

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

на правах рукописи

Казаков Владимир Владимирович

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

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

Автореферат диссертации

на соискание ученой степени кандидата экономических наук

**Научный руководитель:
доктор экономических наук
профессор А.А. Земцов**

Томск - 2004

Работа выполнена на кафедре финансов и учета Томского государственного университета

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Анатолий Анатольевич Земцов

Официальные оппоненты - доктор экономических наук, профессор
Александр Леонидович Шушарин

кандидат экономических наук, доцент
Роальд Владимирович Бабун

Ведущая организация - Томский архитектурно-строительный университет

Защита состоится 25 ноября 2004 г. в 16-15 на заседании диссертационного совета Д 212.267.11 в Томском государственном университете по адресу: 634050, г. Томск, пр. Ленина, 36, Главный корпус ТГУ, ауд. 328

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Томского государственного университета.

Автореферат разослан 25 октября 2004 г.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим направлять на имя ученого секретаря диссертационного совета.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор

Т.И. Коломиец

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Муниципальные образования являются особой социально-экономической системой, от функционирования которой во многом зависит качество и уровень жизни населения, проживающего на соответствующей территории. Новые цели и задачи стратегического развития Российской Федерации повышают значимость муниципальных образований в обеспечении стабильного, соответствующего развитым зарубежным странам жизнеобеспечения населения. В то же время они поднимают весь комплекс проблем, связанных с ресурсным обеспечением данного уровня государственной власти, необходимым объемом ответственности, передаваемым муниципальным образованиям и выбором научно обоснованной и приемлемой для современного состояния России стратегии управления развитием муниципальных образований.

Можно сказать, что успех проводимых реформ во многом будет зависеть от эффективности управления комплексным развитием муниципальных образований. На сегодняшний день местное самоуправление – это фундамент, на который должна опираться российская государственность. С другой стороны, оно обладает потенциалом саморазвития, использование которого предполагает активизацию местных органов власти в сфере стратегического управления жизнедеятельностью территорий. Целенаправленное устойчивое комплексное развитие регионов и муниципальных образований Российской Федерации должно опираться на единые принципы и подходы, которые при этом будут учитывать специфику каждой отдельной территории.

На сегодняшний день сохраняется ситуация, когда развитие современного местного самоуправления в РФ продолжает осуществляться «сверху». В таком состоянии оно фактически является продолжением вертикали государственного управления, что в корне противоречит его действительной сущности. Очень часто наблюдается пассивность органов местного самоуправления в решении основных социально-экономических

проблем, таких как: развитие муниципальной промышленности, эффективное использование природных ресурсов, охрана здоровья населения территории, развитие малого предпринимательства, использование муниципальной собственности и т.д. Невозможность решения данных проблем собственными силами обусловлена отсутствием инициативы на местах, надежного и адекватного ресурсного обеспечения деятельности муниципальных образований. Это вызвано тем, что в Российской Федерации пока не существует адекватного понимания достоинств и недостатков существующей системы муниципального управления, нет единой концепции развития местного самоуправления.

Органы местного самоуправления должны воспользоваться правом формулировать стратегические и тактические цели развития конкретной территории, а также определять средства и методы их достижения.

Таким образом, особую актуальность в современных условиях приобретают вопросы разработки теоретико-методических основ управления социально-экономическим развитием муниципальных образований на основе стратегического планирования и укрепления финансовой базы местного самоуправления.

Степень научной разработанности проблемы. Различные аспекты стратегического управления и планирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований достаточно изучены в отечественной, а также зарубежной научной литературе.

Методологической основой исследования процесса стратегического управления и планирования являются труды И. Ансоффа, Р. Акоффа, М. Альберта, У. Кинга, М. Мескона, Ф. Хедоури, П. Холла.

В отечественной экономической литературе теоретические и практические аспекты применения стратегического планирования в рамках управления развитием территориальных образований (районов, городов, регионов) широко представлены в работах Л.И. Абалкина, П.Г. Бунича, Л.А. Велихова, А.Л. Гапоненко, А.А. Горбунова, Б.М. Гринчеля,

А.А. Кисельникова, А.Е. Когута, В.С. Кулибанова, А.А. Румянцева, И.И. Сигова, Е.С. Строева, Ю.Г. Швецова, А.Н. Швецова, Б.М. Штульберга и др.

Весомый вклад в исследование проблем системного управления развитием регионов и муниципальных образований в период трансформации системы государственного устройства РФ внесли такие ученые-экономисты, как В.Н. Лексин, В.Я. Любовный, А.А. Мерцалов, Б.З. Мильнер, Б.Г. Преображенский, А.А. Синягов, А.Л. Шушарин.

