

На правах рукописи

САФРОНОВ АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре экономики и управления Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Ярашева Азиза Викторовна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Зуев Валерий Михайлович

кандидат экономических наук, профессор
Галецкая Раиса Анатольевна

Ведущая организация: **Московский городской университет
управления Правительства Москвы**

Защита состоится 22 марта 2011 г. в 12.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации по адресу: 109456, Москва, 4-й Вешняковский пр-д, д. 4, ауд. 113.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Автореферат разослан « » февраля 2011 г.

Ученый секретарь
Совета по защите
докторских и кандидатских диссертаций,
кандидат экономических наук,
доцент

В.М. Смирнов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Муниципальные образования как наиболее распространенный субъект общей системы государственного управления должны взять на себя роль основных звеньев системы регулирования, обеспечивающих социально-экономическое развитие всей страны. Как следствие, на повестку дня выходит необходимость поиска оптимальных путей социально-экономического развития самих муниципальных образований на основе повышения их потенциала.

Актуальная стратегическая задача модернизации экономики России связана с эффективной региональной политикой, реализация которой требует разработки эффективной стратегии управления социально-экономическим развитием муниципальных территориальных образований, а это в свою очередь, обуславливает важность изучения и анализа их потенциала.

Все вышеуказанное приводит к необходимости проведения научных исследований, направленных на анализ социально-экономической природы муниципального образования, а также тех взаимоотношений, которые вследствие этого возникают внутри и вокруг них. Нам представляется, что одним из ключевых факторов общего развития страны является именно целенаправленное управление развитием муниципальных образований, которые представляют собой сложные социально-экономические системы.

Значимость формирования эффективной стратегии управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в нашей стране с конечной целью повышения их экономического потенциала в сочетании с недостаточной разработанностью методологии, механизмов, инструментов и методов управления развитием сложных социально-экономических систем обусловили формулировку темы исследования, его цели и задач.

Степень научной разработанности проблемы. Среди современных российских ученых вопросам управления развитием регионов и в целом проблемам региональной политики в своих трудах уделяли внимание Л.А.

Аносова, А.И. Гаврилов, А.П. Градов, А.Г. Гранберг, Р.С. Гринберг, О.В. Иншаков, В.В. Кистанов, В.В. Климанов, В.Н. Лексин, А.А. Розуваев, В.Е. Рохчин, А.И. Татаркин, И.С. Цыпин, Ф.И. Шамхалов, А.Н. Швецов и др.

Вопросы управления развитием муниципальных образований затрагивались в трудах таких исследователей, как А.В. Александрова, А.А. Варламов, Л.А. Велихов, А.Г. Воронин, А.Г. Гладышев, В.В. Григорьев, Е.А. Гришина, К.Л. Жихарев, Е.Н. Королева, В.А. Николаев, О.М. Рой и др.

Проблемы оптимизации земельных отношений рассматривались в работах таких ученых, как В.Г. Беленький, В.А. Горемыкин, С.И. Комаров, Т.В. Малеева, В.Н. Незамайкин, Л.А. Сергеева, И.Г. Сангадиева, Р.А. Фатхутдинов, И.Л. Юрзинова и др.

Однако, следует отметить, что в настоящее время в данной области существует определенный недостаток работ научного и теоретико-практического характера. С одной стороны, большинство работ, затрагивающих различные аспекты социально-экономического развития, включая работы ведущих отечественных ученых, сосредотачиваются на проблемах регионального развития, не опускаясь до уровня муниципальных образований. В то же время, отдельные работы, посвященные некоторым проблемам развития муниципальных образований, сосредоточены преимущественно на развитии городов. При этом практически полностью не принимается во внимание такая специфическая особенность Российской Федерации, как преобладание муниципальных образований негородского типа.

С другой стороны, работы по различным аспектам регионального развития затрагивают по преимуществу довольно узкую предметную область, сосредотачиваясь на специфических особенностях развития отдельных отраслей (например, сельского хозяйства) и не предусматривая разработки единого подхода к формированию системы эффективного управления развитием в более широком аспекте.

Данное диссертационное исследование посвящено решению недостаточно разработанных в настоящее время вопросов теоретико-

практического характера, а именно: решению задачи управления муниципальным образованием как социально-экономической системой, обеспечению решения задачи устойчивого развития муниципальных образований, определению социально-экономического потенциала муниципального образования, а также вопросам формирования стратегии управления развитием этого социально-экономического потенциала. Таким образом, диссертационное исследование призвано дополнить существующую научно-теоретическую и практическую базу управления развитием муниципальных образований, обеспечив приращение научных знаний в данной сфере.

Целью настоящей диссертационной работы является разработка комплекса предложений по формированию эффективной стратегии управления социально-экономическим потенциалом муниципальных образований в Московской области.

Для реализации поставленной цели были сформулированы и решены следующие **задачи**:

- исследовать современные муниципальные образования как социально-экономическую систему с выявлением ее закономерностей, принципов, условий и ограничений развития;

- проанализировать существующие и перспективные методологии, механизмы, инструменты и методы управления развитием сложных социально-экономических систем с целью выявления оптимального методологического подхода и инструментария управления развитием муниципальных социально-экономических систем и исследовать и развить типологию муниципальных образований;

- исследовать потенциал муниципальных образований Московской области с целью выявления возможностей его повышения на основе анализа состояния социально-экономического развития данного региона;

- определить роль и место земельных отношений в общей системе отношений муниципального образования, в том числе определение

возможности рассматривать данную сферу в качестве важного фактора повышения социально-экономического потенциала муниципальных образований;

- разработать предложения практического характера, направленные на повышение роли земельных отношений в качестве одного из факторов увеличения потенциала муниципальных образований Московской области.

