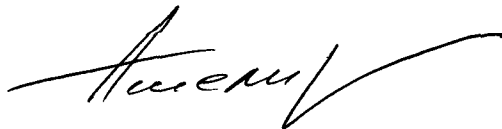


*На правах рукописи*



**Амелин Дмитрий Евгеньевич**

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА**

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

***АВТОРЕФЕРАТ***  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

Вологда  
2006

Диссертация выполнена в Вологодском научно-координационном центре  
Центрального экономико-математического института РАН.

Научный руководитель – член-корреспондент РАСХН,  
доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
Дороговцев Анатолий Павлович

Официальные оппоненты – доктор экономических наук, профессор  
Губанова Елена Сергеевна

кандидат экономических наук, доцент  
Пашко Анатолий Алексеевич

*Ведущая организация –* ГОУ ВПО «Вологодская молочно-  
хозяйственная академия  
имени Н.В. Верещагина»

Защита состоится «23» ноября 2006 года в 14 часов на заседании  
диссертационного совета ДМ 212.032.01 в ГОУ ВПО «Вологодский  
государственный технический университет» по адресу: 160000, г. Вологда,  
ул. Ленина, 15.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО  
«Вологодский государственный технический университет».

Автореферат разослан «16» октября 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
к.э.н., доцент



О.Г. Морозова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В ходе активной стадии реформы местного самоуправления, начавшейся в 2003 г., произошло административно-территориальное разграничение всех субъектов РФ между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями. На существующие и вновь созданные органы местного самоуправления распространяется обязанность не только самостоятельного решения широкого круга вопросов местного значения, но и обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований. В сложившихся условиях выстраивание эффективной системы муниципального управления является первоочередной задачей как для органов местного самоуправления, так и государственной власти. Вместе с тем, экономические возможности существующих и вновь созданных муниципальных образований существенно ограничены. Имеет место высокий износ материально-технической базы, недостаточно развитая инфраструктура, существует кадровый дефицит, слабая собственная доходная база большинства местных бюджетов. Эти проблемы усугубляются недостаточностью управленческого опыта у вновь созданных муниципальных органов власти и пассивностью населения.

Возникли противоречия: между широким кругом вопросов местного значения и слабыми экономическими возможностями муниципальных образований; между дефицитом управленческого опыта у вновь созданных органов местного самоуправления и обязанностью самостоятельно обеспечивать социально-экономическое развитие муниципальных образований; между многообразием существовавших в предреформенный период моделей местного самоуправления и новой единой моделью, устанавливающей жесткий порядок административно-территориального деления и формирования местных органов власти, а также четкое разграничение компетенций.

В новых условиях возникает вопрос о том, какие механизмы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в регионе являются наиболее эффективными? Исходя из этого, тема исследования «Местное самоуправление в системе социально-экономического развития муниципальных образований региона» является актуальной.

**Разработанность темы исследования.** Различной проблематике управления на муниципальном уровне посвящен ряд исследований отечественных и зарубежных ученых, среди которых можно выделить следующие:

– по выявлению особенностей муниципального уровня управления (Е.Г. Анимидца, Л.А. Велихов, А.Г. Воронин, В.Б. Зотов, Д.С. Львов, П.Г. Цицин и др.);

– по управлению социально-экономическим развитием территорий (С.А. Васильев, В.А. Гневко, А.Л. Гапоненко, А.Г. Гранберг, Б.М. Гринчель, В.А. Ильин, О.П. Лукша, В.Е. Рохчин и др.);

– по разработке форм сотрудничества общественного и частного секторов в решении региональных и муниципальных проблем (Е. Балацкий, К. Вилер, Г.И. Грекова, Б.А. Ерзкян, В.Л. Макаров, Р. Макинтайр, Л. Шарингер, А.Я. Фаворский и др.).

Вместе с тем, проходящая в стране реформа местного самоуправления поставила перед муниципалитетами ряд принципиально новых проблем экономического, социального и управленческого характера. Это делает необходимым продолжение научных исследований в сфере управления социально-экономическим развитием и жизнеобеспечением муниципальных образований в новых условиях.

**Основная цель исследования** состоит в научном обосновании методологических подходов и разработке практических механизмов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона, обеспечивающих реализацию принципов местного самоуправления и повышение благосостояния населения.

**Задачами** исследования являются:

- исследовать сущность и содержание муниципального управления и его эволюцию в постсоветской России;
- проанализировать современные концепции управления социально-экономическим развитием муниципальных образований;
- исследовать достигнутый уровень и факторы социально-экономического развития муниципальных образований на примере Вологодской области;
- разработать модели и методические рекомендации по управлению социально-экономическим развитием на муниципальном уровне, обеспечивающие реализацию принципов местного самоуправления и повышение благосостояния населения.

**Объект исследования:** система управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона.

**Предмет исследования:** модели и механизмы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в регионе.

**Теоретической и методологической основой** работы послужили труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов по проблемам управления социально-экономическим развитием территорий.

В качестве основных методов исследования использованы: обобщение и научный анализ; эмпирические методы; системный подход; методы абстракции и допущения «при прочих равных условиях»; статистические методы анализа цифровых данных; методики моделирования.

**Информационной базой** работы послужили материалы статистической отчетности Госкомстата РФ, федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты, внутренние документы органов местного самоуправления и государственной власти Вологодской области, первичные данные социологических опросов населения и руководителей промышленных предприятий.

**Научная новизна** работы представлена в следующих результатах теоретического и прикладного характера:

1. Сформированы методологические основы партнерства власти, бизнеса и населения, которые предусматривают применение научной концепции территориального маркетинга с учетом современной рыночной специфики местного самоуправления в регионе и комплексное использование статистических данных с показателями общественного мнения при оценке деятельности органов власти для обеспечения сбалансированности ключевых интересов в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

2. Предложена модель управления муниципальным развитием, учитывающая последовательные этапы создания частно-муниципального некоммерческого партнерства и обеспечивающая целевое решение социально значимых проблем местного самоуправления.