Проблемы межбюджетных отношений, финансовые ресурсы муниципальных образований исследуются А.И. Деевой, Л.Л. Игониной, А.Г. Игудиным, В.Г. Пансковым, Л.И. Прониной, В.М. Родиновой и другими.

В трудах названных представителей отечественной и зарубежной науки решены многие важные методологические и прикладные проблемы стратегического управления, предлагаются источники финансово-экономического обеспечения деятельности муниципальных образований. Однако они не в полной мере отвечают специфике современного состояния местного самоуправления в РФ, сложности взаимоотношений между федеральным центром, субъектами Федерации и органами муниципального управления. Актуальность и недостаточная изученность указанных вопросов, их практическая значимость для устойчивого развития России определили выбор темы диссертационного исследования, его цель, задачи и практическую направленность.

Объектом диссертационного исследования являются муниципальные образования регионов Российской Федерации.

Предметом исследования выступают процессы реформирования управления развитием и функционированием муниципальных образований в рыночной среде.

Цель исследования состоит в разработке теоретико-методических основ стратегического планирования и финансового обеспечения развития муниципальных образований регионов Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании потребовалось решить следующие задачи:

- провести системный анализ проблем социально-экономического развития муниципальных образований РФ;
- обобщить опыт реализации стратегического подхода в управлении муниципальными образованиями России;
- исследовать и выделить элементы муниципального образования как системы;
- выявить особенности стратегического планирования и регулирования местного саморазвития;
- проанализировать изменения ресурсной базы развития муниципальных образований вследствие реформирования межбюджетных отношений;
- разработать предложения по структуре источников финансовых ресурсов муниципальных образований исходя из критерия возможного банкротства муниципального образования;
- сформулировать рекомендации по привлечению дополнительных финансовых ресурсов для обеспечения комплексного развития муниципальных образований.

Теоретико-методологическую основу исследования составили научные труды признанных отечественных и зарубежных ученых и специалистов по макроэкономике, общему и специальному менеджменту, теории сложных систем и управления финансами.

В процессе исследования использовались общенаучные методы: комплексного анализа, синтеза, дедукции, индукции, научной абстракции, экономико-математического моделирования, сравнительного анализа, экономико-статистический и эмпирический.

Нормативно-правовой базой явились законодательные и нормативные акты РФ и ее субъектов по вопросам местного самоуправления и рыночного развития.

Информационно-эмпирическую основу работы составили данные Государственного комитета РФ по статистике, материалы департаментов финансов администрации Томской области и города Томска, собственные исследования автора, в т.ч. полученные в процессе работы научно-практического семинара-совещания Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методической базы формирования стратегии комплексного развития муниципальных образований. Представленная формулировка научной новизны раскрывается следующими научными результатами:

- предложена классификация проблем развития муниципальных образований РФ, позволяющая системно представить приоритетные направления совершенствования управления на муниципальном уровне;
- сформулирована концепция саморазвития и функционирования муниципальных образований, достоинством которой по сравнению с известными аналогами является определение саморазвития как самостоятельного формирования целей и ресурсной базы путем рационального сочетания собственных и заемных источников, обеспечивающего улучшение конечных результатов социально-экономического развития;
- усовершенствована модель процесса стратегического планирования развития муниципального образования, синтезирующая достоинства схем корпоративного и территориального управления;

- введено понятие «банкротство муниципального образования» и предложена приемлемо-допустимая структура доходов муниципальных образований;

- предложены пути укрепления финансовой базы местного самоуправления на основе организации муниципальных облигационных займов как формы мобилизации дополнительных ресурсов для реализации стратегических программ.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты позволяют использовать разработанные автором методики в управлении комплексным развитием муниципальных образований Российской Федерации и в научно обоснованном обеспечении финансовыми ресурсами деятельности муниципальных органов власти.

Апробация работы и публикации. Основные результаты исследования прошли апробацию в ходе межвузовских, региональных, международных научно-практических конференций и семинаров: «Инвестиционный климат региона: проблемы оценки, анализ и прогнозирование» (Белгород, БГУ, 2004г.); «Управление общественными и экономическими системами» (Орел, ОГТУ, 2004г.); «Современные проблемы финансов и учета» (Томск, ТГУ, 2003г., 2004г.); «Территориальное общественное самоуправление в развитии социального партнерства в г.Томске» (Томск, администрация г. Томска, 2003г.); «Товарищества собственников жилья: итоги и перспективы развития» (Томск, администрация г.Томска, 2003г.); «Муниципальный заказ как система управления материальными, финансовыми и социальными ресурсами» (Томск, администрация г. Томска, 2004г.).