Объектом исследования является муниципальное образование как сложная социально-экономическая система, целенаправленное развитие которой обеспечивается путем управления совокупностью взаимосвязанных условий и факторов.

Предметом исследования выступает совокупность экономических отношений, возникающих в процессе реализации социально-экономического потенциала муниципальных образований.

Теоретико-методологической основой настоящего исследования послужили труды отечественных и зарубежных ученых по общим проблемам управления, вопросам социально-экономического развития регионов, муниципальному менеджменту, управлению природопользованием и земельными отношениями и ряду смежных научных областей.

В работе применялись следующие **методы исследования и научного познания**: системный анализ, диалектический подход, методы дедукции и индукции, метод сравнения и аналогий, метод обобщений, статистические методы, SWOT-анализ.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые и законодательные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, результаты аналитических исследований; фундаментальные труды ученых-экономистов; статистические данные об основных показателях функционирования муниципальных образований Московской области; материалы научных и практических конференций, семинаров, конгрессов, совещаний по проблемам настоящего исследования.

Научная новизна исследования заключается в разработке на системной основе комплекса теоретико-практических предложений по целенаправленному управлению развитием муниципальной социально-экономической системы. В процессе исследования в диссертационной работе соискателем получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие ее **новизну**:

- выявлена совокупность условий, закономерностей, принципов и ограничений состояния муниципальных образований, как системы, в частности оптимальность внутренней структуры муниципальной системы, система социально-экономических, социальных и экологических ограничений; определены факторы, влияющие на социально-экономический потенциал муниципальных образований в регионе; обоснованы подходы к оценке этого потенциала;

- предложена система принципов, на основании которых должно осуществляться управление развитием муниципальных социально-экономических систем, таких как принципы единства, непрерывности и гибкости; дополнена типология муниципальных образований, для целей управления которыми предложено классифицировать муниципальные образования по видовому признаку;

- доказана необходимость осуществлять управление муниципальными образованиями с помощью формирования стратегии развития на базе системно-стратегического подхода; разработаны две разновидности этого подхода - универсальный и ранговый, различающиеся по способу взаимодействия принципов и инструментария различных базовых подходов к управлению, при этом показана необходимость управления по трем взаимосвязанным направлениям; предложены система индикаторов эффективности управления и система контроля качества управления;

- разработаны конкретные предложения по увеличению социально-экономического потенциала муниципальных образований в Московской области на основе эффективного управления земельными отношениями, для

которых проведена оценка экономического эффекта от их практической реализации.

Основные результаты исследования, выносимые на защиту.

1. Обоснованно, что современное муниципальное образование следует рассматривать как сложную социально-экономическую систему, представляющую собой взаимосвязанную совокупность трех элементов: населения муниципального образования; органов власти муниципального образования; совокупности хозяйствующих субъектов, действующих на территории муниципального образования (муниципальный экономический комплекс). При этом муниципальное образование является субъектом большого количества различных социально-экономических отношений, выступая, и как хозяйствующий субъект и как социальная система и как властный орган.

2. Определено, что управление развитием муниципальных социально-экономических систем должно базироваться на системно-стратегическом подходе и осуществляться параллельно в плоскостях функционирования и развития, которые следует соотносить между собой как соответственно тактику и стратегию развития муниципальной социально-экономической системы. Целевой функцией управления функционированием является поддержание заданных характеристик социально-экономического состояния муниципального образования, а также управление ходом процессов его жизнеобеспечения, а целевая функция управления развитием муниципального образования должна быть нацелена на достижение необходимых количественных и качественных изменений, обеспечивая тем самым достижение поставленных стратегических целевых ориентиров развития. При осуществлении управления в качестве субъекта управления следует рассматривать органы власти муниципального образования, а в качестве объекта управления - совокупность внутренних ресурсов, факторов и взаимодействий между элементами муниципальной социально-экономической системы, воздействие на которые обуславливает социально-экономическое развитие самой системы в заданном направлении.

3. Доказано, что с технологической точки зрения эффективная система управления развитием муниципальных социально-экономических систем должна представлять собой внутренне целостный и скоординированный комплекс управления по трем направлениям: управление коммерческим сектором, управление некоммерческим сектором, управление отношениями внутри муниципального сообщества.

В качестве целесообразной системы критериев (индикаторов) оценки качества управления можно использовать систему критериев для оценки уровня устойчивости муниципального образования, которая должна состоять из трех взаимосвязанных элементов: экономических, экологических и социальных индикаторов.

Оценку качества управления муниципальными образованиями целесообразно проводить параллельно по двум направлениям: в рамках системы государственного контроля; независимым общественно признанным образом.

4. Установлено, что практические исследования показали, что в отношении муниципальных образований Московской области доходы муниципальных бюджетов, возникающие в связи с земельными отношениями, должны рассматриваться в качестве стратегического источника повышения их социально-экономического потенциала. В настоящее время следует говорить о двух основных источниках доходов муниципальных бюджетов в данной сфере - это земельный налог, имеющий в Московской области в основном социальную направленность, и арендная плата за земли, находящиеся в собственности или в распоряжении муниципальных образований и предоставляемые ими в аренду, управление которой тяготеет к сфере сугубо экономических отношений.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в работе дополнены положения теории региональной экономики, касающиеся обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов и их муниципальных образований и могут быть использованы в процессе

формирования стратегии социально-экономического развития представительными органами власти муниципальных образований.

