Павлова Валентина Павловна. Механизмы управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05, 08.00.10 Москва, 2007 199 с., Библиогр.: с. 178-190 РГБ ОД, 61:07-8/5071

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ФИНАНСОВЫМ ОЗДОРОВЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ 12

1.1 Сущность социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований 12

1.2 Особенности социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований в условиях переходного периода 38

1.3 Мировой опыт управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований 61

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ФИНАНСОВЫМ

ОЗДОРОВЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ. 83

2.1 Развитие программно-целевых методов управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований 83

2.2 Трансформация экономического механизма управления процессом оздоровления муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления 113

2.3 Совершенствование организационно-финансового механизма управления социально-экономическим оздоровлением муниципальных образований 138

2.4 Внедрение сбалансированной системы показателей социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований 152

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 175

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 178

ПРИЛОЖЕНИЯ 191

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**обусловлена тем, **что**

разработка механизмов совершенствования управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований становится определяющим фактором повышения качества жизни населения, устойчивого развития территорий Российской Федерации.

Проблемы совершенствования управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований становятся все более актуальными в связи с переходом к новой модели местного самоуправления, трансформацией управления общественными финансами на основе изменений в бюджетном и налоговом законодательстве.

Перед вновь образовавшимися муниципалитетами остро встает проблема финансирования полномочий, переданных на местный уровень, повышения качества управления, сбалансированности социально-экономического развития, эффективного использования муниципальной собственности. Оздоровление социально-экономической и финансовой сферы муниципалитетов имеет приоритетное значение для дальнейшего развития территорий и включает комплекс вопросов по совершенствованию управления на местном уровне.

Муниципальные образования в Российской Федерации решают широкий круг проблем, связанных с жизнеобеспечением населения территорий. В то же время хроническая дефицитность их бюджетов, отсутствие стабильных источников доходов и, как следствие, ухудшение качества предоставляемых муниципальных услуг, ставят под вопрос декларированный принцип самостоятельности муниципальных образований.

В связи с вышеизложенным особую актуальность приобретает исследование проблем социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, организации системы средне- и долгосрочного планирования на муниципальном уровне, повышения качества муниципальных услуг, создания стимулов для привлечения внебюджетных источников их финансирования, использования сбалансированной системы показателей деятельности муниципалитетов.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемам муниципального управления, муниципальной экономики и финансов посвящены труды многих российских и зарубежных ученых. Рассматривая их различные аспекты, они разработали соответствующую базу знаний по данной тематике.

Проблемы управления муниципальными социально-экономическими системами разрабатываются многими отечественными учеными, в частности: А.Н. Алисовым, Ю.П. Алексеевым, А.Л. Велиховым, Н.Ю.Власовой, А.Г. Ворониным, А.Л. Гапоненко, М.Б. Горным, Л.Г.Дяченко, Ю.С. Дулыциковым, В.Б. Зотовым, Е.В. Егоровым, В.А.Лапиным, СБ. Мельниковым, В.А.Николаевым, А.П. Панкрухиным, А.И. Радченко, В.Е. Рохчиным, В.Г. Старовойтовым, В.Ф. Уколовым и многими другими.

Теоретические аспекты, касающиеся совершенствования системы муниципальных финансов исследованы в научных трудах A.M. Бабича, О.И. Бетина, О.В.Богачевой, А.Г. Игудина, A.M. Лаврова, Ю.И. Любимцева, В.Б.Христенко, А.Н. Швецова и других.

Проблемы использования инновационных методов управления, в том числе в общественном секторе, изложены в работах зарубежных ученых У. Барроя, Ж.-Л. Бравара, Р.Ж. Веттера-Магнуса, Р. Каплана,

Р.Моргана, М. Мэй, О. Нильса-Горана, Д. Нортона, А. О'Саливана и других.

Однако проблемы социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований в Российской Федерации освещены в экономической литературе недостаточно. Не в полной мере в отечественной практике используется передовой зарубежный опыт, неадаптированы к современным условиям и особенностям России новые управленческие технологии оздоровления территорий. Вместе с тем, решение этих проблем является весьма актуальной задачей и требует научной разработки.