Автор регулярно участвовал в работе бюджетно-налогового комитета Томской городской Думы, в составе согласительных комиссий участвовал в обсуждении основных параметров бюджета г. Томска в период с 2001 по 2004 гг. и в утверждении отчетов об исполнении бюджетов г. Томска. Участвовал в обсуждении и принятии положения «О Счетной палате

Томской области». Принимал участие в формировании концепции «Томские коммунальные сети». Разрабатывал решение Томской городской Думы «О ценовом зонировании г. Томска». Непосредственно участвовал в подготовке положения Томской городской Думы «О муниципальных ценных бумагах».

Основные идеи диссертационного исследования опубликованы в 8 работах общим объемом 8,7 печатных листа.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Диссертация содержит 188 страниц основного текста, 12 рисунков, 4 таблицы, 16 приложений. Библиография включает 183 источника.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Введение. Обоснована актуальность темы диссертации, определены ее цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость работы.

Глава 1. Системный анализ управления социально-экономическим развитием муниципальных образований

Анализ современного российского законодательства по местному самоуправлению, на наш взгляд, позволяет говорить о том, что основным недостатком в определении сущности муниципального образования является отсутствие понимания его как системы. В целях системного управления социально-экономическим развитием муниципального образования мы рассматриваем его как систему, состоящую из ряда взаимосвязанных и взаимодействующих между собой и с внешней средой элементов (системы управления, объекта управления, цели управления, ресурсов, обратной связи). В результате данного взаимодействия потребляются различные виды ресурсов, причем как собственные, так и поступающие в муниципальное образование из внешней среды (в процессе делегирования полномочий федеральными органами и органами власти субъекта Федерации).

Муниципальное образование представляет собой сложную вероятностную систему, когда изменения в какой-либо из его подсистем (демографической, социальной, экономической, финансовой, природно-ресурсной, экологической) приводят к изменениям в других, имеется множество обратных связей. Происходящие в нем процессы носят стохастический характер. Процесс контроля и обратной связи в данной системе осуществляется определением и оценкой различных показателей эффективности (экономической, экологической, социальной, управленческой и т.д.).

При решении комплексных задач целесообразно использовать типологии муниципальных образований, построенные методами многомерных группировок, которые позволяют сделать обобщенную оценку различных аспектов социально-экономической ситуации конкретных муниципальных образований.

Анализ накопленного опыта Российской Федерации в сфере местного самоуправления показывает, что именно на этом уровне сосредоточены все острые проблемы современного развития общества.

Комплексное исследование проблем местного самоуправления позволило выделить среди них группы наиболее типичных для всех муниципальных образований и предложить их многомерную классификацию по критериям: среда возникновения, сфера жизнедеятельности, характер существующих проблем.

В рамках тематики диссертационного исследования значительное внимание уделено анализу субъективных экономических проблем, эффективное решение которых непосредственно зависит от деятельности местных органов власти.

Так, среди субъективных экономических проблем, по нашему мнению, можно выделить: а) возникающие в процессе межбюджетных отношений с бюджетами регионального уровня; б) связанные с неэффективным использованием муниципальной собственности, земли и других видов

ресурсов; в) проблемы в сфере привлечения дополнительных ресурсов для местного самоуправления.

Дальнейший анализ данных групп проблем позволил установить, что наибольшую актуальность сегодня приобретает проблема самодостаточности местных бюджетов, которая напрямую зависит от формирования собственной доходной базы муниципальных образований. Из всей совокупности доходных источников местных бюджетов были выделены пять категорий доходов: 1) собственные налоговые доходы (местные налоги и сборы); 2) собственные неналоговые ресурсы; 3) закрепленные за местными бюджетами, но не собираемые органами местного самоуправления налоговые поступления; 4) доли федеральных и региональных налогов; 5) безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов. Причем только первые две категории составляют собственную доходную базу муниципальных образований. По нашему мнению, для эффективного осуществления стратегического управления комплексным развитием муниципалитеты должны обладать собственной доходной базой на уровне не ниже 65% общей величины расходов бюджетов. Однако за последние годы в среднем по стране на долю действительно собственных налоговых и неналоговых поступлений приходится порядка 17% доходов муниципальных бюджетов.

Тем не менее проблема ресурсного обеспечения реализации стратегии самоуправления муниципальных образований отчасти может быть решена посредством привлечения и использования дополнительных ресурсов. Одним из таких способов является проведение муниципальных облигационных займов. Рассмотрение практического опыта проведения муниципальных облигационных займов в Российской Федерации позволило сделать вывод, что эффективной реализации данного процесса сегодня могут препятствовать нестабильность политических и социальных процессов в обществе, а также недостаточная проработка механизма и технологий муниципальных облигационных займов.

