

На правах рукописи

Григорьев Валерий Николаевич

**УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ)**

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

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

**Санкт-Петербург
2006**

**Работа выполнена в Институте экономики Карельского научного центра
Российской академии наук**

Научный руководитель – доктор технических наук, профессор
Шишкин Анатолий Иванович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Замятина Маргарита Федоровна

кандидат экономических наук
Яскунов Сергей Михайлович

Ведущая организация – Карельский филиал Федерального
государственного образовательного
учреждения высшего образования
«Северо-Западная академия
государственной службы»

Защита диссертации состоится 20 июня 2006 г. в 15:00 на заседании диссертационного совета Д 002.079.01 в Институте проблем региональной экономики Российской академии наук по адресу:
190013, г. Санкт-Петербург, ул. Серпуховская, д. 38

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке **Института проблем региональной экономики Российской академии наук.**

Автореферат разослан 19 мая 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук



Т.В. Шабунина

Актуальность исследования

Проводимые в России политические, экономические и административные реформы имеют ярко выраженную территориальную направленность. Роль регионов, муниципальных образований в социально-экономическом развитии заметно возрастает. Они приобретают все большую самостоятельность в планировании своего социально-экономического развития, становятся как экономическими единицами, так и субъектами конкуренции. Усиливается ответственность местных органов власти за формирование территориальной экономической политики.

Использование потенциала местного самоуправления предполагает активизацию муниципальных образований на поиск ими собственных источников и экономических механизмов устойчивого развития определенной территории. Отсутствие перспективных и четких ориентиров развития на фоне экономических трудностей создает опасность нерационального использования ограниченных ресурсов и как следствие – снижение качества жизни населения.

Исследование практики управления социально-экономическим развитием муниципальных образований показывает, что управляющие воздействия местной администрации сосредоточены, как правило, на решении текущих проблем, редко используются нетрадиционные методы хозяйствования, комплексный подход к определению целей и приоритетов перспективного развития территории. Редко можно встретить четкую, обоснованную и практически используемую программу управления социально-экономическим развитием. А имеющийся опыт не обобщается и не находит отражения в теоретических разработках, которые могли бы использоваться многими муниципальными образованиями.

В этом состоит актуальность темы диссертации.

Степень разработанности проблемы.

Проблемы муниципальных образований исследовали многие ученые. Вопросами правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации занимались Г. Барабашев, О. Кутафин, В. Фадеев, В. Ясюнас и другие. Проблемам эффективного управления собственностью посвящены работы А. Демьяненко, В. Васильева, В. Лексина, А. Швецова.

Исследованием экономических аспектов в управлении занимались А. Бабич, Л. Гринкевич, А. Игудин, В. Кононов, О.П. Литовка, Н. Максимова, Л. Павлова, Л. Пронина, В. Садков, С. Яшин и другие.

Вопросам управления и развития муниципальных образований посвящены работы А. Блинова, А. Воронина, М. Глазырина, С. Гурова, Б. Жихаревича, К.Знаменской, В. Лапина, Б. Мельникова, Т. Морозовой, В. Рохчина, Т. Сачук, Ю. Савельева, А. Широкого, и других.

Также вопросами регионального управления и местного самоуправления занимались такие видные ученые как А. Гапоненко, М. Гохберг, А. Грайд-

берг, Ю. Дульщикова, М. Мазанова, В. Уколов, В. Шульга. Работа по изучению опыта стратегического планирования развития территорий ведется в Ресурсном центре стратегического планирования при Леонтьевском центре.

Обобщение опыта исследований показало, что имеющиеся работы ученых и экономистов не дают исчерпывающих ответов по решению данных проблем и тем самым они остаются актуальными и сегодня, что вызывает необходимость продолжения исследования проблем муниципальных образований в различных сферах деятельности, а также возможностей социально-экономического развития на муниципальном уровне.

Цель диссертационного исследования заключается в определении роли стратегического планирования и управления в социально-экономическом развитии муниципальных образований, выработке комплекса мер по повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности территории, выделении таких методов управления, которые способствуют долгосрочному устойчивому развитию и могут быть использованы в деятельности органов власти любого муниципального образования.

Поставленные цели требуют решения следующих задач:

Исследовать опыт муниципального управления и классифицировать основные проблемы, выявить возможные пути их решения.

1. Определить тенденции, складывающиеся в управлении, экономике и социальной сфере муниципальных образований и возможности социально-экономического развития муниципалитетов на современном этапе.

2. Проанализировать стратегические программы социально-экономического развития отдельных муниципальных образований Республики Карелия и выявить их положительные стороны и недостатки.

3. Разработать практические направления социально-экономической политики, нацеленной на стратегическое развитие муниципальных образований и обосновать возможность их использования для социально-экономического развития муниципальных образований.

Объектом исследования выступает система управления социально-экономическим развитием территории муниципальных образований.

Предметом исследования являются процесс управления муниципальным хозяйством, а также методы формирования и реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретической и методологической базой исследования послужили научные разработки отечественных и зарубежных ученых по вопросам управления муниципальным хозяйством и социально-экономического развития территории муниципальных образований; нормативные правовые акты, регламентирующие различные сферы деятельности муниципальных образований; различные статистические данные и другие прикладные исследования по данной проблеме.

Использовался практический опыт работы автора в органах местного самоуправления, в том числе на посту Главы местного самоуправления одного из районов Республики Карелия.

Научная новизна исследования заключается в разработке методических и практических рекомендаций по совершенствованию стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий муниципальных образований.

В ходе исследования получены следующие результаты, имеющие научную значимость:

1. Проанализированы теоретические аспекты управления территориальным образованием и определена сущность управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях проводимых реформ.

2. Уточнен понятийный аппарат, определяющий различные аспекты стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

3. Выявлены основные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации в условиях рыночной экономики, непосредственно влияющие на формирование стратегии социально-экономического развития муниципальных образований.