Практическая значимость исследования состоит в применении системно-стратегического подхода при формировании комплекса предложений по целенаправленному увеличению социально-экономического потенциала муниципальных образований. Предложения практического характера по повышению роли арендной платы как источника доходов муниципальных бюджетов могут быть использованы при разработке бюджетов муниципальных образований Московской области.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования используются в учебном процессе Всероссийской государственной налоговой академии при преподавании дисциплины «Региональная экономика». Отдельные положения диссертации докладывались на заседаниях 10-й Международной межвузовской научно-практической конференции «Проблемы Модернизации экономики России в XXI веке» (г. Москва, 2008 г.), IX Международной научной конференции «Россия: ключевые проблемы и решения» (г. Москва, 2008 г.); 11-й Международной межвузовской научно-практической конференции «Антикризисное управление, экономическая безопасность и борьба с коррупцией» (г. Москва, 2009 г.); 12-й Международной межвузовской научно-практической конференции «Национальные интересы РФ и финансовое оздоровление экономики» (Москва, 2010 г.).

Различные аспекты исследуемой проблемы нашли свое отражение в научных статьях автора, опубликованных в периодических изданиях, и сборниках научных трудов. Всего по теме диссертации опубликовано 8 работ общим авторским объемом 3,1 п.л., в том числе 4 статьи в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России.

Структура диссертации Диссертация состоит из введения, трех глав (8 параграфов), заключения, библиографии, приложения. Общий объем диссертации составляет 181 страницу, работа включает 17 таблиц, 15 рисунков и 2 приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Выявлена совокупность условий, закономерностей, принципов и ограничений состояния муниципальных образований, как системы, в частности оптимальность внутренней структуры муниципальной системы, система социально-экономических, социальных и экологических ограничений; определены факторы, влияющие на социально-экономический потенциал муниципальных образований в регионе.

Исходя из основных теоретических предпосылок для повышения социально-экономического потенциала муниципальных образований, нами было обосновано, что муниципальное образование следует рассматривать как сложную социально-экономическую систему, представляющую собой взаимосвязанную совокупность трех элементов:

- населения муниципального образования;
- органов власти муниципального образования;
- совокупности хозяйствующих субъектов, действующих на территории муниципального образования (муниципальный экономический комплекс).

Эти элементы во многом определяют инструменты, методы и ограничения, которые должны быть объективно присущи эффективному управлению развитием муниципальных образований.

Как следствие, эффективное управление развитием муниципальной социально-экономической системы должно интегрировать в себе принципы, технологии и инструменты всех существующих в настоящее время методологических подходов к управлению муниципальными образованиями - ресурсного, проектного, программно-целевого, функционального и маркетингового. Подобная интеграция возможна на комплексной и на ранговой основе.

В диссертационном исследовании выявлены факторы, непосредственно влияющие на социально-экономический потенциал муниципальных образований.



Рис. 1. Факторы, влияющие на социально-экономический потенциал муниципальных образований

Предложена система принципов, на основании которых должно осуществляться управление развитием муниципальных социально-экономических систем, таких как принципы единства, непрерывности и гибкости; дополнена типология муниципальных образований для целей управления которыми, предложено классифицировать муниципальные образования по видовому признаку.

Важной проблемой теоретического характера при решении задач обеспечения эффективного управления развитием муниципальных социально-экономических систем является необходимость их тщательной типологизации, с учетом всей совокупности уникальных факторов, определяющих специфику развития муниципальных образований. Необходимо отметить, что традиционно типология муниципальных образований проводится в двух плоскостях - территориальной и отраслевой, однако нами была обоснована объективная необходимость еще одной плоскости типологии - видовой, в соответствии с которой вся совокупность муниципальных образований должна подразделяться на городские и сельские, с обязательным выделением специфических форм комбинированных образований - агломераций и мегаполисов.

Нами предложена типология, предполагающая деление совокупности муниципальных образований на городские и сельские. Обусловлено это теми объективными различиями, которые существуют между хозяйственными комплексами муниципальных образований этих типов. В общем виде основные специфические отличия социально-экономических условий в городских и сельских муниципальных образованиях представлены в таблице.

Таблица 1.

Основные специфические отличия социально-экономических условий в городских и сельских муниципальных образованиях

Социально-экономические факторы	Городские муниципальные образования	Сельские муниципальные образования
Наличие территориальных ресурсов для	Незначительные	Значительные

развития		
Характер расселения	Урбанистическая концентрация ¹ , относительно высокая плотность населения	Рассредоточенность, относительно низкая плотность населения
Основные характерные черты местной экономики	Слабая зависимость от природно-климатических условий; развитость отраслевой структуры экономики; преобладание отраслей промышленного производства и сферы услуг; отсутствие личного подворья у городских домохозяйств ²	Высокая зависимость от природно-климатических условий; Относительная неразвитость отраслевой структуры экономики; преобладание отраслей сельскохозяйственного производства; наличие личного подворья у сельских домохозяйств
Тип занятости	Преобладание несельскохозяйственных видов занятости, постоянный характер занятости	Преобладание сельскохозяйственных видов занятости, сезонный характер занятости
Инфраструктура	Инженерная инфраструктура централизована и обслуживается специализированными службами Сравнительно развиты транспорт и связь	Инженерная инфраструктура децентрализована и поддерживается самими жителями Транспорт и связь относительно слабо развиты
Уровень транзакционных издержек	Высокий, т.к. сделки осуществляются, как правило, между малознакомыми людьми	Низкий, т.к. сделки имеют, как правило, личностный характер

Важной особенностью муниципальных социально-экономических систем, определяющей основные условия управления развитием муниципальных образований является, по нашему мнению, персонификация муниципального экономического комплекса, то есть отождествление хозяйствующих субъектов, составляющих хозяйственный комплекс муниципального образования (или его часть), с конкретными физическими лицами - руководителями или работниками этих хозяйствующих субъектов. Наличие указанной особенности приводит к необходимости строить оптимальную систему управления муниципальным

¹ Урбанистическая концентрация - высокая концентрация различных объектов и видов деятельности и связанного с ним населения на весьма ограниченной территории.

