

Третьяков Евгений Витальевич

**АДАПТАЦИЯ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ К РЫНОЧНЫМ УСЛОВИЯМ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Диссертационная работа выполнена в Пермском филиале
Института экономики Уральского отделения
Российской академии наук

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор
Пыткин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Павлов Константин Викторович

кандидат экономических наук
Топалева Татьяна Николаевна

Ведущая организация – Пермский государственный университет

Защита состоится: «14» сентября 2004г. в 13.00 часов на заседании диссер-
тационного совета ДМ.212. 275. 04 в Удмуртском государственном университе-
те по адресу: 426034, г.Ижевск, ул.Университетская, 1, корп.4, ауд. 431

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского государ-
ственного университета.

Автореферат разослан «12» августа 2004г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат экономических наук,
профессор

Баскин А.С.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Формирование рыночной среды в экономике России оказывает определяющее влияние на процессы в обществе, в том числе и на муниципальном уровне. Реальный опыт трансформирования и адаптации муниципальных образований выявил множество проблем, сдерживающих данные процессы. Наиболее актуальной представляется проблема формирования и адаптации механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования к условиям рыночной экономики. В течение последних лет в Российской Федерации осуществляется переход к рыночным отношениям. В этих условиях активизация роли муниципальных образований в развитии регионов приобретает ключевое значение. От них во многом зависит судьба социально-экономических реформ, перспективы создания такой экономической системы, которая бы обеспечивала динамичный и эффективный рост и достойный уровень благосостояния народа, дальнейшее развитие регионов и всей страны, возможность ее выхода из тяжелейшего экономического кризиса. На этом пути проблема формирования механизма управления социально-экономическими процессами на уровне муниципального образования, где последствия децентрализации управления экономикой наиболее тяжело отразились на экономическом положении, является важнейшей задачей. При этом необходимо учитывать, тот факт, что ситуации и динамика процессов, складывающиеся на муниципальном уровне имеют существенные особенности и отличия в сравнении с региональными и федеральными.

За годы реформ процессам, протекающим в экономике муниципальных образований, не уделялось достаточного внимания, поскольку интересы федерального центра были сосредоточены на решении более масштабных задач существующих на уровне страны и регионов. Это инициировало целый ряд проблем в социально-экономическом развитии муниципальных образований, большинство из них связаны с тем, что существующий механизм управления либо не эффективен в сложившихся условиях, либо не адаптирован к ним и не позволяет эффективно использовать имеющийся производственный и социально-экономический потенциал.

Недостаточная теоретическая и методическая разработанность данной проблематики, ее актуальность и возрастающая практическая значимость предопределили выбор темы и основных направлений диссертационного исследования.

Область исследования соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика): 5.1. – развитие теории региональной экономики; методы и инструменты региональных экономических исследований; проблемы региональных экономических измерений; 5.9. – исследование тенденций, закономерностей, факторов и условий функционирования и развития региональных социально-экономических подсистем; 5.16. – управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления.

Степень разработанности проблемы. В настоящее время наблюдается активное проявление интереса к муниципальной проблематике как среди научной общественности, так и среди практических работников. Появился целый ряд научных публикаций по общим аспектам методологии принятия управленческих решений по управлению экономикой муниципальных образований, защищено несколько диссертаций по темам, отражающим актуальные проблемы муниципального развития. И это становится понятным в контексте тех усилий, которые необходимо приложить для вывода страны из кризиса.

Хорошо известны труды в этой области таких зарубежных ученых как А.Алчяна, П.Блэйр, Е.Блэкли, Р.Гилоф, Х.Гольдштейн, Р.Коуз, А.Нельсон, Дж.Хаггард, Р.Шаффер и др.

В формировании теоретико-методологических основ и разработке эффективной институциональной системы принимали активное участие Г.Демсец, М.Йенсен, Д.Норт, Р.Познер, С.Чен и др.

Методологические аспекты управления экономикой муниципальных образований исследовались отечественными учеными: Е.Г.Анимица, О.И.Боткиным, В.В.Бельтюковым, Н.Ю.Власовым, А.Г.Ворониным, Т.И.Заславской, В.И.Некрасовым, А.К.Осиповым, Н.М.Ратнер, О.А.Романовой, К.В.Павловым, А.И.Татаркиным, В.П.Чичкановым и др.