3. Разработана модель аутсорсинга муниципальных функций, которая основывается на взаимодействии между различными уровнями власти и уровнями рыночной экономики, снижает общественно необходимые расходы на реализацию вопросов местного значения и позволяет обеспечить население социальными услугами в полном объеме.

4. Сформированы методические подходы к созданию в муниципальных образованиях российских регионов единой системы общественных институтов на основе охвата всех уровней власти, единообразия внутреннего устройства и полномочий, за счет чего обеспечивается усиление роли местных жителей в управлении социально-экономическим развитием.

**Практическая значимость** диссертационного исследования состоит в применении его результатов государственными и муниципальными органами

власти в процессе реформирования местного самоуправления. Положения диссертации используются в учебном процессе в филиале Санкт-Петербургского государственного инженерно-экономического университета в г. Вологде.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты диссертационной работы докладывались и одобрены на научно-практических конференциях и конкурсах различного уровня: всероссийских («Вузовская наука – региону», «Региональная наука», «Развитие местного самоуправления в России», «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект», «Местное самоуправление в условиях реализации нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Молодые исследователи – регионам»); региональных («Маркетинг-2005», «Молодые ученые – экономике региона»).

Результаты исследования внедрены на практике органами государственной власти и местного самоуправления (Правительство Вологодской области, администрация г. Вологды). По теме диссертации опубликовано 11 научных работ общим объемом авторского текста 6,25 п.л.

**Структура и объем диссертационной работы.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего в себя 140 наименований, и 9 приложений. Текст диссертации изложен на 177 страницах машинописного текста и включает в себя 56 таблиц и 28 рисунков.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулирована цель и задачи, определены объект и предмет, изложена научная новизна, практическая значимость и апробация результатов работы.

В первой главе проанализированы сущность и содержание муниципального управления, его эволюция в постсоветской России, а также концепции управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Во второй главе исследован достигнутый уровень и факторы социально-экономического развития муниципальных образований на примере Вологодской области.

В третьей главе разработаны модели и механизмы управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения по результатам исследования.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Устойчивое муниципальное развитие может быть обеспечено на основе социально ориентированного сотрудничества между органами местного самоуправления, бизнесом и населением.**

Рыночные реформы повлекли переход большей части собственности в частный сектор, повышение свободы в выборе территории для проживания, хозяйствования, отдыха, а также для вложения трудовых, интеллектуальных и финансовых ресурсов. В результате муниципальное образование превратилось в сложную систему взаимосвязанных, но не одинаковых интересов различных участников социально-экономических отношений. Основными из них выступают органы местного самоуправления, население и бизнес. Современной экономической науке известны различные концепции, объединяемые идеей интеграции общественного и частного секторов. Это «социальная корпорация», «территориальный маркетинг», «социальное партнерство» и др. Возникает вопрос об их применимости в конкретном регионе.

Согласно новому закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» на муниципальный уровень возлагается решение вопросов местного значения и обеспечение социально-экономического развития. В то же время, для финансирования расходов, связанных с осуществлением возложенных на муниципальные образования обязанностей, собственных доходов у большинства из них недостаточно. По данным Правительства Вологодской области средняя обеспеченность местных бюджетов собственными средствами необходимыми для решения вопросов местного значения составляет 62%. По уровню собственных доходов в расчете на 1 жителя с 2002 по 2004 гг. в число наиболее обеспеченных стабильно попадали муниципальные районы Кадуйский, Вытегорский, Череповецкий, Нюксененский, а также город Череповец. Несмотря на то, что в рассматриваемом периоде административному центру области, обладающему одной из наиболее развитых в регионе инфраструктур, также удалось удержаться в первой десятке, его позиции ухудшились на 5 пунктов вплоть до восьмого места. В то же время наиболее проблемными по анализируемому показателю остаются районы Никольский, Кичм-Городецкий, Верховажский, Тарногский.

При этом если в 2000 г. по уровню собственных доходов на 1 жителя разница между наиболее и наименее обеспеченными муниципальными образованиями Вологодской области составляла 4,4 раза, то в 2004 г. разрыв между ними увеличился до 5,2 раз (табл. 1).