² Наличие/отсутствие личного подворья определяет связь трудовой деятельности людей с местом их постоянного проживания, а также определяет специфические черты образа жизни.

социально-экономическим развитием на методологической базе корпоративного менеджмента.

Доказана необходимость осуществлять управление муниципальными образованиями с помощью формирования стратегии развития на базе системно-стратегического подхода; разработаны две разновидности этого подхода - универсальный и ранговый, различающиеся по способу взаимодействия принципов и инструментария различных базовых подходов к управлению, при этом показана необходимость управления по трем взаимосвязанным направлениям; предложены система индикаторов эффективности управления и система контроля качества управления.

В направлении поиска путей оптимальной формы управления развитием муниципальных социально-экономических систем нами был проведен системный анализ существующих подходов к муниципальному управлению: ресурсного, проектного, программно-целевого, функционального и маркетингового. На основании сравнительного анализа указанных подходов нами было выдвинуто и обосновано положение об оптимальности использования интегрального подхода к управлению развитием муниципальных социально-экономических систем. Сутью предложенного нами интегрального подхода является использование в управлении сочетания всех традиционных подходов. При этом в зависимости от того, на основании каких соображений определяется взаимодействие различных подходов, нами были описаны две разновидности интегрального подхода: универсальный и ранговый.

Отдельное исследование было посвящено анализу особенностей применения классических принципов регионального менеджмента к управлению развитием муниципальных социально-экономических систем. В данной связи нами было выявлено объективные сложности практической реализации принципа децентрализации, а также обоснована двоякая природа принципов субсидиарности и партнерства. Помимо этого, исходя из системного характера муниципальных образований, совокупность принципов

муниципального менеджмента была дополнена нами путем включения в нее принципов единства, непрерывности и гибкости, традиционно рассматривающихся в рамках теории управления хозяйствующими субъектами.

Реалии современного развития приводят к необходимости учитывать в управлении муниципальным социально-экономическим развитием положения концепции устойчивого развития. Основной проблемой теоретического характера в данной связи следует признать формирование оптимальной системы критериев (индикаторов), на основании анализа которых будет оцениваться уровень устойчивости конкретного муниципального образования. Исходя из специфических положений концепции устойчивого развития, система указанных индикаторов должна состоять из трех взаимосвязанных элементов: экономических, экологических и социальных индикаторов.

При этом оптимальная система, позволяющая получить наиболее точную оценку, должна, по нашему мнению, опираться на следующие специфические особенности муниципального образования:

- вид муниципального образования (городское, сельское, агломерация);
- уровень диверсификации муниципального экономического комплекса;
- географические особенности территории муниципального образования;
- исторические и культурные особенности населения;
- основные позиции, определяющие конкурентоспособность муниципального образования;
- сильные и уязвимые стороны муниципального образования, определенные, например, путем SWOT-анализа.

При анализе конкретной практики обеспечения устойчивого развития муниципальных образований в современной России нами была выявлена основная проблема, стоящая на пути полномасштабного решения задачи обеспечения устойчивого развития, а именно хроническая недостаточность финансовых ресурсов для решения соответствующих задач.

Фактическая программа мероприятий, позволяющих достичь поставленной цели - разработки общей стратегии развития муниципального образования - может выглядеть так, как это представлено в таблице.

Таблица 2.

Содержание основных этапов реализации программы разработки общей стратегии развития муниципального образования

№ этапа	Содержание этапа	• Примечание
1	Анализ ресурсов и условий развития муниципального образования	Для успешной реализации этого этапа целесообразно привлечь к его исполнению сторонних специалистов в области муниципального управления, что позволит получить более объективные результаты анализа сильных и слабых сторон муниципального образования, а также перспектив его развития
2	Составление прогноза развития	Реализацию этого этапа по возможности следует проводить с использованием сценарных методик прогнозирования
3	Формирование Концепции развития муниципального образования,	Концепция должна включать в себя формулировку стратегической цели развития и перечисление стратегических направлений ее достижения. Для обеспечения наилучшего учета социально-экономических интересов различных групп и секторов муниципальной социально-экономической системы необходимо обеспечить широкое обсуждение Концепции с участием общественности
4	Разработка Стратегии развития муниципального образования:	
4.1	- разработка целевых	Каждая Программа должна в обязательном порядке

	программ по стратегическим направлениям	содержать данные об оценочной величине затрат на ее реализацию, о ресурсах, которые необходимо будет привлечь, а также оценке общего социально-экономического эффекта от реализации
4.2	- сведение целевых программ в общую Стратегию	На этом этапе должна быть осуществлена координация совокупности целевых программ с оптимизацией распределения затрат и ресурсов между этими программами
4.3	разработка функционально-временного плана реализации Стратегии	Данный план в обязательном порядке должен содержать в себе сроки начала реализации каждого мероприятия, продолжительность его реализации, перечень исполнителей по каждому мероприятию и ответственность за неисполнение и ненадлежащее исполнение мероприятий (при необходимости - в отдельности по каждому мероприятию)
5	Утверждение Стратегии	Производится путем издания соответствующего нормативно-правового акта представительного органа муниципального образования

Программа повышения социально-экономического потенциала муниципального образования, основывающаяся на системно-стратегическом подходе, позволит получить следующие значимые положительные результаты: обеспечить приемлемый или низкий уровень транзакционных издержек управления; обеспечить целенаправленность развития; достигнуть заданного уровня эффективности.