Объектом исследования является процесс социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований.

Предметом исследования выступает совокупность

управленческих и связанных с ними социально-экономических и финансовых отношений, возникающих в процессе социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований.

Цель диссертационного исследования состоит в поиске и обосновании путей решения задачи, имеющей существенное народнохозяйственное значение - социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований Российской Федерации.

Достижению указанной цели способствовало решение следующих конкретных задач:

уточнить понятие социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований;

выявить особенности социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований в условиях переходного периода;

выявить возможности использования в России международного опыта социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований;

разработать направления совершенствования организационно-финансового механизма управления социально-экономическим оздоровлением муниципальных образований;

раскрыть особенности трансформации экономического механизма управления процессом оздоровления муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления;

разработать сбалансированную систему показателей социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований.

**Теоретической и методологической основой исследования**послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по теории управления, экономике, финансам, а также других дисциплин, отражающих теорию и практику социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований; прикладные исследования по данной проблематике; нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующие в сфере социально-экономического и финансового оздоровления. В работе использованы материалы семинаров, научных конференций, документы Государственной Думы ФС РФ, Совета Федерации ФС РФ, Минфина России, Минрегиона России, Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, а также данные статистической отчетности муниципальных образований. В ходе исследования применялась совокупность различных приемов и методов научного познания: дедукции и индукции, сравнительного, ретроспективного, структурного

и системного анализа, методы аналогии и синтеза, статистико-экономические методы.

**Новые научные результаты исследования, полученные лично автором,**состоят в следующем. Найдены и аргументированы пути решения важной научной задачи, имеющей существенное значение для теории и практики управления муниципальными образованиями -разработаны концептуальные основы совершенствования механизмов управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований. В частности:

*Специальность: 08.00.05*- *экономика и управление народным хозяйством (муниципальная экономика и управление местным развитием):*

1. Разработана сбалансированная система показателей оценки промежуточных и конечных результатов социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований. Она включает показатели, сгруппированные по четырем составляющим, связанным между собой причинно-следственными связями: *финансовая составляющая*(сбалансированность местного бюджета, объем просроченных обязательств, объем расходов местного бюджета, осуществляющийся по принципам бюджетирования, ориентированного на результат); *составляющая одобрения населением муниципального образования деятельности органов управления муниципальным образованием*(потребительская ценность каждой из муниципальных услуг, количество жалоб и обращений населения муниципального образования); *составляющая внутренних процессов реализации полномочий муниципального образования*(показатели количественной и качественной оценки по каждому из вопросов местного значения, степень удовлетворенности населения качеством услуг, количественные и стоимостные показатели предоставления каждой из муниципальных

услуг на одного жителя); *составляющая обучения и развития муниципальных служащих*(процент муниципальных служащих с высшим образованием,' промежуток времени между переподготовками, рейтинговые показатели удовлетворенности муниципальных служащих своей работой). Все указанные составляющие реализуются в тесной взаимосвязи и взаимоувязке, улучшение одного из показателей влечет улучшение ряда других по цепочке.

2. Выделены факторы, способствующие аутсорсингу полномочий  
муниципального образования с целью его социально-экономического  
оздоровления, среди них: снижение операционных издержек благодаря  
реинжинирингу процессов, внедрению лучших приемов и экономии на  
масштабах, которые может получить поставщик услуг; возможность  
избежать крупных разовых затрат на приобретение нового  
оборудования, необходимого для решения вопросов местного значения;  
больший контроль над расходами и более высокая предсказуемость  
размера и направления затрат; существенное улучшение обслуживания  
населения в результате соглашений об уровне обслуживания.

3. Разработаны условия использования аутсорсинга  
муниципальных полномочий в целях социально-экономического  
оздоровления муниципального образования. Основными из них  
являются: на стадии подготовительного периода - детальная проработка  
стратегий и целей, четкое формулирование требований и тщательный  
анализ предлагаемых вариантов; на стадии заключения договора -  
составление более подробного и всестороннего соглашения об уровне и  
качестве услуг, учет «скрытых» затрат, а также включение пунктов о  
штрафных санкциях, введение положений, гарантирующих гибкость в  
пределах условий, заложенных в договоре; на стадии реализации  
договора - контроль за его исполнением.