Таблица 1

## Собственные доходы бюджетов муниципальных образований Вологодской области в 2002-2004 гг.

Муниципальные районы	2002 год		2003 год		2004 год	
	всего, тыс. руб.	на 1 чел., руб.	всего, тыс. руб.	на 1 чел., руб.	всего, тыс. руб.	на 1 чел., руб.
<i>Муниципальные образования с высокой обеспеченностью собственными бюджетными доходами на 1 жителя в 2004 г. (1-10 место)</i>						
Кадуйский	119960	6555,2 (1)	119277	6517,9 (3)	202543	11190,2 (1)
город Череповец	1909635	5923,2 (2)	2351852	7567,1 (1)	3018391	9752,5 (2)
Вытегорский	130122	3861,2 (8)	188619	6026,2 (5)	249377	8096,7 (3)
Череповецкий	178644	4223,3 (6)	239543	5914,6 (6)	291508	7251,4 (4)
Нюксенский	56412	4373 (5)	84066	7185,1 (2)	76562	6600,2 (5)
Тотемский	124152	4531,1 (4)	166342	6324,8 (4)	162702	6233,8 (6)
Великоустюгский	263069	3807,1 (9)	301739	4678,1 (11)	367505	5751,3 (7)
город Вологда	1483469	4892,7 (3)	1753229	5869,5 (7)	1699230	5734,8 (8)
Бабавский	81266	3162,1 (12)	104796	4260 (13)	137751	5692,2 (9)
Чагодощенский	40641	2540,1 (17)	66194	4354,9 (12)	84979	5665,3 (10)
<i>Муниципальные образования со средней обеспеченностью собственными бюджетными доходами на 1 жителя в 2004 г. (11-20 место)</i>						
Шекснинский	130813	4139,7 (7)	185328	5205,8 (8)	194080	5451,7 (11)
Грязовецкий	144704	3437,1 (10)	197340	4836,8 (9)	214203	5328,4 (12)
Белозерский	64339	3034,9 (13)	99063	4739,9 (10)	96511	4685 (13)
Сокольский	167809	2923,5 (14)	208875	3677,4 (16)	238025	4258,1 (14)
Вологодский	160344	3382,8 (11)	203871	4061,2 (14)	212698	4228,6 (15)
Междуреченский	16956	2146,3 (20)	24422	3256,3 (19)	29229	3949,9 (16)
Вашкинский	28518	2716 (15)	36638	3700,8 (15)	36393	3713,6 (17)
Харовский	43598	2027,8 (21)	56840	2842 (22)	72928	3683,2 (18)
Кирилловский	45880	2427,5 (18)	61058	3318,4 (18)	67256	3675,2 (19)
Вожегодский	39274	1944,3 (23)	56871	3041,2 (20)	56293	3042,9 (20)
<i>Муниципальные образования с низкой обеспеченностью собственными бюджетными доходами на 1 жителя в 2004 г. (21-28 место)</i>						
Сямженский	29666	2602,3 (16)	35226	3420 (17)	30753	2985,7 (21)
Устюженский	38387	1845,5 (24)	52261	2465,1 (23)	57947	2772,6 (22)
Усть-Кубинский	15214	1462,9 (28)	21192	2254,5 (26)	24662	2680,7 (23)
Бабушкинский	33308	2205,8 (19)	43795	2999,7 (21)	38165	2650,3 (24)
Тарногский	30923	1995 (22)	34251	2253,4 (27)	38958	2597,2 (25)
Верховажский	30439	1844,8 (25)	38366	2368,3 (25)	39084	2412,6 (26)
Кичм-Городецкий	41839	1765,4 (26)	52375	2391,6 (24)	46566	2155,8 (27)
Никольский	46530	1679,8 (27)	54723	2096,7 (28)	50432	1954,7 (28)

Товарное производство в Вологодской области имеет высокую территориальную концентрацию. В 2004 г. 89,2% общеобластного объема промышленной продукции было произведено на территории городов Вологды и Череповца. Это на 3,4 п.п. больше, чем в 2000 г. Однако в регионе только 8 из 26 районов имеют преимущественно промышленную направленность. Это Белозерский, Великоустюгский, Вытегорский, Кадуйский, Сокольский, Харовский, Чагодощенский и Шекснинский районы. В них в 2004 г. объемы промышленной продукции более, чем 2 раза, превысили показатель сельскохозяйственного производства. В то же время, в экономике 12 районов преобладает сельское хозяйство. Речь идет о Бабушкинском, Вологодском, Междуреченском, Череповецком и ряде других районах. Итак, можно утверждать, что для большинства районов области сельское хозяйство представляет важную произ-



ведственную составляющую. В то же время, сельскохозяйственный сектор является депрессивным в экономике региона и имеет низкий уровень финансового состояния. Наряду с этим, в 2004 г. 60,6% объема сельскохозяйственного производства приходилось на пять районов – Череповецкий, Вологодский, Шекснинский, Грязовецкий и Сокольский. Причем с 2000 по 2004 гг. их совокупная доля возросла на 7,3 п.п. Таким образом, факты свидетельствуют об усилении концентрации промышленного и сельскохозяйственного производства области. По производственным показателям в расчете на душу населения разрыв между наиболее и наименее обеспеченными районами также увеличился. Для промышленной продукции он возрос с 70,8 раз в 2000 г. до 91,5 раз в 2004 г., а для сельскохозяйственной – с 9,8 раз до 15,8 раз.

Кроме того, в муниципальной собственности находятся в основном низкодоходные, убыточные предприятия, которые не могут рассматриваться в качестве достаточного источника бюджетных поступлений. Так, в 2002-2003 гг. в целом по Вологодской области убыток муниципальных организаций составил соответственно 20 и 24 млн. руб. В 2004 г. их доля в общерегиональном объеме прибыли исчислялась долями процента (0,00008%).

Исходя из представленных фактов, вопрос наличия собственной доходной базы у большинства муниципальных образований области является одним из проблемных. В связи с этим, возрастает значимость привлечения внебюджетных источников финансирования, направленных на развитие производства и социальной сферы. Прежде всего речь идет о частных инвестициях как о неотъемлемом факторе социально-экономического развития.

В 2004 г. в районах Вологодской области доля частных инвестиций в основной капитал в их общем объеме составила 84,3%. Это на 45,3 п.п. превышает уровень 1995 г. Напротив, доля государственной и муниципальной собственности сократилась за тот же период на 5,9 п.п. В то же время в административном центре региона имеет место прямо противоположная динамика, а в г. Череповце в инвестициях устойчиво превалирует смешанная форма собственности. В 2004 г. ее удельный вес превысил 88% (табл. 2).

Таблица 2

Доля инвестиций в основной капитал различных форм собственности в общем объеме, %

	Государственная и муниципальная			Частная			Смешанная		
	1995 г.	2000 г.	2004 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.
Районы	18	39	12,1	39	43	84,3	43	18	3,6
г. Вологда	28	30	39,8	32	38	27,7	40	31	32,5
г. Череповец	7	21	3,7	4	12	8,4	89	67	88,0
Вологодская область	16	8	10,7	27	4	48,6	56	88	40,7

В то же время, в отличие от органов местного самоуправления физические лица и коммерческие организации, как правило, не ставят своей целью достижение социального эффекта, руководствуясь собственными мотивами экономической деятельности. Возникает конфликт интересов, разрешение которого лежит в основе обеспечения муниципального развития. Очевидно, что полное удовлетворение потребностей всех участников взаимоотношений по поводу необходимых ресурсов невозможно. Это позволяет сделать вывод о том, что в современных экономических реалиях сотрудничество является необходимой составляющей управления социально-экономическим развитием муниципальных образований Вологодской области.