Анализ зарубежного опыта в сфере ресурсного обеспечения развития местного самоуправления позволил установить, что в развитых зарубежных странах используется два подхода к финансовому обеспечению местных органов: преимущественная ориентация бюджетов муниципалитетов на трансферты как основного способа финансирования и наполнение доходов местных бюджетов за счет собственных налоговых доходов.

Способ финансирования зависит от модели формирования предметов ведения органов местного самоуправления. Первая модель предполагает осуществление местными органами полномочий по управлению службами, связанными с территориальной инфраструктурой и оказанием услуг населению. В рамках второй модели местные органы власти обеспечивают не только базовые полномочия по управлению территорией, но и большую часть полномочий, соответствующих функциям государства.

В сфере формирования доходной части местных бюджетов большинства европейских стран основным источником доходов являются налоги, причем в их составе местные налоги составляют около четверти. Помимо налоговых поступлений для пополнения доходной базы муниципалитеты используют практику заимствований посредством выпуска ценных бумаг. При этом заемные средства становятся все более заметной доходной бюджетной статьей и служат источником финансирования различных программ социально-экономического развития.

Возрастающая ответственность органов местного самоуправления за настоящее и будущее муниципальных образований повышает значимость стратегического планирования в муниципальном управлении. Этому же способствует тенденция сокращения финансовых ресурсов местного самоуправления, что приводит к усилению функции планирования развития муниципальных образований.

На основе обобщения опыта отдельных муниципальных образований России автор выявил положительные тенденции к использованию инструмента стратегического планирования для эффективного управления

комплексным развитием территорий (отметим, что анализируемые муниципальные образования различны по размерам территории, численности и составу населения, структуре местной промышленности и т.д.). В результате проведенного исследования были выявлены определенные закономерности: изменение парадигмы управления основано на признании местными органами власти необходимости использования собственных сил и ресурсов для социально-экономического развития территорий; в данных муниципальных образованиях применялся комплексный подход к разработке стратегии развития и общие подходы к организации процесса стратегического планирования. Основными стратегическими направлениями признавались: развитие местной экономики, улучшение на этой базе социальной сферы, решение экологических проблем; для обеспечения данного процесса высококвалифицированными специалистами были созданы структуры по повышению квалификации муниципальных служащих, а также использовались современные методы выработки коллективных решений; в целях контроля эффективности реализации стратегий развития анализируемых муниципальных образований были разработаны собственные системы критериев оценки эффективности проводимых преобразований.

Так как применение методов стратегического управления развитием муниципальных образований носит единичный характер и не имеет общей четкой методической базы, автором во второй главе предложена модель процесса стратегического планирования комплексного развития муниципального образования на основе концепции саморазвития муниципального образования как социально-экономической системы.

Глава 2. Теоретико-методические основы стратегического планирования развития муниципальных образований в современных условиях

Изучение современной научной литературы позволило предположить, что муниципальное образование является саморазвивающейся системой. В этой связи автором было предложено следующее определение: саморазвитие

муниципального образования как социально-экономической системы – это такое состояние данной системы, при котором она воспроизводит результаты, по всем направлениям функционирования превышающие затраты и способные обеспечить ее развитие как в настоящем, так и в будущем за счет собственных и (или) привлеченных на возмездной основе ресурсов. При этом автор предполагает, что наиболее эффективной формой организации данной системы является производственно-социальный комплекс, в процессе функционирования которого потребляются и перерабатываются различные виды ресурсов, а конечной целью функционирования данного комплекса является повышение качества жизни населения муниципального образования. Однако, как показало изучение практического опыта, саморазвитие муниципальных образований сопряжено с проблемой его ресурсного обеспечения. В массиве ресурсов муниципального образования можно выделить две большие группы: материальные и нематериальные. К материальным относятся природные ресурсы, производственные мощности муниципального образования и объекты социальной и производственной инфраструктуры. Нематериальные включают правовые, интеллектуальные, финансовые, трудовые и организационные ресурсы муниципального образования. В свою очередь, финансовые ресурсы могут быть собственными, заемными или поступающими из бюджетов федерального и субфедерального уровней.

«Саморазвитие» муниципальных образований может обеспечиваться и за счет собственных внутримunicipальных ресурсов, и за счет заемных.

Оптимальные финансовые пропорции обеспечения саморазвития муниципальных образований, не допускающих банкротства муниципалитета представлены на рисунке.