4. Дана сравнительная характеристика стратегий социально-экономического развития отдельных муниципальных образований Республики Карелия

5. Предложены и обоснованы методы управления муниципальными образованиями, направленные на их стратегическое социально-экономическое развитие, в частности предложены пути создания конкурентных преимуществ и инвестиционной привлекательности муниципального образования, возможность использования корпоративных форм управления.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что рекомендации по совершенствованию методов и процесса управления социально-экономическим развитием территорий муниципальных образований, могут быть использованы при формировании стратегических концепций, разработке комплексных и целевых программ развития муниципального образования.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в 4-х научных публикациях. Автор принимал участие в работе научно-практических семинарах и конференциях в Карельском филиале Северо-Западной академии государственной службы и Институте экономики Карельского научного центра Российской академии наук.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы и нормативных актов. В работе представлено 8 диаграмм, 7 таблиц, 11 рисунков.

Краткое содержание исследования

В введении обосновывается актуальность и значение выбранной темы, характеризуется степень ее изученности, формулируются цель, задачи, объект и предмет исследования, излагается научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «Управление социально-экономическими процессами в территориальном образовании» приводятся основные теоретические положения управления территориальным образованием, дается понятие территориального управления, характеристика субъектов и объекта управления, а также основных этапов развития территориального управления в России в двадцатом веке. Анализируются отличительные черты управления извне и самоуправления, так суть местного самоуправления состоит **в самостоятельном решении населением вопросов местного значения.**

Сфера государственного и муниципального управления сильно отличается от сферы частного бизнеса. Экономика территориального образования выступает объектом комплексного анализа и управления. Это, как правило, многоотраслевое, производственное образование и вместе с тем явление социальное, их органическое единство имеет ярко выраженную территориальную специфику. Здесь реализуются разнообразные общественные связи и отношения.

Механизм рынка в основном предполагает индивидуальный выбор, в то время как в общественных товарах и услугах преобладает общественный и групповой выбор. Услуги общественного сектора не продаются по конкурентным ценам. Они в лучшем случае предоставляются по ценам, которые устанавливаются по критериям, далеким от рыночных. Иногда они оказываются на бесплатной основе, а издержки на их производство покрываются из налогов. Широко распространено субсидирование этих услуг (например, жилищно-коммунальные услуги). В связи с этим не все приемы и технологии управления коммерческой фирмой в их неизменном виде могут применяться в государственной сфере.

В современных условиях стала формироваться новая область организационно-управленческой деятельности – **территориальное стратегическое управление**, сутью которого является разработка и реализация стратегии развития, под которой понимается научно обоснованная программа действий по реализации принципов комплексного социально-экономического развития территории.

Достаточно интересное исследование сущности стратегии сделано в монографии Б.С. Жихаревича «Современная экономическая политика городских и региональных властей». Рассматривается три уровня понятия:

1. Собственно стратегия (в узком смысле) – понимается как документально представленное выражение о желаемом в будущем социально-экономическом состоянии территории и о системе мер и ресурсов, используемых для приближения этого будущего.

2. Стратегический план социально-экономического развития – как комплект документов, включающий собственно стратегию и блок документов по ее реализации – набор стратегических программ, план мероприятий.

3. Социально-экономическая стратегия как процесс – система документов по стратегическому управлению, рассматриваемая в совокупности с организационными структурами и процедурами, задающими определенные, постоянно воспроизводимые схемы разработки социально-экономической стратегии и обеспечивающие реализацию стратегических целей и задач.

На взгляд диссертанта третья формулировка наиболее полно и емко отражает сущность стратегии социально-экономического развития территории.

Стратегическое планирование и управление на муниципальном уровне реализуется с учетом следующих принципов:

- принцип общественного партнерства и взаимодействия органов местного самоуправления с населением, общественными организациями, деловыми кругами и предприятиями;
- принцип деятельности органов местного самоуправления в интересах общественно признанных целей и направлений;
- принцип корректировки целей и направлений развития муниципального образования;
- принцип трансформации стратегии в конкретные программы и текущие планы мероприятий.

Исходя из данных принципов, диссертант выделяет несколько стадий стратегического планирования (рис. 1).

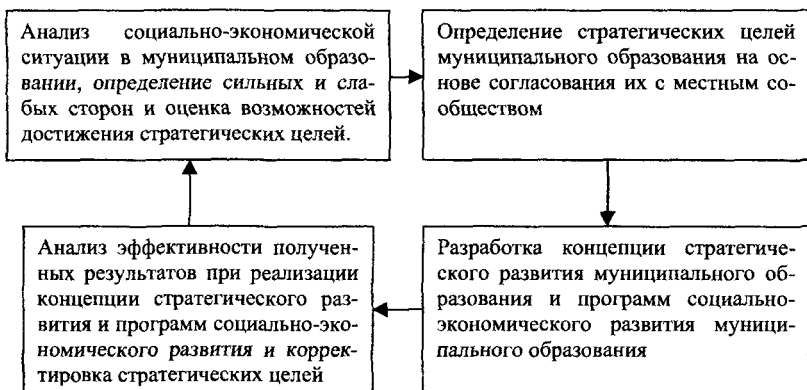


Рис. 1 Стадии стратегического планирования развития территории

Процессы стратегического планирования и стратегического управления территориальным развитием в целом следует рассматривать как реализацию **корпоративного принципа**, с точки зрения которого эти процессы представляют собой действенный инструмент выявления и согласования интересов разных социальных, экономических и политических групп. Согласно материалам доклада Института экономики РАН, долгосрочная экономическая стратегия может стать «условием консолидации общества и способом согласования весьма разнообразных и порой разноречивых интересов». Иными словами можно говорить о необходимости выявления и согласования интересов хозяйствующих субъектов, органов государственной власти, местного самоуправления и населения, консолидации гражданского общества, где территориальному стратегическому управлению отводится ведущая роль.

Управление территорией в условиях рыночной экономики все в большей степени начинает базироваться на философии маркетинга. Маркетинговый подход в стратегическом менеджменте территории направлен на поддержание притягательности, престижа территории в целом, привлекательности сосредоточенных на территории ресурсов.