## **2. Поэтапное создание частно-муниципального некоммерческого партнерства обеспечивает решение бизнесом социально значимых проблем местного самоуправления.**

Местное самоуправление обладает собственной компетенцией по обеспечению социально-экономического развития на муниципальном уровне. Однако возможности для экстенсивного роста в районах и поселениях существенно ограничены. Это обусловлено следующими основными причинами:

- дефицит собственных доходов местных бюджетов и, как следствие зависимость от целевых межбюджетных перечислений (в бюджете Вологодской области на 2006 г. на эти цели предусмотрено свыше 17,5 млрд. руб.);
- формирование на всей территории страны единой двухуровневой модели местного самоуправления повлекло за собой дробление имущества между существующими и вновь созданными муниципальными образованиями (в Вологодской области их количество возросло с 28 до 372 единиц);
- имеет место тенденция к старению населения, сопровождающаяся ежегодным снижением его численности (в 2003 г. по сравнению с 2000 г. численность населения и доля жителей, моложе трудоспособного возраста, сократились во всех муниципальных образованиях региона);
- органы местного самоуправления вновь созданных в регионе 344 поселений вынуждены формировать собственный кадровый состав. В результате необходимая численность аппарата муниципальных служащих многократно увеличилась, что повлекло за собой кадровый дефицит.

В совокупности эти сложности ставят органы местного самоуправления перед необходимостью концентрации усилий на повышении эффективности использования уже имеющихся и притоку внешних экономических ресурсов. Это позволяет причислить уровень управления к ключевым факторам социально-экономического развития муниципальных образований в новых условиях. Причем важна разработка конкретных управленческих механиз-

мов, основывающихся на согласованности интересов общественного и частного секторов.

Вместе с тем, проведенное на примере г. Вологды исследование взаимодействия между органами местного самоуправления, бизнесом и населением позволило выявить ряд проблем, требующих решения.

Так, разработка приоритетов развития города проводилась без осуществления надлежащей работы по информированию жителей и мониторингу общественного мнения. Несмотря на то, что в 2003 г. утверждена Концепция социально-экономического развития г. Вологды до 2010 г. и ведется активная разработка стратегического плана развития, в 2004 г. 84% вологжан не обладали информацией об этом. Причем представители общественных организаций не вошли в число разработчиков стратегических приоритетов развития.

В организационной структуре администрации отсутствует отдельное подразделение, отвечающее за связи с общественностью. При этом, по мнению горожан, в последние годы качество проводимой органами местного самоуправления информационной работы с населением снизилось. С 2002 г. по 2004 г. доля вологжан, удовлетворенных полнотой информации о деятельности администрации сократилась с 51,4% до 45,1%, а доля жителей, придерживающихся противоположного мнения, возросла на 9,2 п.п. вплоть до 37%.

Руководители городских промышленных предприятий оценили уровень взаимодействия с исполнительной властью города в среднем на 3,42 балла из 10 возможных. Существенное значение имеет тот факт, что если в целом по региону доля частных инвестиций в основной капитал с 1995 по 2004 гг. возросла на 21,6 п.п. вплоть до 48,6%, то в г. Вологде, наоборот, снизилась с 32 до 27,7%.

С целью преодоления имеющихся место диспропорций, автором предлагается создание в городе некоммерческого партнерства власти, бизнеса и населения посредством реализации следующих последовательных этапов.

*Первый этап.* Пересмотр структуры управления в администрации города в направлении более тесного взаимодействия власти, бизнеса и населения. На данном этапе представляется целесообразным преобразование Экономического управления администрации в Управление стратегического развития, в состав которого войдут: отдел стратегического управления на базе существующего отдела анализа и прогнозирования; аналитический отдел на базе отдела экономики; отдел взаимодействия с бизнесом на базе управления потребительского рынка; отдел по связям с общественностью, на базе подчиняющегося непосредственно главе администрации пресс-центра (табл. 3).

Таблица 3

**Распределение функций между подразделениями Управления стратегического развития в администрации г. Вологды\***

Подразделение	Основные функции подразделения
Отдел стратегического планирования	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка стратегии и комплексных программ социально-экономического развития</li> <li>- разработка отраслевых и целевых программ</li> <li>- экспертиза проектов программ, разрабатываемых другими структурными подразделениями администрации</li> </ul>
Аналитический отдел	<ul style="list-style-type: none"> <li>- мониторинг социально-экономического развития</li> <li>- формирование и ведение базы данных по экономике и развитию инфраструктуры города</li> <li>- подготовка аналитических материалов и отчетов о выполнении программ</li> <li>- разработка методических рекомендаций и консультирование по вопросам организации анализа</li> <li>- контроль за исполнением стратегии, комплексных программ развития, отраслевых и отраслевых программ</li> </ul>
Отдел взаимодействия с бизнесом	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>организация взаимодействия с бизнесом по вопросам управления развитием города</i></li> <li>- организация и координация работы по инвестиционной и инновационной деятельности</li> <li>- разработка мер по поддержке малого предпринимательства</li> </ul>
Отдел по связям с общественностью	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>взаимодействие с населением и общественными организациями</i></li> <li>- <i>информационно-рекламное представление города</i></li> <li>- <i>мониторинг общественного мнения</i></li> <li>- <i>взаимодействие с подразделениями администрации по вопросам социальной эффективности управления</i></li> </ul>

\* - курсивом обозначены дополнительные функции Управления стратегического развития по сравнению с Экономическим управлением.