Отдавая должное всем названным ученым, вместе с тем необходимо признать, что уровень разработанности проблем управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, особенно применительно к современным условиям, представляется явно недостаточным. В связи с чем тема диссертационного исследования приобретает особую актуальность и значимость.

Целью диссертационного исследования является выявление особенностей социально-экономического развития муниципального образования и разработка на этой основе рекомендаций по совершенствованию механизма управления муниципальным образованием с учетом специфики и особенностей его адаптации к рыночной экономике.

Поставленная цель потребовала решения ряда взаимосвязанных задач, а именно:

- уточнить сущность и понятие механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования и его роль в комплексном развитии территорий;

- исследовать взаимодействие механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования со средой функционирования и определить влияние различных факторов на развитие экономики муниципального образования;

- определить и классифицировать предпосылки, особенности и тенденции, влияющие на формирование и функционирование механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования и его адаптацию к рыночной экономике;

- разработать организационно-экономическую модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования;

- предложить сценарий социально-экономического развития муниципального образования ориентированный на достижение главной цели – стабильного улучшения качества жизни всех слоев населения;

- обосновать систему показателей, позволяющих оценить текущее состояние социально-экономического развития муниципального образования и эффективность функционирования механизма управления им.

Объектом исследования являются муниципальные образования малых и средних городов Пермской области.

Предмет исследования – механизм управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Теоретической и методологической основой исследования являются научные труды и разработки отечественных и зарубежных авторов в области муниципального управления, посвященные проблемам управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, научно-методические рекомендации в области региональной политики, экономики и межбюджетных

отношений, законодательные и нормативные акты органов местного самоуправления, субъектов Федерации и Российской Федерации.

Основными методами исследования являются организационно-структурное моделирование и метод сравнительного анализа. Для решения отдельных задач использованы методы системного, факторного и логического анализа, а также некоторые методы математического моделирования. В диссертации нашли отражение экспертные и прогнозные оценки и результаты научно-исследовательских работ, выполненных автором и при его участии.

Информационной базой диссертационного исследования послужили материалы областного комитета государственной статистики, информационные сборники, фактические материалы, характеризующие различные аспекты социально-экономического развития муниципальных образований Пермской области.

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании ряда предложений по организации, адаптации и совершенствованию механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования, отвечающих не только современным, но и перспективным направлениям развития теории и практики менеджмента и региональной экономики.

В процессе исследования получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну и являющиеся предметом защиты:

- уточнено понятие механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования с учетом выявленных современных тенденций в теории и практике муниципального управления;
- выделены особенности формирования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования, обусловленные влиянием факторов внутренней и внешней среды и состоянием экономики;
- обоснована необходимость и классифицированы предпосылки совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях адаптации к рынку;
- разработана организационно-экономическая модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования через определение структурных элементов данного механизма и характера их взаимосвязей;
- предложен сценарный вариант социально-экономического развития му-

ниципального образования ориентированный на достижение главной цели управления муниципальным образованием – стабильного улучшения качества жизни всех слоев населения;

- определена система показателей обеспечивающих мониторинг социально-экономического развития муниципального образования и отражающая эффективность функционирования механизма управления его развитием.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные в диссертации положения по формированию, совершенствованию и адаптации механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований были непосредственно использованы при формировании и совершенствовании механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований г.Березники и Усольского района Пермской области и позволили повысить уровень и эффективность управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, определить приоритетные цели и задачи развития их территорий, а также сделать прогноз социально-экономического развития. Основные положения и результаты исследования могут быть применены при разработке концепций и программ социально-экономического развития малых и средних городов.

Кроме того, теоретические, методические и прикладные результаты диссертационного исследования используются при проведении фундаментальных исследований по научно-исследовательской работе «Региональная социально-экономическая политика России, экономический федерализм, устойчивость и депрессивность территориальных систем. Формирование стратегических планов социально-экономического развития городов и районов» в Пермском филиале Института экономики УрО РАН.

Апробация работы. Основные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертационной работе докладывались в порядке обсуждения на IV Международной научно-практической конференции, посвященной проблемам Экономической и энергетической безопасности регионов России.