Важнейшей функцией и инструментом стратегического управления является стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования. Всестороннее комплексное исследование данного процесса позволило утверждать, что стратегическое планирование –

это непрерывный процесс, состоящий из ряда этапов и позволяющий вырабатывать целевые ориентиры развития муниципального образования, планировать действия и ресурсы для достижения поставленных целей на основе комплексного анализа и прогноза тенденций развития.



Рис. 1. Пропорции финансового обеспечения саморазвития муниципальных образований

При этом концепцию социально-экономического развития муниципального образования автор определяет как систему научно обоснованных, документально оформленных взглядов на перспективное комплексное развитие данного муниципального образования, включающую в себя представление о стратегических целях и приоритетах развития, а также о направлениях и механизмах реализации данных целей, одобренную населением муниципального образования. Под стратегией комплексного социально-экономического развития муниципального образования понимается совокупность программ перспективного устойчивого развития всех сфер жизнедеятельности населения муниципального образования в условиях изменяющейся внешней среды, реализация которых приведет к повышению благосостояния каждого члена муниципального образования.

В диссертационной работе автором предложена цикличная схема процесса стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований, а также уточнены и дополнены основные этапы данного процесса. В том числе:

- для обеспечения информационной базы предложен «паспорт» административно-территориальной единицы;
- определены основополагающая цель развития муниципального образования и требования к генеральным целям;
- при оценке стартового потенциала муниципального образования предложена диагностика его сильных и слабых сторон (SWOT-анализ), включающая не менее девяти анализов;
- установлена рациональная структура концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования, которая предполагает наличие четырех содержательных блоков 1) целевого; 2) прогнозно-аналитического; 3) блока результатов анализа внешней и внутренней среды; 4) концептуального;
- предложено определять приоритетные направления развития на основе теоретической концепции «полюсов роста»;
- показано, что при формировании структуры органов по реализации стратегии следует организационно разделять полномочия текущего функционирования и развития.

Стратегическое развитие муниципального образования и управление им должно опираться на эффективную законодательную базу. Таким образом, правовая база местного самоуправления - это своеобразный «ресурс», выделяемый из всей совокупности ресурсов муниципального образования. Располагая необходимой и достаточной правовой базой, муниципальное образование способно полноценно использовать все остальные виды имеющихся ресурсов для комплексного социально-экономического развития.

Анализ существующего современного законодательства Российской Федерации позволяет утверждать, что первостепенным вопросом развития

местного самоуправления является четкое разграничение предметов ведения центральной власти, власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Результаты анализа позволили объединить по функциональному признаку предметы ведения муниципальных органов власти в восемь блоков: нормотворческий; финансово-экономический; жилищно-коммунальный; инфраструктурный; экологический; социально-культурный; информационный; правоохранный.

В российской муниципальной практике наблюдается глубокий разрыв между положениями, закрепленными в законодательстве и реальной возможностью муниципальных образований формировать независимые бюджеты, распоряжаться реальными активами. В целях формирования эффективной законодательной базы муниципального саморазвития предлагаются следующие корректировки в бюджетно-налоговом законодательстве РФ: закрепление на постоянной и долговременной основе нормативов формирования доходной части местных бюджетов; установление конкретных и обоснованных минимальных нормативов по основным регулирующим источникам доходов, которые способны обеспечить формирование минимальных бюджетов для большинства муниципальных образований; выработка и законодательное закрепление порядка и процедуры использования профицита бюджета муниципального образования; увеличение перечня или улучшение качества местных налогов; выработка эффективного механизма распределения налогов по уровням бюджета, который будет обеспечивать их максимальную собираемость.

Итак, без наличия необходимых и достаточных ресурсов местное самоуправление не сможет обеспечить эффективную реализацию своих функций и полномочий по стратегическому развитию территории. А для ресурсной самообеспеченности местного саморазвития необходима четкая правовая база.

Глава 3. Укрепление финансовой базы развития муниципальных образований (на примере Томской области)

Экономической основой местного самоуправления являются ресурсы, находящиеся в его собственности: муниципальные природные ресурсы, муниципальная собственность, муниципальные предприятия и муниципальные финансы. При этом успех реализации стратегии комплексного социально-экономического развития муниципального образования во многом зависит от структуры финансовых ресурсов муниципальных образований. Следует отметить, что под финансовыми ресурсами муниципальных образований мы будем понимать совокупность денежных средств, которыми располагает муниципальное образование, его предприятия, организации, домохозяйства и физические лица, проживающие на соответствующей территории.

Источники финансовых ресурсов муниципальных образований классифицируются по различным признакам: а) фондовому; б) принадлежности муниципальному образованию; в) порядку формирования; г) структурному построению доходов бюджета.