В научной литературе можно встретить несколько определений муниципального или территориального маркетинга. Диссертант дает такое определение: **территориальный маркетинг** – это система управления, направленная на выявление, поддержание и развитие конкурентных преимуществ территории с целью повышения привлекательности территории для проживания и ведения бизнеса, формирования максимально благоприятной среды производства и жизнедеятельности.

В практической области на муниципальном уровне органы местного самоуправления должны:

- *четко осознать мотивы предпочтения территории со стороны частных лиц и бизнеса;*
- *критично оценивать и развивать свою конкурентоспособность на фоне других муниципальных образований;*
- *снижать явные и неявные затраты частных лиц и бизнеса при проживании и ведении деятельности на территории образования;*
- *развивать все формы и виды межличностных коммуникаций;*
- *активно продвигать информацию о своем муниципальном образовании.*

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-политической природы. Являясь властью специфической, производной от государственной, местное самоуправление имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством.

Осуществляя властные полномочия, органы местного самоуправления имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти. Эти особенности сформулированы в начале XX века Л.А. Велиховым, определившим четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти:

1) Самоуправление, в отличие от государственной власти, - власть **подзаконная**, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти;

2) Самоуправление возможно тогда, когда строго определены **предметы его ведения**. В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти;

3) Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь **собственные ресурсы** в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности;

4) Эта власть требует обязательного наличия **представительства населения, т.е. она выборная**.

Таким образом, в силу специфики своей природы местное самоуправление приобретает главенствующую роль в механизме взаимодействия гражданского общества и государства, обеспечивая баланс интересов общества и государства.

Исследование основных проблем развития территории муниципального образования показало, что большинство проблем в законодательстве о местном самоуправлении связано с несовершенством экономических механизмов самоорганизации муниципального образования как основного звена территориального хозяйствования и самоуправления. Большинство задач местного самоуправления имеют преимущественно обслуживающий характер, связанный с социальным потреблением, и практически не упоминаются задачи развития экономики и увеличения доходов местного бюджета. Получение различных социальных и других благ никак не увязывается с результатами экономической деятельности и вкладом населения в создание общественного богатства. По этим причинам основные усилия органов власти направляются не на развитие производства и экономической активности населения, а главным образом на дележку дефицитного бюджета. У местных властей отсутствуют стимулы для активной деятельности и развития предпринимательства. Практически любое увеличение собственных доходов приводит к погашающим изменениям в регулирующих доходах. Неудовлетворенность такой ролью муниципалитета выражают многие главы местного самоуправления.

В диссертации показано, что в связи с реализацией муниципальной реформы вопрос об эффективном управлении бюджетами территорий становится еще более актуальным. Муниципальную реформу необходимо увязать с налогово-бюджетной, именно в отсутствии такой согласованности заключалась одна из важнейших причин неудачи прежнего муниципального проекта. Одним из основных принципов построения и функционирования бюджетной системы является принцип **самостоятельности бюджетов**, предусматривающий, что расходы каждого бюджета должны покрываться его доходами. Анализ бюджетов на местном уровне, проведенный диссертантом, свидетельствует о том, что этот принцип не получает достаточного практического воплощения.

На рисунке 2 представлена структура доходов муниципальных образований РК за последние четыре года. Если в 2001 г. собственные доходы муниципалитетов составляли 66,8% от общих доходов, то в 2004 г. собственные доходы составили только 48,5%, 3221 млн. руб. или 51,5 % составляет финансовая помощь из бюджетов другого уровня.

Причем это средний показатель, поддерживается благодаря относительно более высокому уровню собственных доходов в городах Костомукша, Петрозаводск, Кондопога. Более половины муниципальных образований республики имели уровень собственных доходов менее 40%.

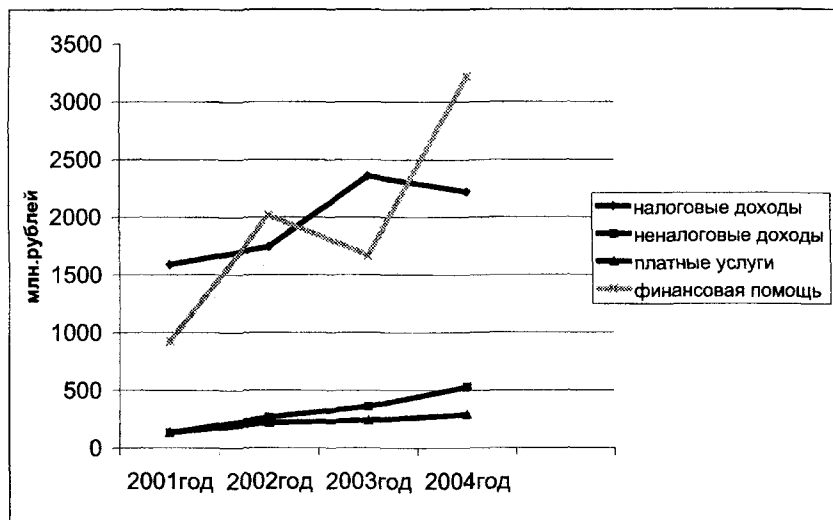


Рис. 2 Динамика структуры доходов местных бюджетов Республики Карелия за 2001-2004 гг.

Разработаны предложения по усилению финансовой самостоятельности муниципальных образований:

- Закрепить за местными бюджетами долю налога на прибыль организаций в размере не менее 5% для сохранения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии своей территории.
- В местном налогообложении основной упор должен быть сделан на имущество и подоходные налоги. Необходимо до 80% увеличить норматив зачисления налога на доходы физических лиц, т.к. размер поступления данного налога и количество необходимых бюджетных услуг напрямую зависят от численности населения, проживающего на территории.
- Закрепить за местными бюджетами на постоянной основе долю транспортного налога в размере 50% на обеспечение содержания местного дорожного хозяйства. Транспортный налог является имуществом

ным налогом, его поступления в меньшей степени зависят от конъюнктуры рынка, он равномерно распределен по муниципальным образованиям.