Все это позволяет утверждать, что в современных социально-экономических условиях именно системно-стратегический подход является оптимальным подходом для управления развитием социально-экономического потенциала муниципальных образований.

В настоящее время в экономической науке применяется более 160 методов прогнозирования, которые можно разделить на две большие группы по принципу действия и способу получения информации.

Таблица 3.

Классификация методов прогнозирования социально-экономических процессов по принципу действия и способу получения информации

Принцип действия метода прогнозирования	Способ получения информации	Примеры методов прогнозирования данной группы
субъективные (интуитивные)	индивидуальные экспертные оценки	метод интервью, метод аналитических записок, метод сценариев
	коллективные экспертные оценки	метод «мозгового штурма», метод «круглого стола», метод Дельфи, метод «дерева целей», матричный метод, метод эвристического прогнозирования
объективные (формализованные)	методы прогнозной экстраполяции	простая экстраполяция, аналитическое выравнивание динамических рядов (кривые роста), экспоненциальное сглаживание, скользящие средние
	методы статистического моделирования	простая регрессия, множественная регрессии, авторегрессия
	методы экономико-математического моделирования	методы с использованием теорий катастроф, методы с использованием нейронных сетей и генетических алгоритмов

Основное различие в принципе действия методов каждой группы заключается в степени формализации экономического процесса. Субъективные методы применяются в основном в случаях невозможности математического описания (формализации) объекта, экономического явления (процесса); отсутствия статистической выборки, позволяющей обеспечить заданную точность выводов; отсутствия необходимых средств и ресурсов для проведения формализованных исследований и в иных аналогичных случаях.

При этом нами было отмечено, что для обеспечения наиболее полной реализации системного подхода к управлению, управление развитием

муниципальных социально-экономических систем должно осуществляться параллельно в плоскостях функционирования и развития, которые целесообразно соотносить между собой как соответственно тактику и стратегию развития муниципальной социально-экономической системы. Целевой функцией управления функционированием является поддержание заданных характеристик социально-экономического состояния муниципального образования, а также управление ходом процессов его жизнеобеспечения. В свою очередь управление развитием муниципального образования сосредотачивается на достижении необходимых количественных и качественных изменений, обеспечивая тем самым достижение поставленных стратегических целевых ориентиров развития.

Разработаны конкретные предложения по повышению эффективности управления земельными отношениями на основе анализа социально-экономического развития Московской области; для этого осуществлена оценка экономического эффекта от их практической реализации; обосновано, что земельные отношения следует рассматривать в качестве важного стратегического фактора развития социально-экономического потенциала муниципальных образований (на материалах Московской области).

Московская область – один из наиболее динамично развивающихся субъектов России. По валовому региональному продукту, объему промышленного производства, поступлению иностранных инвестиций, обороту розничной торговли, объему платных услуг населению, объему доходов бюджета Регион занимает лидирующее место не только в ЦФО, но и в списке всех субъектов РФ. Московская область является одним из крупнейших по численности населения регионов России. Численность постоянного населения области на 01.01.2010 составила 6752,7 тыс. человек, из них 80,4% - городское население. Численность населения в трудоспособном возрасте увеличилась до 4219,6 тыс. человек.

В 2010 г. отмечен рост основных показателей экономического развития Московской области. По данным Мособлстата, за январь-сентябрь 2010 г. оборот организаций по всем видам экономической деятельности составил 4117,3 млрд. руб., или 120,3% к соответствующему периоду 2009 г. Основой экономики области является промышленное производство. Индекс промышленного производства достиг 112,9% к соответствующему периоду 2009 г. По темпам ежегодного прироста производительности труда Московская область опережает среднероссийский уровень и средний по ЦФО. По оценке экономического потенциала, характеризующегося показателем доли инвестиций в основной капитал в валовом региональном продукте, Московская область значительно опережает среднероссийский уровень, а среди субъектов, входящих в Центральный федеральный округ, уступает лишь Костромской области и Тверской области. Доля экспорта в ВРП области в последние годы снижается (с 29% в 2000 г. до 9% в 2009 г.), что является следствием ориентации экономики Московской области в большей степени на внутрисоссийский рынок. Что касается безработицы, то с начала 2010 г. признаны безработными 58,9 тыс. человек, к профессиональному обучению по направлению органов службы занятости населения приступили 10,5 тыс. безработных, назначена трудовая пенсия 2,5 тыс. гражданам, в том числе пенсия досрочно по предложению органов службы занятости - 672 безработным гражданам. По состоянию на 30.09.2010 на учете в органах службы занятости населения Московской области состояло 49,9 тыс. граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы, в том числе незанятых трудовой деятельностью – 48,4 тыс. человек, из них 38,5 тыс. человек официально признаны безработными. По сравнению с 30.09.2009 численность обратившихся за содействием в поиске подходящей работы граждан, состоящих на учете на конец отчетного периода, уменьшилась на 34,0%, численность незанятых трудовой деятельностью граждан – на 30,1%, безработных – на 31,3%. Уровень регистрируемой безработицы, рассчитанный к численности экономически активного населения, на 30.09.2010 составил