В основе такого решения лежат следующие предпосылки:

- экономическое управление является ключевым подразделением, через которое осуществляется взаимосвязь администрации с бизнесом;
- имеются наработанные связи между экономическим управлением и другими подразделениями администрации по поводу разработки и реализации плановых показателей;
- в экономическом управлении имеется сильный аналитический блок;
- экономическое управление располагается в отдельном здании, что имеет существенное значение для реализации последующих этапов.

В результате предлагаемых преобразований в администрации г. Вологды будет сформирован управленческий блок, объединяющий решение стратегических вопросов и взаимодействия с населением и бизнесом.

*Второй этап.* Формирование организационной основы интеграции общественного и частного секторов посредством создания на базе Управления стратегического развития Агентства развития, входящего в состав городской администрации. Основными источниками финансирования при этом будут являться городской бюджет, фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, гранты. В качестве ориентира автор считает необ-

ходимым рассматривать приоритеты, обозначенные Правительством РФ, а именно: расширение практики предоставления негосударственными поставщиками бюджетных услуг, оплачиваемых на контрактной основе; сокращение числа бюджетных организаций и преобразование их в негосударственные некоммерческие организации; выявление излишних функций местных администраций. Руководствуясь этим, автор считает, что на данном этапе перечень основных функций Агентства развития городской администрации должен быть дополнен развитием договорных отношений между органами местного самоуправления и частным сектором экономики, а также организацией комплексного согласованного продвижения продукции местных товаропроизводителей в муниципальном образовании и за его пределами.

В соответствии с авторской позицией необходимость нахождения Агентства в составе администрации на данном этапе продиктована целым рядом причин, среди которых отсутствие у муниципалитета опыта создания Агентства развития, принципиальная новизна поставленных перед ним задач, материально-технические сложности, возможность относительно безболезненного внесения корректив уже в процессе работы Агентства и др.

*Третий этап.* Выделение Агентства развития из состава городской администрации и преобразование его в некоммерческое партнерство. Ключевыми аргументами в пользу этой организационно-правовой формы явились:

- некоммерческие цели деятельности и возможность заниматься предпринимательской деятельностью для их достижения;
- возможность нахождения в составе учредителей некоммерческого партнерства юридических лиц;
- возможность оказания услуг учредителям на иных условиях по сравнению с другими юридическими и физическими лицами;
- снижение управленческой нагрузки на высшее руководство городской администрации<sup>1</sup>.

По мнению автора, предпочтительным является формирование и перераспределение имущества в равных долях между тремя группами: во-первых, органами местного самоуправления и государственной власти; во-вторых, представителями интересов частного сектора (Вологодская торгово-промышленная палата, Вологодское городское отделение союза промышленников и предпринимателей, ассоциация «Машиностроительные предприятия Вологодской области», частный бизнес); в-третьих, представителями интере-

---

<sup>1</sup> Если применительно к главе администрации исходить из нормы управляемости в 8 человек, то предлагаемые мероприятия позволяют снизить коэффициент соблюдения норм управляемости с 1,2 до 1.

сов общественного сектора (общественные объединения, организации здравоохранения, образования, науки, культуры). По сути, это является гарантией сбалансированности приоритетов работы, равноправия сторон в принятии решений.

Итак, создание в городе некоммерческого партнерства власти, бизнеса и населения представляет постоянную основу для участия общественности и бизнеса в управлении социально-экономическим развитием города, а предлагаемые этапы являются механизмом реализации ориентиров, обозначенных Правительством РФ. Вместе с тем, при безусловной первостепенности некоммерческих целей приоритетным является достижение экономического результата от деятельности некоммерческого партнерства за счет реализации его главных функций. В связи этим, важнейшим направлением развития сотрудничества между органами местного самоуправления, бизнесом и населением является, по мнению автора, аутсорсинг муниципальных функций.

### **3. Аутсорсинг муниципальных функций снижает общественно необходимые расходы на реализацию вопросов местного значения и позволяет улучшить обеспеченность населения социальными услугами.**

В современном понимании аутсорсинг – это передача части функций организации на договорной основе сторонним исполнителям. Согласно законодательству возможности его применения в муниципальном управлении могут распространяться как на обслуживание деятельности местных администраций, так и на некоторые вопросы местного значения. Предметами соглашений могут являться архитектура, ЖКХ, культура, спорт, библиотечное обслуживание, правовое и программное обеспечение и др. Ключевое значение имеет разработка конкретных подходов к организации аутсорсинга муниципальных функций. В качестве таковых автором предлагаются следующие.

*Первый подход.* Осуществление части функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе. Например, создание на базе администрации района централизованной бухгалтерии, юридической службы. При этом если применительно к поселениям исходить из необходимой численности персонала в одного специалиста в расчете на одну дополнительную функцию и минимального из предусмотренных законодательством нормативов месячной оплаты труда, то за счет использования предлагаемого подхода в масштабах, например, Вашкинского района снижение общественно необходимых расходов на реализацию одной функции составит 475200 руб. в год (табл. 4).

Таблица 4

**Снижение общественно необходимых расходов на оплату труда за счет передачи поселенцами Вашкинского района одной дополнительной функции на районный уровень**

Поселения района	Численность населения на 01.01.2004 г. (по данным переписи населения), чел.	Минимальный норматив оплаты труда, руб.	Минимальные годовые расходы на оплату труда, руб.
Андреевское	965	3200	38400
Васильевское	517	3200	38400
Ивановское	674	3200	38400
Киснемское	610	3200	38400
Коневское	1077	3600	43200
Липиноборское	4690	4000	48000
Островское	262	3200	38400
Пиксимоновское	347	3200	38400
Покровское	394	3200	38400
Пореченское	463	3200	38400
Роксомское	317	3200	38400
Ухтомская	149	3200	38400
Итого	10465	-	475200

Аналогичные расчеты применительно к Грязовецкому району позволяют утверждать, что экономия составит 504000 руб., для Череповецкого – 892800 руб., для Вологодского – 1022400 руб. и т.д. Вместе с тем, экономия на оплате труда не является главным аргументом в пользу управленческого решения о передаче части функций с поселенческого на районный уровень. Переход на двухуровневую систему местного самоуправления для вновь созданных муниципальных образований сопряжен с рядом дополнительных сложностей, связанных с формированием кадрового состава и материально-технической базы. Заключение соглашений о закреплении части поселенческих функций за районной администрацией дает возможность сократить период времени, необходимый для запуска полноценной работы сельских администраций и реального решения вопросов местного значения. Это служит гарантией предоставления населению социальных услуг при переходе к двухуровневой системе местного самоуправления.

