение местного рынка - ввозимых продуктов питания, аналоги которых выпускаются городскими предприятиями; импортных товаров за счет создания собственных производств	Рост объемов услуг в 1,6-1,8 раза, рост инвестиций в 2-3 раза, создание новых рабочих мест	Улучшение демографической ситуации за счет роста рождаемости. Рост продолжительности жизни. Соношение городского мннума к среднему уровню доходов не более 70%	Темпы экономического роста не менее 10% в год, рост инвестиций за счет всех источников на 50%, рост денежных доходов населения на 40-50%, рост доходной части бюджета на 50%, рост доли промышленного производства малых предприятий в общем объеме производства до 30%	Законодательное закрепление стабильных нормативов отчислений по регулируемым налогам из краевого бюджета на долговременной основе, сокращение доли расходов бюджета на содержание управления на 1-2%, рост доверия к власти и активности населения в решении местных вопросов
---	---	--	--	--	---	---

Рисунок 7 - Цели и показатели социально-экономического развития города Ставрополя

Для реализации Программы развития города были разработаны приоритетные целевые программы, содержащие следующие разделы: 1) обоснование актуальности проблемы; 2) постановка количественной цели; 3) комплекс (последовательность) действий с указанием задействованных организаций и органов управления их реализацией; 4) оценка потребности в ресурсах; 5) возможности получения ресурсов (соотношение бюджетных и внебюджетных средств). Для разработки приоритетных программ из состава ключевых игроков были выбраны ответственные за разработку каждой программы. Данные программы было решено выполнять, используя метод инициативных проектов. Каждый проект должен отбираться из выдвинутых «снизу» проектов по определенным критериям эффективности, иметь конкретного исполнителя и бюджет.

В диссертации были разработаны предложения к Плану социально-экономического развития города на период до 2020 года. Реализуемые мероприятия, направленные на выполнение стратегической Программы развития города, по нашим расчетам и оценкам экспертов, позволят достичь устойчивого роста промышленного производства на 4-6% в год, увеличения ежегодных темпов прироста инвестиций на 5-7%. Кроме того, возрастет численность малых предприятий, увеличится налоговый потенциал города, стабилизируется поступление налогов в городской бюджет, увеличится занятость населения и оплата его труда.

Для формирования механизмов, обеспечивающих реализацию долгосрочного и перспективного планирования развития муниципального хозяйства, и механизмов установления структурного соответствия между категориями доходов и расходов, позволяющих обеспечить устойчивое финансирование муниципальных расходов, связанных с развитием, следует использовать разработанную нами схему организации бюджетного процесса в муниципальном образовании в рамках трехступенчатой схемы: планирование долгосрочного развития - составление многолетнего бюджета – составление и исполнение годового бюджета. Составление трех документов, имеющих статус нормативно-правовых актов муниципального образования, Программы социально-экономического развития, Перспективного бюджета и годового Бюджета развития обеспечит функционирование предложенной нами схемы бюджетного планирования.

При формировании доходной базы для реализации Программ развития рекомендуется использовать один из предложенных нами способов организации расчетов между бюджетом текущих расходов и бюджетом развития. Один предполагает передачу заемных средств на единый бюджетный счет, с которого финансируются расходы, включенные в бюджет развития муниципального образования. При этом погашение и обслуживание займов для финансирования неприбыльных программ осуществляется за счет регулярных доходов городского бюджета: соответствующие средства в обусловленное время изымаются из текущего бюджета.

Второй способ предполагает прямое финансирование всех расходов, предусмотренных в бюджете развития, с отдельного бюджетного счета. В случае, если заемные средства используются для финансирования неприбыльных программ, бюджет текущих расходов должен предусматривать выделение средств нерентабельным предприятиям и организациям на погашение инвестиционных займов, полученных ими в рамках утвержденного Бюджета Развития.

Для эффективной реализации Программы развития необходима модернизация существующей структуры управления по предложенной нами схеме (рис. 8). При этом следует исходить из следующих принципов: создаваемая структура должна адаптироваться к новым условиям; структура управления хозяйством города должна создаваться с учетом устойчивой тенденции сокращения бюджетного финансирования; город должен иметь возможность делегировать функции собственника широкому кругу хозяйственных субъектов.