1,03% (год назад – 1,52%). Наиболее высокий уровень регистрируемой безработицы сохраняется в Лотошинском (6,7%), Зарайском (4,7%), Шаховском (4,5%), Озерском (2,8%) муниципальных районах и г. Рошаль (2,3%). Самые низкие показатели по уровню безработицы в Жуковском (0,2%), Одинцовском (0,3%), Королевском (0,4%), Красногорском, Нарофоминском, Пушкинском и Чеховском (0,5%) ЦЗН³.

В результате SWOT-анализа нами выявлены как благоприятные, так и неблагоприятные факторы, которые влияют либо могут повлиять на современную ситуацию в регионе. При развитии факторов внешней среды в благоприятном для области направлении, оптимальным вариантом стратегии является более эффективное использование конкурентных преимуществ и преодоление так называемых слабых сторон, характерных для региона.

Таблица 8.

**SWOT- анализ
социально-экономического развития Московской области**

Сильные стороны	Слабые стороны
1) низкий инвестиционный риск 2) высокая доля расходов бюджета на социальное обеспечение и образование как потенциал для формирования человеческого капитала; 3) географическое положение (наличие рынков сбыта, природно-климатические условия); 4) высокая численность населения (объемный потенциальный рынок сбыта продукции потребительских рынков); 5) относительно высокий уровень платежеспособного спроса (низкий уровень безработицы, относительно высокая среднемесячная номинально начисленная заработная плата, преобладание непродовольственных товаров в структуре розничной торговли); 6) отраслевая специализация региона (в структуре производства преобладают	1) быстрые темпы старения населения; 2) нарастающая трудовая миграция из сопредельных стран и регионов; 3) низкий уровень доходов и уровень жизни большей части населения; 4) ограниченность внутреннего рынка сбыта промышленной и с/х продукции; 5) отсутствие активной профсоюзной деятельности; 6) изношенность существующего жилого фонда; 7) низкий уровень жилищного строительства для малоимущих слоев населения; 8) высокий уровень бытовой и экономической преступности;

³ Следует отметить, что уровень регистрируемой безработицы по России составляет 2,1%, по ЦФО – 1,3%.

<p>наукоемкие высокотехнологичные отрасли – машиностроение, химия, нефтехимия);</p> <p>7) высокий научный потенциал области;</p> <p>8) высокий уровень развития организованной розничной торговли;</p> <p>9) развитая транспортная инфраструктура.</p>	<p>9) слабые темпы роста малого и среднего бизнеса;</p> <p>10) задолженность по заработной плате, особенно в промышленности и научной сфере;</p> <p>11) высокий уровень загрязнения окружающей среды и высокий экологический риск (43 место среди регионов России);</p> <p>12) высокая цена на землю и интенсивный рост цены.</p>
Возможности	Угрозы
<p>1) непосредственная близость к Москве;</p> <p>2) специализация промышленности на высокотехнологичных отраслях и высокий уровень развития науки;</p> <p>3) высокий уровень развития человеческого капитала;</p> <p>4) совместные предприятия с иностранными производителями сельскохозяйственной продукции, а также организация фермерских хозяйств;</p> <p>5) растущий рынок платных услуг (особенно в туристическом бизнесе и в сфере социальных услуг - образование, культура, здравоохранение);</p> <p>6) проводимые реформы и реализация программ развития региона создает возможности для привлечения инвестиций.</p>	<p>1) риск снижения платежеспособного спроса в результате роста уровня безработицы, связанного, в первую очередь, со снижением спроса на продукцию отраслей экономики региона;</p> <p>2) риск снижения платежеспособного спроса в результате увеличения задолженности по заработной плате;</p> <p>3) риск усиления темпа инфляции, вызванный как интенсивным ростом цен производителей, так и дисбалансом спроса и предложения на конкретном рынке;</p> <p>4) риск снижения инвестиционной привлекательности в результате роста инвестиционного риска региона (в первую очередь, за счет роста политических рисков и социальных рисков).</p>

Если говорить о реализации системно-стратегического подхода при формировании стратегии управления муниципальными образованиями, то необходимо определить объект и субъект управления. В качестве субъекта управления нами предложено рассматривать органы власти муниципального образования, а в качестве объекта управления - совокупность внутренних ресурсов, факторов и взаимодействий между элементами муниципальной

социально-экономической системы, воздействие на которые обуславливает социально-экономическое развитие самой системы в заданном направлении.

Еще одним важным итогом исследований, стала разработка комплекса предложений по формированию эффективного управления развитием муниципальных социально-экономических систем. Прежде всего, по нашему мнению, подобная система должна представлять собой внутренне целостный и скоординированный комплекс управления, сочетающий в себе эффективное управление по трем направлениям:

- управление коммерческим сектором (коммерческая часть экономического сегмента муниципальной социально-экономической системы, а также часть некоммерческого сегмента, управление которой может эффективно осуществляться по рыночным законам);

- управление некоммерческим сектором (управление частью экономического сегмента муниципальной социально-экономической системы, для которого невозможно измерение конечных результатов деятельности в терминах, характерных для коммерческих субъектов хозяйствования);

- управление общественным сектором (управление отношениями внутри муниципального сообщества).