*Второй подход.* Разделение функций между администрациями различных поселений на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных функций и, как следствие, роста производительности труда и снижения суммарных расходов. Использование этого подхода позволяет смягчить кадровую проблему реформирования местного самоуправления.

*Третий подход.* Передача некоторых функций местных администраций сторонней организации на контрактной основе. Среди основных вариантов реализации данного подхода могут рассматриваться как договорные отношения с уже действующей организацией, так и формирование специализиро-

ванной организации, обслуживающей органы местного самоуправления<sup>1</sup>. В результате создаются благоприятные предпосылки для сокращения необходимой численности сотрудников администрации, снижения расходов на подбор и обучение персонала, а также на закупку компьютеров, оргтехники, расходных материалов и др. Снижаются риски, связанные с текучестью кадров.

*Четвертый подход.* Смешанное разделение функций (рис. 1). Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга муниципальных функций. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной и/или поселенческой администрацией.

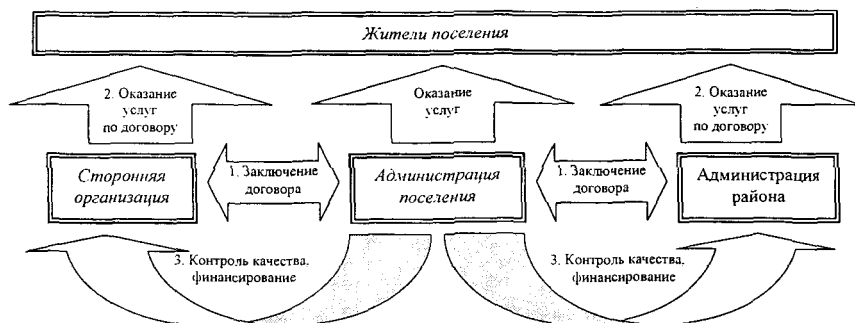


Рис. 1. Модель аутсорсинга муниципальных функций

**4. Создание в муниципалитетах региона единой системы специальных общественных институтов обеспечивает усиление роли жителей в местном самоуправлении и является основой социально ориентированного муниципального развития.**

На основе данных социологических опросов автором проведен анализ общественного мнения вологжан, позволивший сделать следующие выводы:

1. Исходя из оценок горожан, социальная эффективность расходования бюджетных средств является недостаточной. Так, доля вологжан, считающих что их благосостояние понижается либо остается неизменным, стабильно выше 80%. С 2000 г. по 2004 г. доля жителей, удовлетворенных условиями проживания, снизилась с 59,5% до 38,7%, а доля неудовлетворенных – возросла на 20,5 п.п. вплоть до 49,2%.

<sup>1</sup> Применительно к г. Вологде речь идет именно о третьей организационной схеме. При этом, выступая одним из главных учредителей некоммерческого партнерства и передавая ему часть своих функций, городская администрация должна иметь безусловный приоритет перед другими заказчиками, закрепленный в учредительных документах.



2. Имеет место постепенный рост негативных оценок населением деятельности органов местного самоуправления. С 2000 г. до середины 2005 г. доля вологжан одобряющих деятельность главы города понизилась с 42,8% до 28,2%, а не одобряющих – возросла с 25,1% до 42,2%. Лишь 6,7% горожан отметили, что в администрации работают образованные специалисты. В отношении городской Думы доля жителей одобряющих ее деятельность снизилась с 20,8% до 16%, а не одобряющих возросла с 26,5% до 39,2%.

3. Недовольство вологжан условиями проживания и деятельностью органов местного самоуправления по решению городских проблем выразилась в росте социальной напряженности. Если в 2000 г. доля жителей, считающих, что в городе могут состояться массовые выступления против роста цен и падения уровня жизни составляла 22,2%, то к середине 2005 г. она возросла до 46,3%. Причем если в начале периода принять личное участие в выступлениях были готовы 20% горожан, то к его концу эта цифра возросла до 27,4%.

Указанные негативные тенденции позволяют поставить вопрос о необходимости повышения восприимчивости органов власти к изменениям в общественных настроениях и усилении роли жителей в местном самоуправлении. Одной из перспективных форм общественного контроля за деятельностью органов власти является Общественная палата. Отработка механизмов ее деятельности в настоящее время ведется на федеральном уровне. Однако обособленными усилиями нового института не охватить все уровни управления. Поэтому в ряде регионов уже сформированы организации по сути аналогичные Общественной палате РФ, в т.ч. и в Вологодской области. Работа по формированию Общественных палат ведется и в муниципальных образованиях (г. Череповец, г. Томск и др.). Вместе с тем, это единичные примеры и говорить единой общероссийской системе преждевременно.

В то же время создание общественных палат в крупных муниципальных образованиях содержит в себе такие преимущества, как преследование интересов всего населения (в отличие от специализированных общественных объединений), наделение специальными полномочиями по взаимодействию с органами власти и управления, функционирование на постоянной основе. Кроме того, общественная палата выступает связующим звеном между властью и населением, которое в большинстве своем является пассивным<sup>1</sup>. Для органов местного самоуправления это означает появление нового инструмента для более качественного выявления потребностей различных групп насе-

---

<sup>1</sup> Например, в г. Вологде в 2005 г. население предпочло социологические опросы (28,5%) и телефоны «горячей линии» (19%) остальным формам участия в обсуждении вопросов развития. Другие формы участия не нашли у вологжан высокой поддержки.