Сделан вывод - использование методов стратегического планирования при управлении муниципальными образованиями существенно увеличивает возможности их развития, дает возможность руководителям местного самоуправления и гражданам видеть перспективу развития своего города, поселка, осознано осуществлять свой стратегический выбор, а не следовать, к сожалению, сложившейся традиции – реагировать лишь на события, которые наступили. Разработан алгоритм стратегического управления развитием территории, т.е. комплекс определенных операций, позволяющих от влияния внешней среды и недостатка ресурсов для текущего функционирования перейти к устойчивому развитию муниципальных образований на основе множественности ресурсных источников. (рис. 3)

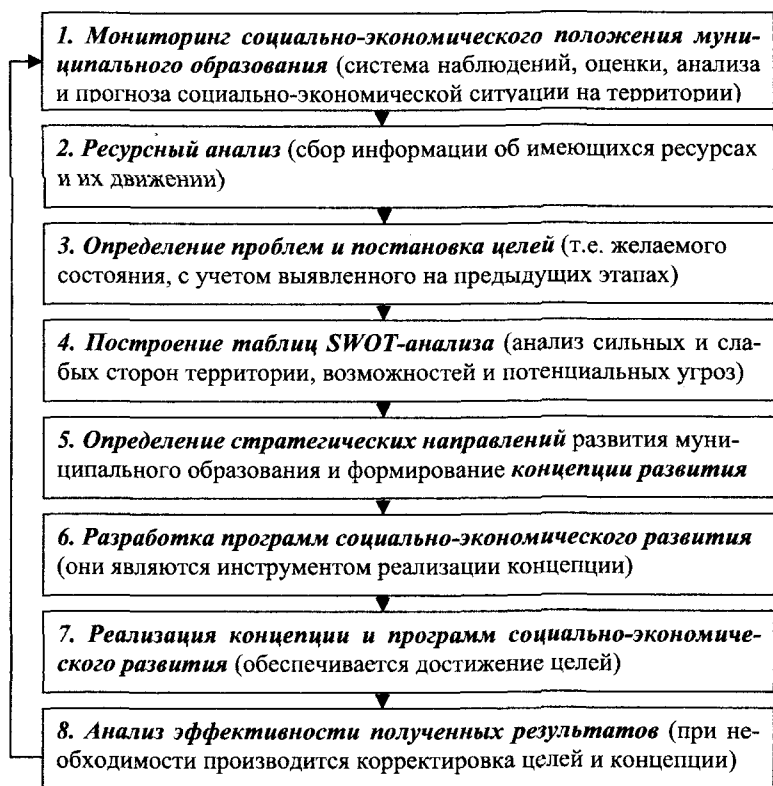


Рис. 3 Алгоритм стратегического управления развитием территории муниципального образования

Во второй главе «Исследование практики стратегического управления развитием муниципальных образований Республики Карелия» анализируется социально-экономическое состояние городов и районов республики, выделяются положительные тенденции и предпосылки для социально-экономического развития, формулируются основные проблемы, которые требуется решить в стратегической перспективе, исследуется опыт стратегического планирования и управления отдельных муниципальных образований.

Приведенная в исследовании оценка социально-экономического состояния городов и районов Республики Карелия, показывает, что Федеральный Закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» остался во многом декларативным и неконкретным. Большинство муниципалитетов не получили ни достаточного налогового потенциала, ни достаточных средств из бюджетов вышестоящего уровня. Оставалось непонятным, какой уровень власти за что отвечает.

Автор выделил следующие **основные проблемы** управления развитием территорий муниципальных образований республики:

1. Сегодня не все города, не говоря уже о селах, могут осуществлять **самостоятельное развитие** своих территорий. Это связано с тем, что время возникновения и развития многих современных поселений совпало с периодом индустриализации, которая проходила в условиях административной централизованной экономики. Главным критерием устанавливающим административные границы районов, был критерий, обеспечивающий более удобное управление территории (в рамках единой государственной власти). Критерии экономической целесообразности учитывались, но не были доминирующими. Условия административной экономики не создавали предпосылок для формирования финансово-экономических основ саморазвития территории, т.е. не стимулировали разработку и осуществление собственных программ социально-экономического развития территории.

2. **Сокращение объема доходных источников**, закрепляемых за местными бюджетами и соответственно уменьшение доли собственных доходов в расходах бюджетов муниципальных образований (табл. 1).

3. Экономическая база муниципальных образований РК существенно **дифференцирована** по территориям. На основании интегрального показателя автор выделил пять групп территорий, отличающихся участием в экономической жизни республики (табл. 2).

Территории первой группы можно отнести к промышленно развитым, которые и в ближайшей перспективе будут определять уровень развития экономики республики.

Вторую группу территорий можно характеризовать как сельскохозяйственную, где объем реализации продукции сельского хозяйства почти 60 %.

В пятую группу входят наиболее отстающие на сегодняшний день территории, обладающие относительно низким уровнем развития как промышленного, так и сельского хозяйства.

Таблица 1

Нормативы отчислений федеральных и региональных налогов в бюджеты муниципальных образований Республики Карелия (%)

Налоговые доходы	2000 год	2005 год
Налог на прибыль предприятий и организаций	5	-
Налог на доходы физических лиц	50	30
Налог на игорный бизнес	50	50
Налог на добавленную стоимость	7	-
Акцизы	25/50	25/50
Налог с продаж	60	-
Налог на имущество предприятий	50	30
Единый налог на вмененный доход	25/38	90
Транспортный налог	100	-

Таблица 2

Группировка муниципальных образований по удельному весу в экономике Республики Карелия в 2004 г. (%)

Показатель	1 Петрозаводск, Кондопога, Костомукша, Сегежа	2 Сортавала, Олонецкий, Прионежский, Пряжинский	3 Суоярвский, Пудожский, Медвежьегорский, Питкяранта	4 Кемский, Беломорский, Лоухский, Муезерский	5 Вепская вол., Калевальский, Лахденпохский
Комплексная оценка удельного веса в экономике региона	64,9	13,2	11,2	8,0	2,7

4. Недостаточная диверсификация экономики территорий, наличие большого количества населенных пунктов с единственным градообразующим предприятием и низким уровнем развития социальной сферы. Это особенно характерно для так называемых лесных поселков, где лесозаготовительное предприятие (леспромхоз) является основой и гарантом всей местной жизни.