С точки зрения управления величиной финансового потока (доходами) муниципального образования различают финансовые ресурсы, регламентируемые федеральными и региональными органами власти, и финансовые ресурсы, зависящие от эффективности деятельности муниципальных образований. Первые связаны с системой межбюджетных отношений, а вторые требуют от муниципальных органов поиска механизмов их увеличения.

Анализ тенденций доходных источников муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы: а) наблюдается снижение закрепленных налоговых доходов; б) регулирующие налоговые доходы подвергаются периодической корректировке и не могут быть признаны надежными доходными источниками; в) доля собственных неналоговых доходов крайне низка (так, по муниципальным образованиям Томской

области она составляет в среднем фактически 2,81% в период 2001-2003 гг.).

Современный этап реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации затронул прежде всего муниципалитеты. С принятием Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы запущен механизм серьезных и сложнейших изменений в деятельности муниципальных органов власти. Во-первых, будут территориально изменены и переформированы границы муниципальных образований, а значит перераспределены природные ресурсы, объекты муниципальной собственности. Во-вторых, произойдет трансформация третьего уровня ныне действующей бюджетной системы: будет выделен четвертый уровень бюджетной системы, что существенно изменит бюджетно-налоговые полномочия муниципальных органов и существующий порядок формирования доходов муниципальных бюджетов.

Создаваемый механизм межбюджетных отношений является сложным и на сегодняшний день не отрегулированным:

- формирование бюджетов муниципальных образований находится в исключительной зависимости от средств, поступающих в порядке межбюджетного перераспределения;
- новые уровни муниципальных образований не равнозначны по правам, причем низовое звено является финансово самым незащищенным;
- обилие дополнительных трансфертных фондов и нечеткость подходов к их формированию делают финансовые источники запутанными, труднопрогнозируемыми, сохраняют возможность «перекосов» на местах;
- деятельность муниципальных органов по существу будет сведена к жесткому сметному финансированию.

В целом напрашивается вывод о преждевременности упорядочения межбюджетных отношений на муниципальном уровне. Более приемлемым

был бы подход, когда сначала урегулируется вертикаль «федеральный центр - субъекты РФ», а затем «субъекты РФ - муниципальные образования».

По мнению автора, основой упорядочения межбюджетных отношений на муниципальном уровне должно стать научно-обоснованное определение приемлемой структуры доходов муниципальных образований и обеспечение этой структуры посредством нормативов (налогов), безвозмездных перечислений, отрицательных трансфертов при сохранении заинтересованности муниципальных образований в наращивании собственного налогового потенциала, укрепления финансов территорий.

В соответствии с концептуальным подходом автора (рис.1.), собственные доходы муниципальных образований должны быть около 50% общего объема их доходов исходя из приемлемо-допустимого уровня. При этом муниципальное образование региона Российской Федерации признается банкротом, если доля непосредственно собственных доходов данного муниципального образования составляет менее 30% общей структуры доходов данного муниципального образования, сформированной в соответствии с законодательно установленным объемом расходных полномочий.

Проведенный автором анализ структуры доходов муниципальных образований Томской области показывает, что исходя из фактической структуры доходов в среднем банкротами могут быть признаны 63,16% в 2001 и в 2002 гг., 73,68% в 2003 г. муниципальных образований. Более благополучна ситуация в крупных городах и административных центрах: так, непосредственно «собственные доходы» в 2003 г. по факту составляли в Новосибирске – 45,2% от общей структуры доходов, в Кемерово – 36,6%, в Омске – 34,9%, в Томске – 49,4%.

Отметим, что реформирование финансово-экономических основ деятельности муниципальных органов власти не должно сопровождаться ухудшением качества и уменьшением количества бюджетных услуг. Муниципальные образования должны стать равноправными и

самостоятельными партнерами вертикали власти, имеющими возможности и для реализации обязательных полномочий, и для саморазвития, которых и поддерживают, и контролируют.

Одним из способов укрепления финансовой базы местных органов власти является расширение источников доходов местных бюджетов за счет собственных неналоговых поступлений. Учитывая зарубежный опыт, передовой опыт муниципальных образований Российской Федерации, автор предлагает решение данной проблемы с помощью проведения муниципальных облигационных займов. Преимущества данного способа мобилизации финансовых ресурсов следующие: в отличие от налогов муниципальные займы не являются обязательными (или принудительными); любой член муниципального образования вправе выбирать направление использования своих средств, т.е. то, в какую конкретно программу (проект) он желает их вложить; средства займа по определению являются возвратными, т.е. по реализации проекта член муниципального образования получает вложенные средства, причем в той форме, которую он выбрал (денежные средства или доля собственности в реализуемом проекте); участникам муниципальных займов могут предоставляться налоговые льготы в сумме взноса.