ления и, как следствие, дополнительную возможность для повышения целевой направленности деятельности на решение социально значимых вопросов.

С учетом этого и негативных настроений вологжан по отношению к органам местного самоуправления, автором предлагается создать в г. Вологде муниципальную общественную палату, в основу функционирования которой будут положены принципы законодательного обеспечения деятельности, гласности, сотрудничества, добровольности членства, не занятия членами должностей в органах власти и политических организациях.

Вместе с тем, создание областной или муниципальной Палаты, как самостоятельной организации, не дает ей права пользоваться полномочиями, закрепленными в законе «Об общественной палате РФ». Исходя из этого, для обеспечения реального выполнения Палатами своих функций на муниципальном и региональном уровне предлагаются следующие подходы:

*1 подход.* Объединение всероссийской, региональных и муниципальных Палат в единую организационную структуру.

*2 подход.* Внесение в федеральное законодательство поправок, распространяющих полномочия Общественной палаты РФ на аналогичные органы регионального и муниципального масштаба, а также регламентирующих другие вопросы, связанные с их созданием и деятельностью.

*3 подход.* Принятие законов субъектов РФ, в которых бы закреплялись порядок формирования на их территории общественных палат, их полномочия, порядок финансирования и другие принципиальные аспекты.

*4 подход.* Принятие решений представительными органами муниципальных образований (в данном случае речь идет о Вологодской городской Думе) решений о соответствующих муниципальных общественных палатах.

Указанные подходы являются взаимозаменяемыми. Вместе с тем, важность охвата новым институтом всех уровней власти позволяет считать целесообразным формирование четкой единообразной общепринятой структуры управления общественными палатами. Исходя из этого, наиболее предпочтительными, по мнению автора, являются первый и второй подходы, направленные на создание единой общероссийской системы общественных палат.

**5. Целевое решение социально значимых проблем достигается посредством реализации разработанной автором модели интеграции власти, бизнеса и населения.**

Результаты исследований, посвященные некоммерческому партнерству власти, бизнеса и населения, аутсорсингу муниципальных функций, формированию муниципальной общественной палаты, позволяют предложить целостную модель управления муниципальным развитием (рис. 2).

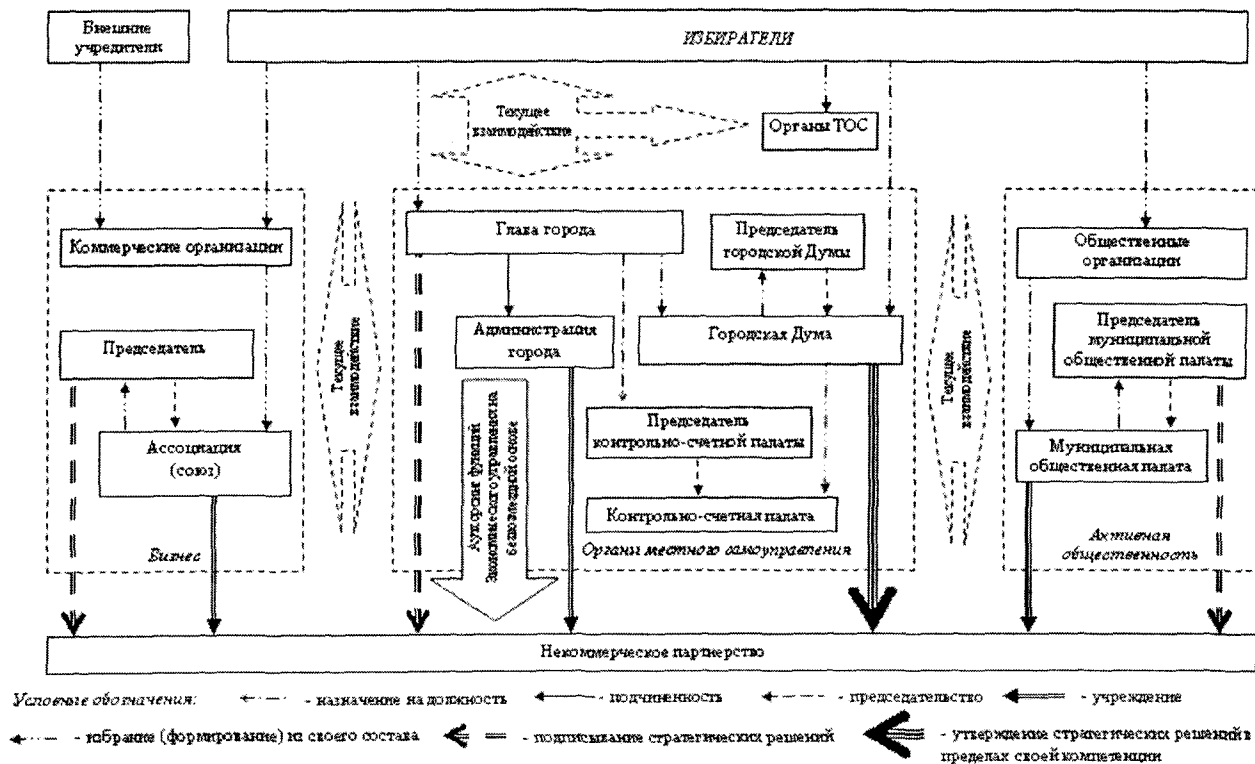


Рис. 2. Усиленная организационная модель управления социально-экономическим развитием муниципального образования на основе интеграции органов местного самоуправления, бизнеса и населения (на примере г. Володы).