5. Экономическая база муниципальных образований **прирастает «социальным» имуществом** в виде такой проблемной и убыточной сферы как жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура, благоустройство и т.п. Поступление такого имущества происходит постоянно в результате отказа от него государственных и частных организаций.

Исследованы **предпосылки**, которыми располагают муниципальные образования для социально-экономического развития, а также положительные тенденции в стратегическом управлении территорией.

1. Территории муниципальных образований РК **богаты природными ресурсами**. Это лес, полезные ископаемые, водные, рекреационные и биологические ресурсы Белого моря, рек и озер.

2. **Благоприятное экономико-географическое положение** муниципальных образований; сравнительно развитая транспортная и коммуникационная инфраструктура; благоприятная экологическая среда, наличие значительного туристического потенциала; города и большая часть районных центров имеют значительный потенциал недостаточно используемых мощностей промышленного, строительного и сельскохозяйственного производства.

3. Развитие экономики территорий, осуществлению инвестиционных проектов, созданию совместных предприятий способствуют возможности **приграничного сотрудничества**, в том числе на основе еврорегиона «Карелия». Суть проекта – это развитие системы совместного пространственного планирования сопредельных регионов Финляндии и Карелии. Приоритетными являются экономика, охрана окружающей среды, туризм и культура. Проект рассматривается как попытка объединения административных ресурсов приграничных территорий по продвижению взаимовыгодных проектов и оказания содействия органам местного самоуправления, предприятиям и частным лицам в реализации приграничных контактов с финляндскими партнерами. Долгосрочная задача проекта – **формирование позитивного имиджа муниципальных образований за рубежом**, в том числе для привлечения инвестиций.

4. **Наличие собственного трудового потенциала** с достаточно высоким уровнем образования, адаптированного к северным условиям жизни; увеличение количества людей, готовых к предпринимательской деятельности; сформировавшаяся во всех муниципальных образованиях необходимая социальная инфраструктура.

На основе статистических показателей проведен анализ социально-экономического развития муниципальных образований республики за 2000-2004 гг. Несмотря на положительную динамику по основным социально-экономическим показателям, устойчивая экономическая база само-

развития в большинстве муниципальных образований не создана. Это означает, что необходимо эту базу создавать и экономический фактор, наряду с процессами демократизации, является определяющим в стратегии становления и развития местного самоуправления.

Действительность такова, что самые животрепещущие вопросы - бедности, безработицы, бытовой неустроенности – перемещаются из крупных административных центров в муниципальные образования. Автор в своем исследовании особое внимание обращает на то, что сегодня, как никогда, важно с помощью развития **предпринимательства, малого бизнеса, кооперации** всколыхнуть инициативу граждан, помочь реализовать свой деловой потенциал.

Сегодня в Карелии действуют 4350 малых предприятий, на которых работают 14 процентов всех занятых в экономике республики. Более 11 процентов всех налоговых поступлений в бюджет формируется за счет налоговых поступлений от деятельности малого бизнеса. В последнее время в сфере малого бизнеса отмечается довольно высокая инвестиционная активность.

Существуют и проблемы в развитии малого предпринимательства, в том числе и так называемые административные барьеры. Проведенный социологический опрос показал, что более всего предпринимателей волнуют бесконечные проверки их предприятий со стороны милиции, работников СЭС, налоговых органов и других контролирующих организаций. Значительные затруднения предприниматели встречают при оформлении аренды помещений. Так администрация г. Петрозаводска не предоставляет бизнесу помещений в долгосрочную аренду. Конечно, местным властям удобно держать бизнес на «коротком поводке», но это создает серьезные препятствия для его инвестирования и развития.

Автор считает, что **малый бизнес нужно рассматривать как экономическую основу местного самоуправления**. В сфере малого предпринимательства задействована наиболее активная в экономическом плане часть населения, на которую могут и должны опираться органы местного самоуправления в своей экономической политике. В стратегии развития предприниматели являются ключевыми партнерами, принимающими на себя обязательства по ее выполнению в меру своих возможностей.

Для развития рынка требуются весомые финансовые вложения. Субъекты мелкого кредитования (большинство сельских предпринимателей, членов личных подсобных и фермерских хозяйств, предприятия малого бизнеса) имеют ограниченный доступ к кредитным ресурсам. Поэтому не случайно все большее внимание уделяется развитию **кредитной кооперации**. Важное значение имеет становление этой формы кооперации для сельской местности, где были закрыты убыточные филиалы сбербанка. Сегодня в 11 районах Карелии кредитные союзы объединяют 7 тыс. человек, за прошлый год выдано займов на сумму 31 млн. руб.

Субъектов малого предпринимательства привлекает в кредитных кооперативах, как доступность кредитов, так и более низкая процентная

ставка. Через развитую систему кредитной кооперации в муниципальных образованиях может быть сформирована дополняющая государственную система социальной защиты и поддержки населения.

Таким образом, свободные денежные средства населения вовлекаются в оборот и работают в интересах как собственно членов кооператива, так и муниципалитетов.

Проведено исследование уровня стратегического планирования в муниципальных образованиях Карелии. В частности, рассмотрены стратегии социально-экономического развития двух муниципальных образований Республики Карелия – Олонецкого района и города Костомукша. Несмотря на методологическое сходство при разработке программ, стратегический выбор этих муниципальных образований имеет свою особенность, что обусловлено различием экономической и социальной ситуации.

В третьей главе – «Развитие процесса стратегического планирования и управления на уровне местного самоуправления» предложены рекомендации, направленные на повышение эффективности стратегического управления муниципальными образованиями. Рассмотрены концепция муниципального маркетинга, направления создания конкурентных преимуществ и инвестиционной привлекательности муниципального образования, корпоративные формы и методы управления.

Автор предложил методику постановки и реализации территориального маркетинга на примере конкретных муниципальных образований РК, в частности, Прионежского муниципального района.