Для каждого из перечисленных выше направлений должна быть разработана собственная система оценки эффективности управления, базирующаяся на системах объективных показателей. При этом все системы оценки должны: во-первых, позволять соотнести между собой фактические результаты управления и затраты на их достижение; во-вторых, быть согласованными между собой и логически дополнять друг друга.

Оценку качества управления, как нам представляется, целесообразно проводить параллельно по двум направлениям: в рамках системы государственного контроля; независимым общественно признанным образом с привлечением специальных независимых комиссий и/или общественных организаций.

При выборе оптимальной стратегии управления развитием муниципальных социально-экономических систем для обеспечения наиболее стабильного и устойчивого развития следует применять технологии, позволяющие прогнозировать динамику социально-экономического потенциала, а также учитывать само развитие муниципальной социально-экономической системы в среднесрочном и долгосрочном периодах.

Проведенный нами анализ существующих технологий прогнозирования позволил выявить существенные недостатки большинства методов, применяющихся в прогнозировании в настоящее время. Для субъективных методов прогнозирования (основанных на экспертных оценках) таким недостатком является недопустимо высокий уровень субъективности получаемых результатов прогноза, обусловленный необходимостью анализировать как экономические, так и социальные фактора развития. Для технологий прогнозирования, базирующихся на традиционных методах статистики, существенным недостатком является низкая адекватность получаемых прогнозных моделей реальной действительности. В основном этот недостаток обуславливается линейным характером прогнозных моделей, а также рядом условий и ограничений, вытекающих из требований применения статистических методов. Как следствие, статистические технологии прогнозирования способны обеспечить необходимую точность и адекватность прогноза развития муниципальной социально-экономической системы только в краткосрочном периоде.

Вместе с тем существуют и в последнее время активно разрабатываются технологии прогнозирования, свободные от указанных выше недостатков традиционных методов прогноза. Наиболее известной и разработанной из них является технология прогнозирования на основе применения нейронных сетей. В отличие от субъективных методов прогнозирования, эта технология обеспечивает получение объективного результата, причем в количественном виде. А основными преимуществами данной технологии по сравнению с традиционным прогнозированием на основе методов статистики является

существенно более низкий уровень требований к составу и качеству исходной информации, уровню знаний и навыков аналитика, возможность не иметь предварительной информации о характере и виде связи между исходной информацией и выходными параметрами социально-экономической модели. Таким образом, по нашему мнению, именно технология прогнозирования на основе применения нейронных сетей наилучшим образом подходит для решения задач управления развитием муниципальных социально-экономических систем на базе системно-стратегического подхода.

Как показал проведенный нами анализ научных и практических работ по управлению земельными отношениями, можно говорить о следующем алгоритме оценки эффективности:

этап 1: определение вида эффективности и эффекта (в данной сфере отношений и управления в зависимости от решаемой задачи можно говорить об экономической, социальной, экологической, технологической и др. эффективности);

этап 2: определение критерия, на основании которого будет проводиться оценка эффективности;

этап 3: выбор метода определения эффективности (в данной сфере отношений традиционно используются следующие методы: сравнения, индексный, балансовый, графический, экономико-математические методы);

этап 4: определение состава результирующих оценочных показателей, на базе которых будет проводиться оценка эффективности;

этап 5: расчет численных оценочных величин эффекта;

этап 6: анализ полученных результатов.

В простейшем случае эффективность управления земельными ресурсами может быть оценена путем расчета коэффициента эффективности, расчетная формула которого выглядит следующим образом:

$$\mathcal{E}_{взр} = \frac{\Pi_{\phi}}{\Pi_{р}}$$

где $\mathcal{E}_{\text{УЗР}}$ - численная оценка эффективности управления земельными ресурсами, $P_{\text{ф}}$ - фактические платежи; $P_{\text{р}}$ - расчетные платежи.

Значение коэффициента $\mathcal{E}_{\text{УЗР}}$ больше единицы свидетельствует об эффективной системе управления, меньше единицы - о неэффективной системе управления земельными ресурсами. Таким образом, суммы земельного налога, поступающего в бюджеты муниципальных образований, опосредованно связаны с развитием рынка земли и недвижимости. Как уже отмечалось нами ранее, рынок земли и недвижимости в Московской области развит довольно хорошо, что фактически создает благоприятные условия для развития социально-экономического потенциала муниципальных образований.

Основной задачей в части оптимизации земельных отношений по участкам, в отношении которых уплачивается земельный налог, является повышение эффективности администрирования, а точнее - снижение издержек на управление налоговой базой. Основная задача в этой связи заключается в определении оптимального периода переоценки кадастровой стоимости земельных участков, находящихся в частной собственности, а также на правах бессрочной аренды и пожизненного наследуемого владения.

С одной стороны, динамика цен на рынке земли позволяет с уверенностью утверждать, что проведение переоценок кадастровой стоимости ведет к увеличению налоговой базы земельного налога и, как следствие, к росту доходов муниципальных бюджетов. Еще Постановлением Правительства РФ № 316 от 08.04.2000 г. «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» было установлено, что переоценка кадастровой стоимости должна проводиться не реже, чем раз в пять лет, но не чаще, чем раз в три года. Вместе с тем государственная кадастровая оценка земель является достаточно дорогостоящим мероприятием.