Заимствование средств на рынке ценных бумаг позволяет муниципальным органам власти осуществлять диверсификацию источников заемных средств; происходит удешевление стоимости заемных ресурсов, ликвидация кассовых разрывов; снижается нагрузка на муниципальный бюджет, появляется возможность профинансировать проекты на территории муниципального образования, что способствует улучшению финансово-экономической социальной ситуации, предотвращается утечка финансовых средств в другие регионы, повышается уровень муниципального менеджмента и финансово-кредитный рейтинг.

В сравнении с банковским кредитом как наиболее распространенным альтернативным вариантом финансирования, муниципальные облигации

предоставляют следующие преимущества для эмитента – муниципального образования: возможность привлечения «длинных» денег (на 3-5 лет); формирование положительного имиджа заёмщика среди инвесторов; диверсификацию задолженности среди множества кредиторов (держателей облигаций); возможность организации досрочного выкупа облигаций, т.е. погашение задолженности.

Осуществляя эмиссию ценных бумаг, местные органы власти могут привлекать дополнительные финансовые средства на цели, которые можно сгруппировать следующим образом:

1. Цели бюджетной стабилизации: увеличение доходов бюджетов; финансирование текущего дефицита бюджета; сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в бюджет (ликвидация кассовых разрывов); рефинансирование предыдущих заимствований; повышение самостоятельности и финансовой независимости.

2. Цели социального развития: финансирование бесприбыльных, но социально-значимых для территории объектов, требующих единовременного вложения значительных средств, которыми не располагает ежегодный бюджет (строительство, реконструкция и ремонт объектов социального назначения (школ, больниц, музеев, библиотек); строительство, реконструкция и ремонт объектов местной инфраструктуры (дорог, мостов, водосетей); предоставление жителям муниципальных образований возможности вложить средства в более доступные ценные бумаги и более доходные, чем депозитные вложения в кредитные организации.

3. Цели коммерческого инвестирования: финансирование прибыльных и самокупаемых проектов; кредитование коммерческих организаций, реализующих проекты с более высокой доходностью; вложения в более доходные ценные бумаги; повышение кредитного рейтинга и кредитоспособности.

По мнению автора, преимущественно следует использовать займы для реализации целей социального и коммерческого инвестирования.

В диссертационной работе предлагается схема организации муниципального облигационного займа для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов, а также проведен анализ возможных инвестиционных проектов по муниципальным образованиям Томской области на цели социального развития и коммерческого инвестирования. Представлен законченный проект организации муниципального займа по модернизации водозабора г. Томска.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Проведенное диссертационное исследование позволяет сделать ряд научно обоснованных выводов и рекомендаций.

1. Комплексное исследование управления социально-экономическим развитием муниципальных образований невозможно без их системного представления. Муниципальное образование есть совокупность таких элементов, как территория, местное сообщество (население), различные виды ресурсов, муниципальные органы управления. При этом эффект развития муниципального образования должен постоянно расти. В этой связи саморазвитие муниципального образования - это процесс его целенаправленного функционирования на основе собственных и (или) привлеченных ресурсов, результаты которого превышают затраты.

2. Результаты анализа накопленного опыта в сфере местного самоуправления обнаруживают наличие на этом уровне всех актуальных проблем современного российского общества. Их четкая классификация позволит более эффективно определять приоритетные направления совершенствования управления комплексным развитием муниципальных образований.

3. Анализ зарубежного опыта в сфере ресурсного обеспечения развития местного самоуправления позволил установить зависимость между характером доходов муниципалитетов и принятой моделью разграничения предметов ведения и полномочий (набором и содержанием функций,

осуществляемых муниципалитетами по оказанию услуг населению). В большинстве развитых зарубежных стран основными налоговыми доходами являются закрепленные местные налоги, неналоговыми – муниципальные облигационные заимствования.

4. Системообразующая основа и главный механизм саморазвития муниципального образования - это производственно-социальный комплекс, в рамках которого перерабатываются природные ресурсы. Однако помимо природных ресурсов для его нормального функционирования необходимы и другие виды ресурсов (финансовые, трудовые, правовые и т.д.). Конечной целью является повышение качества жизни населения и окружающей среды. В процессе изучения основ стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования автор уточнил содержание категорий «концепция» и «стратегия» развития.