Предлагаемая модель предусматривает разделение местного сообщества на три крупных блока:

1. Активная общественность (специализированные общественные организации и представляющая общие интересы муниципальная общественная палата). Выделение этого блока связано с выявленной пассивностью большинства избирателей в управлении социально-экономическим развитием.

2. Органы местного самоуправления (в г. Вологде это глава города, местная администрация, городская Дума и контрольно-счетная палата).

3. Бизнес (расположенные в муниципалитете коммерческие организации и представляющие их общие интересы ассоциации (союзы).

Представители интересов каждого блока по итогам переговоров выступают учредителями некоммерческого партнерства. Это местная администрация в лице главы города, муниципальная общественная палата в лице ее председателя и ассоциация (союз) предприятий также в лице председателя. Это может быть президент ассоциации машиностроительных предприятий или председатель местного отделения союза промышленников и предпринимателей<sup>1</sup>.

Исполнительный директор некоммерческого партнерства назначается на должность по результатам учредительного собрания. По согласованию сторон устанавливается перечень решений и документов, вступающих в силу только после принятия их учредителями. Наряду с этим, российским законодательством установлено обязательное утверждение стратегических и программных документов представительным органом местного самоуправления, выступающим в качестве высшей инстанции. Только после обозначенных процедур документ вступает в силу.

В рамках предлагаемой модели исключается возможность принятия ориентиров развития без согласования с ключевыми участниками социально-экономических отношений местного самоуправления. За счет этого достигается практическая реализация ключевой идеи муниципального развития, состоящего в качественном прогрессе, отвечающем интересам всего общества.

---

<sup>1</sup> Поскольку применительно к г. Вологде некоммерческое партнерство предполагалось создать на материально-технической и кадровой базе местной администрации, то оказание вновь созданной организацией услуг исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления, по мнению автора, должно осуществляться безвозмездно на основе аутсорсинга.

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие ключевые выводы и предложения.

1. В условиях дефицита собственных доходов местных бюджетов коммерческие организации выступают неотъемлемым фактором социально-экономического развития муниципальных образований, являясь источником налоговых поступлений, инвестиций и рабочих мест. Доказана целесообразность и разработаны этапы создания некоммерческого партнерства власти, бизнеса и населения, обеспечивающего сбалансированность ключевых интересов в управлении муниципальным развитием.

2. На основе современных концепций управления социально-экономическим развитием обосновано использование в муниципальных образованиях региона научной концепции территориального маркетинга, разработаны последовательные этапы и инструментарий ее реализации. Экономический эффект состоит в увеличении для местных товаропроизводителей потенциала роста капитализации.

3. Аутсорсинг муниципальных функций способствует обеспечению сельского населения социальными услугами. Разработаны модели аутсорсинга муниципальных функций, позволившие снизить общественно необходимые расходы на реализацию вопросов местного значения.

4. Выявлена негативная динамика в оценках населением условий проживания, рост социальной напряженности. Обоснована необходимость создания в крупных муниципальных образованиях специальных общественных институтов, позволяющих повысить восприимчивость органов местного самоуправления к изменениям в общественных настроениях и усилить роль жителей в управлении социально-экономическим развитием.

5. Предложена матричная организационная структура управления местной администрации, согласно которой в состав проектных групп входят не только сотрудники внутренних подразделений, но и представители внешних организаций. За счет этого повышается гибкость и качество взаимодействия между органами местного самоуправления и бизнесом при реализации общественно значимых проектов.

6. Разработана модель управления муниципальным развитием, основанная на организационно-экономическом единстве органов местного самоуправления, бизнеса и населения и обеспечивающая согласованность их ключевых интересов.

## ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Амелин, Д.Е. Аутсорсинг муниципальных функций / Д.Е. Амелин // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2005. – №30 – 0,59 п.л.
2. Амелин, Д.Е. К вопросу о реформировании местного самоуправления / Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2004. – №26. – 0,75 п.л., в т.ч. автора – 0,25 п.л.
3. Амелин, Д.Е. Маркетинг в управлении муниципальным развитием / Д.Е. Амелин // Экономические исследования молодых ученых: сб. научных работ. – Вологда: ВоГТУ, 2004. – 0,26 п.л.
4. Амелин, Д.Е. Маркетинг муниципальных образований / Д.Е. Амелин // Вузовская наука – региону: Материалы второй всерос. науч.-техн. конф. – Вологда: ВоГТУ, 2004. – 0,29 п.л.
5. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса: учебное пособие / Д.Е. Амелин, Т.В. Ускова, Д.П. Жаравин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 5,12 п.л., в т.ч. автора – 1,7 п.л.
6. Амелин, Д.Е. Организация двухуровневой модели местного самоуправления / Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2004. – №27. – 0,44 п.л., в т.ч. автора – 0,22 п.л.
7. Амелин, Д.Е. Перспективы развития общественной палаты как института волеизъявления населения / Д.Е. Амелин // Региональная наука: сб. научных трудов. Книга 2. – М.: СОПС, – 2006. – 0,41 п.л.
8. Амелин, Д.Е. Сотрудничество власти бизнеса и населения как основа муниципального развития / Д.Е. Амелин // Молодые ученые – экономике: сб. конкурсных работ. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 1,08 п.л.
9. Амелин, Д.Е. Территориальный маркетинг в системе управления развитием муниципальных образований / Д.Е. Амелин // Молодые ученые – экономике: сб. конкурсных работ. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 0,86 п.л.
10. Амелин, Д.Е. Территориальный маркетинг: новая идеология или адаптация корпоративного опыта? / Д.Е. Амелин, А.П. Дороговцев // Практический маркетинг. – 2006. - №112. – 0,58 п.л., в т.ч. автора – 0,29 п.л.
11. Местное самоуправление на пути к реформированию / Д.Е. Амелин, В.А. Ильин, Т.В. Ускова, [и др.]. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 1,2 п.л., в т.ч. автора – 0,3 п.л.