Эффективность переоценки кадастровой стоимости можно оценить по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{ПКС}} = \frac{\Delta ZH}{Cm_{\text{КР}}},$$

где $\Delta_{\text{ПКС}}$ - эффективность переоценки кадастровой стоимости, $\Delta\text{ЗН}$ - увеличение суммы земельного налога, $\text{Ст}_{\text{КР}}$ - стоимость проведения кадастровых работ.

Затраты на проведение работ по определению кадастровой стоимости определяется договорным способом в пределах выделенного финансирования, причем чаще всего эти работы осуществляются на уровне субъекта федерации. Таким образом, мы имеем возможность примерно оценить величину стоимости проведения кадастровых работ в расчете на 1 сотку площади земельного участка, исходя из анализа информации по уже проводившимся кадастровым работам. Для Московской области эта величина может быть оценена на уровне 1000 руб./сотка. Анализ динамики цен на земельные участки в Московской области показывает, что рост цен даже в пределах пятилетнего периода находится много ниже рассчитанной нами экономически целесообразной границы. Таким образом, можно утверждать, что для Московской области экономически оптимальным будет пересмотр кадастровой стоимости земельных участков с периодичностью, равной максимально установленному временному промежутку обязательной переоценки, а именно - 5 лет.

В заключение можно сформулировать следующие выводы.

1. Для решения вопроса, могут ли земельные отношения на практике рассматриваться в качестве одного из определяющих факторов повышения потенциала муниципальных социально-экономических систем, нами были выбраны муниципальные образования Московской области. Проведенные практические исследования показали, что доходы муниципальных бюджетов, возникающие в связи с земельными отношениями, не только являются важным источником финансирования муниципального социально-экономического развития, но и для исследуемых муниципальных образований должны рассматриваться в качестве стратегического источника повышения их социально-экономического потенциала.

2. Важным доводом в пользу указанного источника увеличения потенциала муниципальных образований, выступает современное состояние

земельных отношений в Московской области, которое по результатам проведенного нами анализа может быть охарактеризовано как благоприятное для повышения значимости земельных отношений в социально-экономическом развитии исследуемого региона. Это потенциальное расширение возможностей для финансирования собственного развития самими муниципальными образованиями (два стабильных источника доходов: в виде земельного налога и арендной платы, за земли, находящиеся в собственности или в распоряжении муниципальных образований и предоставляемые ими в аренду).

3. Проведенное нами исследование в Московской области показало, что каждый из указанных источников тяготеет к своей сфере социально-экономических отношений. Так земельный налог в основном возникает в сфере земельных отношений, субъектами которых помимо муниципальных образований выступает население. Таким образом, взимание и администрирование земельного налога на муниципальном уровне дополнительно к экономической приобретает и социальную значимость. Арендная плата, наоборот, более тяготеет к сфере отношений, субъектом которых помимо муниципального образования выступает экономический сегмент муниципальной социально-экономической системы - совокупность хозяйствующих субъектов, осуществляющих экономическую деятельность на территории муниципального образования. Таким образом, оптимизация земельных отношений в части арендной платы за земельные участки носит выраженный экономический характер и только опосредованно (через удовлетворение потребностей муниципального сообщества) приобретает социальные черты.

4. В качестве результатов, имеющих практическое значение, нами сделан вывод: наиболее важной задачей управления в части оптимизации такого доходного источника, как земельный налог является оптимизация администрирования его налоговой базы, то есть определение оптимального периода переоценки кадастровой стоимости земельных участков. Исходя из соображений сугубо экономического и социального характера, следует

признать оптимальным проведение подобных переоценок раз в пять лет. Отметим, что это не вполне соответствует бюджетным интересам муниципальных образований Московской области, однако в данном случае представляется целесообразным в приоритетном порядке учитывать интересы населения. Проведенные расчеты позволили не только определить оптимальные границы зоны эффективной арендной платы, но и выявить фактические резервы ее увеличения.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в
следующих научных публикациях автора.**

1. Сафронов А.А. Муниципальные образования как современная социально-экономическая система //Современные гуманитарные исследования. М., 2008. №6. (0,3 п.л.).
2. Сафронов А.А. Обеспечение устойчивого развития на уровне муниципальных образований // Проблемы модернизации экономики России в XXI веке. Материалы 10-й Международной межвузовской научно-практической конференции. М., 2009. (0,3 п.л.).
3. Сафронов А.А. Особенности развития муниципальных образований в Московской области // Сб. научных статей профессорско-преподавательского состава, аспирантов и соискателей ВГНА Минфина России. М., 2010. Вып. 1.(0,3 п.л.)
4. Сафронов А.А. Инструменты управления муниципальными социально-экономическими системами //Проблемы преобразования и регулирования экономики России. М.: ВГНА Минфина России, 2011. Выпуск 2.(0,4 п.л.).

В журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

5. Сафронов А.А., Незамайкин В.Н. Роль доходов от использования земельных ресурсов в повышении социально-экономического

- потенциала муниципальных образований // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2009. № 2. (0,6 п.л., в т.ч. лично автора 0,4 п.л.)
6. Сафронов А.А. Роль земельных отношений в обеспечении развития муниципальных социально-экономических систем // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2009. № 3. (0,4 п.л.)
7. Сафронов А.А. Современное состояние земельных отношений в Московской области // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2009. № 4. (0,5 п.л.)
8. Сафронов А.А. Основные положения государственной и муниципальной политики в области земли и иной недвижимости // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2009. № 4. (0,5 п.л.)

<p>Подписано в печать 18.02.2011. Формат 60x90 1/16 Объем 1,2 печ. л. Тираж 100 экз.</p>
--