4. Классифицированы виды социально-экономического  
оздоровления муниципальных образований. Введены два критерия: по  
способу воздействия оздоровление может осуществляться изнутри -  
органами управления муниципального образования, или извне -  
органами государственной власти или созданными ими структурами; по  
характеру воздействия оздоровление может быть комплексным,  
осуществляющимся на основе стратегии управляющего воздействия на  
все сферы жизни муниципального образования, или отраслевым,  
включающим в себя меры по управляющему воздействию на отдельные  
экономические или социальные сферы. Доказано, что оздоровление  
извне по характеру применения может быть императивным,  
включающим мероприятия государственных органов власти или  
созданных ими структур по принятию на себя части управленческих  
функций местных органов власти, или регулятивным, на основе  
государственных программ, предусматривающих определенные условия  
участия в них, и систему поощрений за соблюдение этих условий.

*Специальность: 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит*

5. Предложен организационно-экономической механизм  
выявления и оценки кризисных явлений в муниципальной экономике,  
обуславливающий стадии финансового оздоровления муниципального  
образования. Он заключается в оценке соотношения поступлений  
денежных средств в муниципальный бюджет, включающих местные  
налоги и сборы, федеральные и региональные налоги и сборы,  
межбюджетные трансферты вышестоящих бюджетов, прочие  
поступления, включая неналоговые доходы, заимствования,  
благотворительные взносы, и совокупности бюджета текущих  
обязательств с бюджетом принимаемых обязательств. Если поступления

денежных средств не покрывают бюджета текущих и принимаемых обязательств, то муниципальные финансы нуждаются в оздоровлении.

6. Обоснована необходимость системного подхода к финансовому оздоровлению муниципальных образований извне. Это предусматривает, с одной стороны, необходимость применения инструмента внешнего финансового оздоровления муниципальных образований - введение муниципальными районами и городскими округами временной финансовой администрации в депрессивных муниципальных образованиях, входящих в их состав. Целесообразно передать ей следующие функции: организация проведение проверки бюджета поселения; учет просроченной задолженности поселения; разработка плана восстановления платежеспособности поселения; разработка муниципальных правовых актов поселения, необходимых для финансового оздоровления; осуществление контроля за исполнением плана восстановления платежеспособности поселения. С другой стороны, необходимо ввести в Бюджетный кодекс Российской Федерации понятие ответственности временной финансовой администрации за финансовое оздоровление муниципального образования в соответствии с планом восстановления его платежеспособности.

Практическая значимость исследования состоит в том, что  
основные теоретические положения и выводы диссертации доведены до  
уровня конкретных предложений, которые могут использоваться для  
социально-экономического и финансового оздоровления

муниципальных образований. Материалы данного исследования использованы в законопроектной работе и подготовке заключений на федеральные законы. Полученные результаты могут послужить предпосылкой для дальнейших исследований проблем социально-

экономического и финансового оздоровления муниципальных образований.

Теоретические обобщения и практические выводы могут также найти применение в преподавании таких учебных дисциплин, как «Муниципальный менеджмент», «Инновационное управление местным развитием», «Государственные и муниципальные финансы» и других.

**Апробация результатов исследования.**Предложения и выводы диссертации апробированы в ходе практической деятельности автора, обсуждены на кафедре общего и специального менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации Различные аспекты исследования изложены в публикациях автора.

**Логика и структура работы.**Логика и структура работы обусловлены содержанием диссертации. Она состоит из введения, двух глав и семи параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

## Сущность социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований

Проблемы совершенствования управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований становятся все более актуальными в связи с переходом к новой модели местного самоуправления, трансформацией управления общественными финансами на основе изменений в бюджетном и налоговом законодательстве.

Статья 130 Конституции Российской Федерации определяет местное самоуправление как «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью»1.

В Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года местное самоуправление трактуется как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ст.3.1) .

Эти определения позволяют сформировать четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. В качестве субъекта управления территориальной единицей выступает само население или избранные им органы, в качестве объекта — полномочия муниципального образования (т.е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования).