Постановка территориального маркетинга, может быть осуществлена в пять этапов (рис. 4).

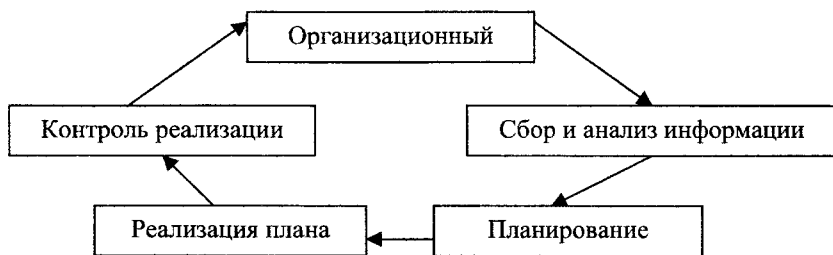


Рис. 4. Этапы постановки территориального маркетинга

1. На **организационном** этапе руководителем органа местного самоуправления принимается административное решение, формируется организационное звено, которое будет работать по осуществлению территориального маркетинга. Эту работу может выполнять экономическое

подразделение местной администрации. Выявляются все потенциальные субъекты территориального маркетинга (коммерческие, некоммерческие организации, частные лица), успех деятельности которых, определяется, в том числе известностью территории и ее ресурсами.

2. На втором этапе осуществляется **сбор и анализ информации о муниципальном образовании**. Источниками информации являются: официальная статистика, тематические обзоры, информационно-рекламные материалы, календари памятных дат и событий в жизни муниципального образования (Дни города, фольклорные праздники, ярмарки и т.п.).

Изучение вторичной информации и сбор первичной направляются на анализ внутренней и внешней среды муниципального образования.

3. Третий этап в постановке маркетинга – это **непосредственно работа по определению элементов территориального маркетинга**. Результатом этой работы должен стать **план маркетинга муниципального образования**. В плане указывается: исходная ситуация, цели и задачи территориального управления, описание территориального ресурса и его возможные изменения, анализ рыночной среды, стратегии и мероприятия, направленные на достижение маркетинговых задач территории, ожидаемые результаты, формы и сроки текущего и итогового контроля. Работа над планом маркетинга должна вестись с привлечением всех субъектов территориального маркетинга, итоговый документ утверждается решением представительного органа муниципального образования.

4. Этап **реализации** плана маркетинга предполагает воплощение в жизнь разработанных мероприятий и постоянный мониторинг изменений внешней и внутренней среды территории с целью своевременно выявить изменения и при необходимости скорректировать свои действия.

5. На этапе **итогового контроля** оценивается ход выполнения разработанного плана маркетинга и маркетинговых программ, а также результаты проделанной работы всех предыдущих этапов с целью выработки рекомендаций, направленных на повышение эффективности работ на первичных этапах работы.

В центре всей маркетинговой деятельности местной администрации находится население муниципального образования, на повышение качества жизни которого направлены основные маркетинговые усилия. Для достижения данной цели должны быть проработаны четыре элемента: территориальный ресурс, цены на этот ресурс, местоположение и продвижение территориального ресурса.

Территориальный ресурс представлен через совокупность трех факторов:

1. Конкретные характеристики территории, среди которых превалирует «природно-географическая» оценка территории.

2. Характеристики территории, определяющие экономическое и социальное благополучие человека, проживающего или ведущего деятель-

ность на территории. Здесь, в частности, можно выяснить в каком состоянии находится территория по уровню поступающих доходов:

$$U = D/P \quad (1)$$

где, *D* – собственные доходы территории,

P – расходная часть муниципального бюджета.

Для г. Костомукша этот критерий равен 1,75, для Олонецкого района – 0,40, для Прионежского района – 0,76.

3. Организация и качество менеджмента данной территории.

Ценообразование прорабатывается с позиций затрат, возникающих на территории при проживании и/или ведении деятельности. Так, с точки зрения проживания на территории наиболее значимыми для человека будут следующие финансовые параметры: *индекс потребительских цен, величина прожиточного минимума, потребительские расходы на душу населения, тарифы на услуги ЖКХ, реальная заработная плата, личные доходы населения и т.п.*

Цена территориального ресурса для коммерческих организаций будет определяться другими параметрами: *арендная плата за землю и нежилое помещение, их выкупная цена, стоимость природных ресурсов и сельскохозяйственного сырья и т.п.* Например, годовая арендная плата за земельный участок рассчитывается по формуле:

$$A_z = C_m \times S \times 12 \times K_{np} \times K_{cd} \quad (2)$$

где *C_m* – базовая ставка арендной платы за 1 кв. метр площади;

S – площадь земельного участка в квадратных метрах;

K_{np} – коэффициент престижности (места расположения);

K_{cd} – коэффициент сферы деятельности арендатора.

Стоимость земли в Прионежском районе наиболее высокая, среди муниципальных образований республики.

Наряду с ценами следует обратить внимание и на *невяные затраты*, которые несет потенциальный потребитель территориального ресурса. К ним относятся затраты времени при решении ряда управленческих вопросов.

Третий элемент маркетинга – **местоположение территориального ресурса**. Оценивая локализацию территориального ресурса Прионежского района в целом можно отметить выгодное его местоположение с точки зрения межтерриториального сотрудничества. Данный факт является определенной уникальностью, значимым критерием конкурентоспособности территории.

Продвижение территориального ресурса – своего рода система действий, направленных на долговременное поддержание и развитие конкурентных преимуществ муниципального образования. План продвижения разрабатывается и осуществляется только при координации усилий всех субъектов территориального маркетинга – власти, бизнеса и общественности. На рисунке 5 показаны этапы планирования продвижения муниципального образования.