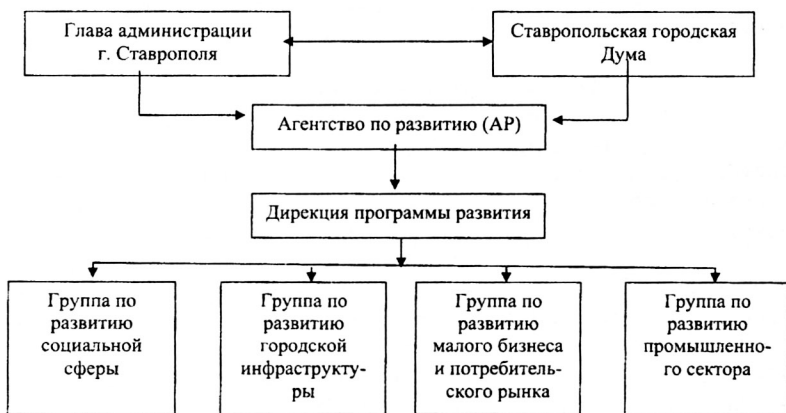


Рисунок 8 - Структура управления стратегическим развитием города Ставрополя

Одним из инструментов преобразования системы управления городом являются городские целевые программы, инициаторами и разработчиками которых могут быть все желающие, т.е. предполагается в процессе реализации Программы социально-экономического развития города Ставрополя использовать модель инициативных проектов. Каждый проект должен иметь свою внутреннюю логику, исполнителя, бюджет и отбираться по определенным критериям эффективности.

При этом преимущества проектного подхода заключаются в следующем:

1. Организация эффективного отбора выдвинутых «снизу» проектов.
2. Личная ответственность.
3. Повышение эффективности операций.
4. Доступность контроля результатов.
5. Ясность целей для группы в целом и каждого исполнителя.
6. Использование инициативы различных потенциальных исполнителей.

Совершенствование структуры управления позволит стимулировать процесс местного самоуправления во всех аспектах его функционирования.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы:
Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
ВАК:**

1. Мезенцева Т.А., Королев В.А. Научные основы формирования стратегий управления центром субъекта Российской Федерации в условиях развития местного самоуправления. / Т.А. Мезенцева, В.А. Королев // Научно-технические ведомости СПбГТУ. – 2008. – № 3.- 0,5 п.л.

Статьи в сборниках и научных журналах:

2. Мезенцева Т.А., Королев В.А. Программы развития предпринимательства: прогноз эффективности. / Т.А. Мезенцева, В.А. Королев // Проблемы и перспективы устойчивого развития Ставропольского края в структуре Южного Федерального округа. Материалы научно-методической конференции «Университетская наука – региону» - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2005. – 0,2 п.л.

3. Мезенцева Т.А. Проблемы финансирования местных бюджетов в Ставропольском крае. / Т.А. Мезенцева // Проблемы и перспективы устойчивого развития Ставропольского края в структуре Южного Федерального округа. Материалы научно-методической конференции «Университетская наука – региону» - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006. – 0,2 п.л.