Муниципальное управление можно рассматривать как составную часть общей науки об управлении в сложных социально-экономических системах, и, одновременно, как составную часть муниципальной науки -науки о местном самоуправлении.

Особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека3.

По мнению автора, социально-экономическое и финансовое оздоровление муниципальных образований можно определить как систему направленных управленческих воздействий на экономику и социальную сферу муниципального образования, а также на органы управления муниципальным образованием, с целью преодоления в них кризисных явлений и повышения качества оказания муниципальных услуг.

Таким образом, финансовое и социально-экономическое оздоровление муниципального образования сводится к необходимости создания условий повышения качества жизни населения на территории муниципального образования.

Качество жизни человека - важнейшее понятие, связанное с целеполаганием муниципальной деятельности, формированием качественной среды жизнеобеспечения населения. Под ним автор понимает систему показателей уровня жизни (например, безопасность, здоровье, обеспеченность жильем, уровень . материального благосостояния, состояние окружающей среды, возможность получить образование, удовлетворять культурные и досуговые потребности, доступ к информации, возможность передвижения и т.д.) и степень их удовлетворения.

## Особенности социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований в условиях переходного периода

С точки зрения социально-экономического и финансового оздоровления трансформационные процессы в российском законодательстве имеют для муниципальных образований последствия по двум аспектам:

1. изменение политики властей федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации в сфере осуществления социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований извне;

2. риски неопределенности федерального и регионального законодательства при проведении властями местного уровня социально-экономического и финансового оздоровления муниципальных образований изнутри.

Современная история реформирования местного самоуправления Российской Федерации может быть условно поделена на следующие этапы17. Эти этапы характеризуют направления оздоровления муниципальной экономики, финансов и социальной сферы извне.

Первый этап с 1990 по 1993 год - период образования Российской Федерации, завершившийся принятием Конституции Российской Федерации. Существование местного самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти, было закреплено в высшем законодательном акте.

Этот этап связан с формированием основ организации местного самоуправления в Российской Федерации. Закон РСФСР «О выборах главы администрации»18 и «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов

На основе периодизации, предложенной Чернявским А.В. Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992-2002 годах. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2003. 18 Закон РСФСР от 24.10.91 №1803-1 «О выборах главы администрации» (с изм. и доп. от 28 августа 1995 г.) представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»19 положили начало реформам. Принцип самостоятельности местных бюджетов был заложен уже в этих законах.

Вторым этапом реформы можно считать 1993-1994 годы. Он характеризуется серией указов. Начало положил Указ Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»20. За ним последовали Указы Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» , «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» . Кроме того, были подписаны Указы Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местному самоуправлению»23 и «О гарантиях местного самоуправления»4, сыгравшие большую роль в формировании местного самоуправления. В 1994 году была введена единая для регионов система «расщепления» федеральных налогов взамен существовавших ранее дифференцированных ставок.

class2 **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ФИНАНСОВЫМ**

**ОЗДОРОВЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**. class2

## Развитие программно-целевых методов управления социально-экономическим и финансовым оздоровлением муниципальных образований

Исходной базой для планирования комплексного социально-экономического оздоровления муниципального образования является анализ существующей социально-экономической ситуации, включая внутреннюю и внешнюю среду. Анализ внутренней среды позволяет делать выводы об имеющихся ресурсах, возможностях, направлениях и перспективах социально-экономического развития муниципального образования. Анализ внешних условий развития, включая общую социально-экономическую ситуацию в государстве, состояние нормативно-правовой базы, систему и подходы к управлению социально-экономическим развитием в стране и конкретном регионе, позволяет диагностировать и учитывать те проблемы, которые могут возникнуть при разработке и реализации планов и программ развития муниципального образования.

По мнению диссертанта, муниципальную целевую программу можно охарактеризовать как увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение экономических, экологических, социальных и иных проблем развития муниципальных образований.

Муниципальные целевые программы могут быть текущими и перспективными и являются составными частями соответствующих планов. Расходы на реализацию целевых программ формируют бюджет развития муниципального образования50.