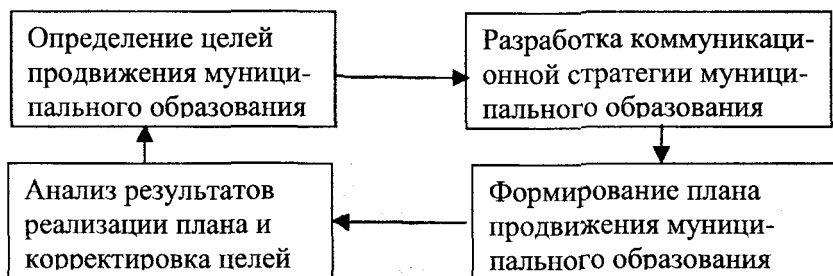


Рис. 5 Этапы процесса продвижения территориального ресурса муниципального образования

Продвижение информации о территории и ее территориальном ресурсе фактически является «маркетингом имиджа» территории. Благоприятный имидж во многом способствует социально-экономическому развитию муниципального образования и работа по его формированию должна стать частью работы по разработке стратегии развития территории. Для разработки коммуникационной стратегии диссертант рекомендует один из наиболее эффективных видов маркетинговых коммуникаций – *public relations* (связи с общественностью). Фактическим результатом этой работы будет позиционирование территории в сознании отдельных лиц, потребителей территориального ресурса.

Процесс создания **конкурентных преимуществ** муниципального образования автор представляет как «продажу» муниципального образования жителям, хозяйствующим субъектам, инвесторам и т.п. Для выявления преимуществ и проведения сравнительного анализа территорий-конкурентов разработана матрица основных показателей (табл. 3) и предложены меры, направленные на повышение устойчивости внутренних и внешних конкурентных преимуществ территории.

Основными задачами местной **инвестиционной политики** являются:

- *Создание благоприятного инвестиционного климата.* Он включает следующие меры: предоставление инвесторам налоговых льгот по местным налогам на основании заключенного инвестиционного соглашения; предоставление на конкурсной основе государственных или муниципальных гарантий по инвестиционным проектам за счет местного бюджета; размещение на конкурсной основе средств местного бюджета для финансирования инвестиционных проектов, формирование необходимой инфраструктуры и др.

- *Реализация мер, направленных на увеличение объема инвестиций за счет внутренних ресурсов предприятий.* Это регулирование амортизационной политики, применение ресурсосберегающих технологий, освобождение от расходов по содержанию объектов социальной сферы и т.п.

**Показатели внутренних и внешних преимуществ территории
муниципального образования**

	Внутренние преимущества территории	Внешние преимущества территории
Как место постоянного проживания	<ul style="list-style-type: none"> - потребительские цены; - величина прожиточного минимума; - тарифы на услуги ЖКХ; - цена проезда в транспорте; - цена кв. метра жилья; - средняя заработная плата; - назначенные пенсии; - размер льгот по оплате за услуги ЖКХ и др. 	<ul style="list-style-type: none"> - характеристика климата; - экологическая и санитарная чистота; - возможность получать в полном объеме общественные блага; - наличие территориальных социальных программ; - национальная и религиозная терпимость и др.
Как место постоянного ведения деятельности	<ul style="list-style-type: none"> - цены на основные виды природного, энергетического сырья; - тарифы на грузовые перевозки, услуги связи, бизнес-услуги; - стоимость рабочей силы; - величина арендной платы за муниципальное имущество; - стоимость «социального отягощения» бизнеса и др. 	<ul style="list-style-type: none"> - наличие исключительных видов сырья; - особое месторасположение территории; - наличие территориальных программ поддержки бизнеса; - наличие специалистов высокой квалификации; - наличие особых видов транспорта и др.

• *Привлечение внешних инвестиций и средств зарубежных партнеров.* Здесь следует обратить внимание на повышение информационной открытости территорий, на создание реальных гарантий и защиты прав и капитала инвесторов, на разработку программы сопровождения инвестиционных проектов, что позволит сократить время инвесторам по решению текущих управленческих вопросов.

Повышение продуктивности использования муниципальной собственности и активная инвестиционная политика самих муниципалитетов предполагает согласование экономических интересов хозяйствующих субъектов муниципального уровня и муниципального образования. Сбалансированный хозяйственный механизм решения проблемы бюджетной обеспеченности предполагает эффективное использование всех его элементов. Поэтому должны исследоваться и альтернативные налогом инструменты. Автор считает, что такими мерами по развитию муниципального сектора экономики должны стать:

- *инвестирование средств в развитие коммерческого потенциала муниципалитетов, развитие арендных отношений и муниципального предпринимательства;*

- *кооперация муниципального и частного бизнеса, сбалансированное сочетание коммерческой и социальной деятельности муниципалитета;*

- *применение перспективных форм муниципального предпринимательства, использование **корпоративного подхода** при участии муниципалитета в собственности хозяйствующих субъектов муниципального уровня.*

Муниципальная экономика – это особая экономика, в которой много черт, существенно отличающих ее от того, что мы называем классической экономикой. Традиционно считается, что бизнес – это делание денег, а корпорация – это бизнес. Однако в муниципальной экономике определяющие экономические агенты не стремятся к максимуму прибыли. При производстве коллективных благ делание денег часто невозможно разделить от непосредственного увеличения полезности. Ведь, в конечном счете, **деньги нужны не сами по себе, а для увеличения полезности.** Местное сообщество как система саморегуляции выбирает взаимовыгодные отношения собственности для каждого человека и определяет эффективный тип хозяйствования, устройство местной власти. Инновационной моделью экономического саморазвития муниципального образования является **корпоративная модель.**

На территории муниципального образования имеются объекты различных видов собственности, которые выступают важной составляющей территориального социально-экономического потенциала, взаимосвязаны и могут при их рациональном использовании дать импульс развитию муниципального образования. Речь идет о муниципальной собственности, частной собственности юридических лиц, частной собственности физических лиц (земельные участки, денежные средства, жилые дома, ценные бумаги и т.п.), а также формируемого на основе создания населением собственных финансовых институтов **нового вида собственности – корпоративной собственности местного сообщества**, включающей финансовые институты, коммерческие и некоммерческие организации и их имущество; корпоративную прибыль; средства от продажи ценных бумаг.