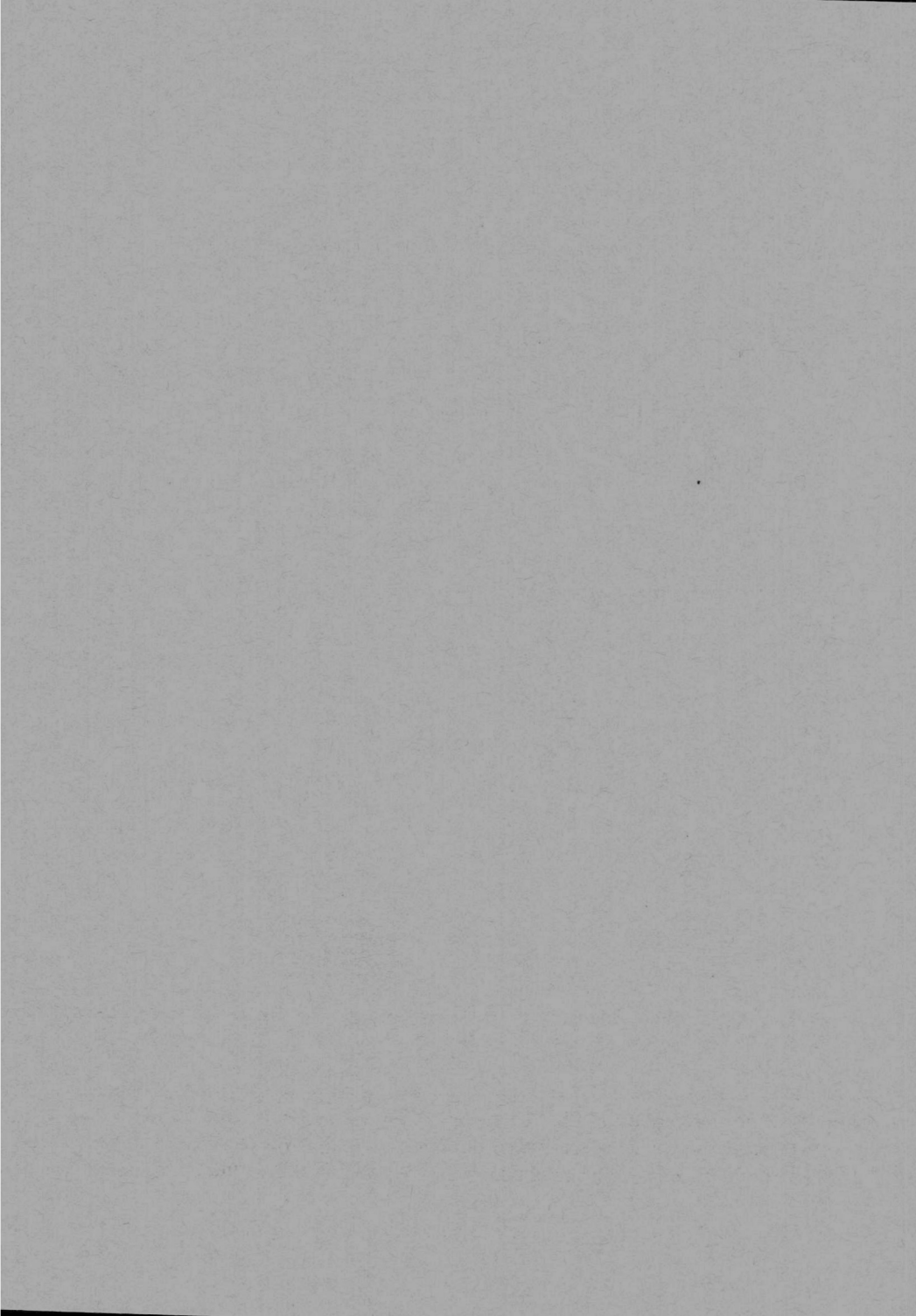
4. Мезенцева Т.А. Проблемы становления местного самоуправления в условиях Ставропольского края. / Т.А. Мезенцева // Россия в глобальном мире. Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции - СПб., 2007. – 0,2 п.л.

5. Мезенцева Т.А. Концептуальные направления совершенствования стратегий управления муниципальным образованием / Т.А. Мезенцева // Человек и общество: на рубеже тысячелетий. Международный сборник научных трудов. – Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет, 2007. – 0,2 п.л.

6. Акинин П.В., Королев В.А., Мезенцева Т.А. Организация планирования развития муниципальных образований: анализ, мониторинг и оценка их эффективности. / П.В. Акинин, В.А. Королев, Т.А. Мезенцева // Ставрополь: Изд-во СГУ, 2008. – 6,72 п.л.

7. Акинин П.В., Мезенцева Т.А. Современные организационно-экономические и правовые противоречия развития местного самоуправления в Ставропольском крае. / П.В. Акинин, Т.А. Мезенцева // Устойчивое развитие России в условиях интеграции и глобализации. Материалы региональной научно-практической конференции. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2008. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 27.10.08. Усл. п.-л. 1,4. Тираж 130 экз. Заказ № 154.
Издательство Северо-Осетинского государственного университета
имени К. Л. Хетагурова, 362025, г. Владикавказ, ул. Ватугина, 46.



10a