5. Важнейшим инструментом и функцией управления социально-экономическим развитием муниципальных образований является стратегическое планирование. Его можно представить как непрерывный процесс, позволяющий вырабатывать целевые ориентиры, планировать действия и ресурсы для достижения поставленных целей на основе комплексного анализа и прогноза тенденций развития. К настоящему времени складывается ситуация, когда многие муниципалитеты осознали преимущества стратегического планирования и готовы приступить к его осуществлению, однако возникает проблема отсутствия методических рекомендаций по его организации. Всестороннее комплексное исследование процесса стратегического планирования как важнейшей функции и инструмента стратегического управления позволило выделить в нем ряд последовательных взаимосвязанных этапов и уточнить схему данного процесса.

6. Стратегическое развитие муниципального образования и управление им должно опираться на эффективную законодательную базу. В целях четкого разграничения предметов ведения центральной власти, власти

субъектов Федерации и органов местного самоуправления в работе предлагается группировка предметов ведения муниципальных органов власти в восемь блоков по функциональному признаку. Для формирования эффективной законодательной базы муниципального саморазвития автором уточнены направления совершенствования бюджетного и налогового законодательства РФ.

7. Вводится понятие *банкротства* муниципального образования, обосновывается приемлемая структура доходов муниципальных образований на которую следует ориентироваться при реформировании межбюджетных отношений на муниципальном уровне.

8. Одним из способов решения проблемы ресурсного обеспечения реализации стратегических программ является мобилизация финансовых ресурсов с помощью проведения муниципальных облигационных займов. Для их эффективной организации необходима кооперация муниципалитета и местных предприятий с целью реализации крупномасштабных проектов.

В целом по итогам исследования получены следующие обобщенные результаты:

- в теоретическом аспекте – сформулированы теоретико-методические основы стратегического планирования развития муниципальных образований регионов Российской Федерации с использованием концепции саморазвития и предложены пути укрепления финансовой базы местного самоуправления;

- в практическом аспекте – разработаны предложения по корректировке бюджетно-налогового законодательства Российской Федерации, проведена оценка вероятности банкротства муниципальных образований Томской области и городов Сибирского федерального округа, предложена схема организации муниципального облигационного займа по реализации крупномасштабного инвестиционного проекта и разработан проект организации муниципального займа по модернизации водозабора г. Томска.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Гринкевич Л.С. Сагайдачная Н.К. Казаков В.В. Рюмина Ю.А. Государственные и муниципальные финансы России: учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004. – С. 471-507 (33,95 п.л.\4,5 п.л.)
2. Казаков В.В. Концептуальные вопросы развития местного самоуправления // Вестник ТГУ. Вып. 279 – Томск: ТГУ, Изд-во Томского ун-та, 2003. - 1,04 п.л.
3. Вольхин Е.Г. Казаков В.В. Бюджет города Томска – итоги и перспективы развития // Проблемы финансов и учета: Сб. статей под ред. проф. А.А. Земцова. Вып. 1. – Томск: Изд-во НТЛ, 2003. - (0,65 п.л.\0,33 п.л.).
4. Казаков В.В. Приоритеты бюджетной политики города: закономерности и тенденции развития // Проблемы финансов и учета: Сб. статей под ред. проф. А.А. Земцова. Вып. 2. - Томск: Изд-во НТЛ, 2003. - 0,6 п.л.
5. Казаков В.В. Оптимизация финансирования инвестиционных проектов на основе применения модели многоуровневых потоковых диаграмм // Управление общественными и экономическими системами: Материалы научно-технической конференции. – Орел: Изд-во ОГТУ, 2004. – (0,75 п.л.\0,25 п. л.).
6. Казаков В.В. Причины возникновения и источники финансирования бюджетного дефицита // Проблемы финансов и учета: Сб. статей под ред. проф. А.А. Земцова. Вып. 4. – Томск: Изд-во НТЛ, 2004. - 0,55 п.л.
7. Казаков В.В. Разработка модели оптимизации участия региона в софинансировании инвестиционных проектов // Инвестиционный климат региона: проблемы оценки, анализ и прогнозирование: Материалы республиканской научно-технической конференции. – Белгород: Изд-во БГУ, 2004. – 0,4 п.л.

8. Казаков В.В. Концептуальные основы саморазвития муниципальных образований // Вестник ТГУ. Вып. 283 – Томск: ТГУ, Изд-во Томского ун-та, 2004. - 0,63 п.л.

9. Казаков В.В. Инструментарий и технологии формирования финансовой базы социально-экономического развития муниципального образования // Вестник Томского государственного университета. Вып. 283 – Томск: ТГУ, Изд-во Томского ун-та, 2004. – 0,65 п.л.