Корпоративная собственность формируется на принципах добровольного и договорного участия, совместной собственности и равного владения. Эффективное управление ею осуществляется на контрактных условиях профессиональными менеджерами. Каждый житель получает от ее функционирования дополнительный источник дохода, величина которого определяется совокупным объемом прибыли, полученной всеми корпоративными финансовыми институтами и разнообразными коммерческими организациями.

Организационно – экономической структурой корпорации может быть акционерное общество, объединяющее на добровольной основе юридических и физических лиц, вносящих в качестве вклада денежные

средства и другие виды собственности. Корпорация образует общие органы управления, включает представительство муниципалитета, фонд развития, рыночную инфраструктуру. Муниципалитет, являясь собственником бюджета, земли, других природных ресурсов, социальной и производственной инфраструктуры, имеет контрольный пакет акций. Принципиальная схема организации корпоративного управления развитием муниципального образования приведена на рисунке 6.

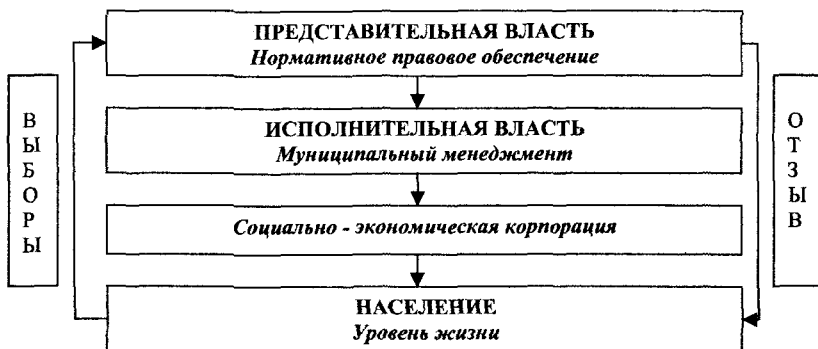


Рис. 6 *Схема организации системы корпоративного управления развитием муниципального образования*

Социально - экономическая корпорация является эффективной формой экономической организации производственной и социальной сферы муниципального образования, в которой осуществляется коллективное решение задач развития хозяйства с обеспечением социальной его направленности. Она обеспечивает баланс интересов:

$$\text{население} + \text{власть} + \text{производство} + \text{финансы} + \text{товары (услуги)} = \text{новый уровень качества жизни каждого человека.}$$

В заключение диссертации сформулированы основные результаты исследования:

1. Муниципальное образование – это первичная территориальная ячейка национального хозяйства и общества населения, организованное для совместного производства и потребления, в основном самостоятельно ведущее местное хозяйство. В условиях перехода к рыночным отношениям государство создает муниципалитетам общие условия по экономической активизации их деятельности, берет на себя обеспечение общей для страны правовой базы создания и функционирования систем местного самоуправления, определение их основных функций и полномочий. Дальнейшее развитие системы местного самоуправления состоит в последовательном усилении другой, **самоуправляющей** его части при одновременном сохранении административных функций.

2. На уровне местного самоуправления существует довольно много **проблем**, которые существенно влияют на социально-экономическое развитие муниципалитетов. Экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям. Ограничена муниципальная собственность, не отрегулированы отношения между властными органами, муниципалитетами и предприятиями различных форм собственности. Чрезмерно централизован порядок налогообложения и условия формирования местных бюджетов, которые в большинстве своем дефицитны. Получение населением социальных благ слабо увязано с результатами его труда.

3. Анализ стратегического планирования и управления в муниципальных образованиях РК показывает, что муниципальными органами управления все шире используются элементы стратегического анализа: анализ внешней среды, экономико-географического положения, анализ ресурсов и существующих проблем. **В то же время SWOT-анализ для оценки сильных и слабых сторон, опасностей и возможностей применяется эпизодически, конкурентная направленность в стратегических документах прослеживается далеко не всегда, муниципальный маркетинг находится на начальном этапе становления.** Управляющие воздействия местной администрации сосредоточены, как правило, на решении текущих проблем, в основном используются административные методы управления, редко используются нетрадиционные методы хозяйствования.

4. В целях совершенствования процесса стратегического планирования, повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований диссертант **предлагает:**

- **Методику процесса стратегического планирования** и направления деятельности муниципалитетов на каждой стадии стратегического планирования и управления.

- **Концепцию территориального маркетинга** и пути создания и развития конкурентных преимуществ муниципального образования.

- Основные направления совершенствования **инвестиционной** политики муниципальных образований и меры по привлечению инвестиций на муниципальном уровне.

- Меры **по увеличению неналоговых доходов** местного бюджета. Уровень бюджетной обеспеченности рассчитывается без учета поступлений по неналоговым доходам. Следовательно, более высокий уровень неналоговых доходов позволит привлечь в бюджет муниципального образования дополнительные средства из вышестоящего бюджета.

- Кооперацию муниципального и частного бизнеса, **корпоративный подход** к управлению развитием территории муниципального образования.

5. По результатам проведенного исследования диссертант сформулировал предложения по внесению изменений в действующее законодательство, направленные на укрепление экономической основы муниципальных образований.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

1. Григорьев В.Н. Особенности и проблемы управления территорией в условиях муниципальной реформы. // Труды Института экономики Карельского научного центра Российской академии наук, Выпуск 10 - Петрозаводск: изд. Карельского научного центра РАН, 2006. – 0,5 п.л.

2. Григорьев В.Н. Проблемы управления развитием территории муниципального образования в условиях проводимых реформ. // Сборник статей: Часть 1/ Карельский филиал СЗАГС. Вестник -2006. – Петрозаводск, 2006. – 0,6 п.л.

3. Григорьев В.Н. Использование методов стратегического планирования и управления – как фактор устойчивого развития муниципальных образований. // Экономика северо-запада: проблемы и перспективы развития. Санкт-Петербург, 2006. -0,8 п.л.

4. Григорьев В.Н. Муниципальная реформа – проблемы реализации. Сборник материалов V научно- практической конференции «Экономика и бизнес: Позиция молодых ученых»- Барнаул, АГУ, 2006. – 0,2 п.л.