Публикации. Результаты диссертационного исследования нашли отражение в 6 научных публикациях, общим объемом 17, 41 п.л., личный вклад автора в которых составил 10,5 п.л.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Содержит 142 страницы основного текста, включает 8 рисунков, 8 таблиц, 4 приложения, список литературы из 108 наименований.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цели задачи, сформулирована научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе исследованы роль и место механизма муниципального управления в развитии территорий; уточнено понятие механизма управления муниципальным образованием и исследованы основные направления его совершенствования.

Во второй главе приводится общая характеристика и ряд особенностей механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования малого и среднего городов; выделен и проанализирован ряд факторов среды функционирования, оказывающих непосредственное влияние на механизм управления; определены целесообразность и предпосылки его совершенствования в целях адаптации к рыночным условиям.

В третьей главе разработана организационно-экономическая модель механизма муниципального управления; предложен сценарий социально-экономического развития муниципального образования.

В заключении сформулированы основные выводы исследования.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено понятие механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования с учетом выявленных современных тенденций в теории и практике муниципального управления.

Понятие «механизм управления» в теории и практики управления применяется достаточно широко. Анализ специальной литературы убеждает в том, что в настоящее время отсутствует единый подход к толкованию понятия «механизм управления развитием муниципального образования». Существует целый ряд определений, в которых авторы делают упор на различные его аспекты и особенности, приводящие к неопределенности границ понятия.

Необходимо отметить, что все исследователи, имея иногда даже значительные расхождения во взглядах на сущность механизма управления, единодушны в том, что данное понятие необходимо рассматривать как совокупность взаимосвязанных компонентов, одним из которых будет система управления с управляющей и управляемой подсистемами.

На наш взгляд, поиск наиболее полной и всесторонней характеристики этого сложного объекта должен идти по линии взаимосвязи его различных сторон и подходов. Обобщение зарубежного и отечественного опыта позволяет сформулировать основные требования общеметодического характера к определению понятия «механизм управления»: а) требование системного подхода; б) требование наиболее полного охвата элементов структуры для точности и комплексности характеристик.

Анализ трудов по теории управления, касающихся в разной степени проблемы механизма управления, показывает, что без применения системного подхода невозможно ее объективное исследование, а, следовательно, ее теоретическое решение и практическое применение. Незрелость системного подхода является общим недостатком существующих сегодня исследовательских работ.

Системный подход – применительно к исследованию механизма управления означает всестороннее рассмотрение проблемы, ее сущности и структуры. Рассмотрим, из каких компонентов образуется механизм управления. По этому вопросу существует также множество мнений. Так, например, Ю.А.Тихомиров, отмечает следующее: «Во-первых, из системы управления... Во-вторых, из социальных и в особенности правовых норм... В-третьих, из способов определения целей на основе познания управляемых процессов... В-четвертых, из управленческого процесса как цикла последовательно сменяющих друг друга действий управляющей системы...». При этом ключевым словосочетанием понятия механизма управления является «совокупность взаимодействующих элементов».

Исследование механизма управления как системы со всеми ее элементами и их взаимосвязями может полностью раскрыть значение этого понятия для жизнедеятельности общества. В результате проведенного анализа, собственных научных исследований и практических наработок автором было уточнено и конкретизировано определение *механизм управления* следующим образом: это совокупность взаимодействующих элементов (состояний, процессов, социально-экономических норм и правил), объединенных определенной целью и являющихся инструментарием, переводящим объект из одного состояния в другое путем воздействия на него составляющих элементов.

Механизм управления является производной категорией по отношению к управлению в целом как социальному явлению и служит средством выражения его осуществления. Сущность данного понятия заключается в том, что оно ин-

тегрирует основные элементы управления, позволяет раскрыть их взаимосвязи и порядок реализации. Можно сказать, что механизм является связующим звеном между теорией и практикой. Однако требует некоторого уточнения и другие основные определения, в частности понятие «управление», которое будем использовать в дальнейших рассуждениях, обозначим его как целенаправленный синтез средств и способов подготовки эффективных управленческих решений, организация и контроль за их исполнением, действующих в институциональной среде общества, с учетом перспектив его развития. Под социально-экономическим развитием будем понимать улучшение социально-экономических характеристик объекта.

Итак, под *механизмом управления социально-экономическим развитием муниципального образования* понимается целевое, взаимосвязанное, структурно и функционально организованное, внутреннее устройство совокупности состояний, процессов, из которых складывается эффективное управление социально-экономическим развитием муниципального образования через выработку экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов (интересов сообщества граждан), в пределах выделенных полномочий и ресурсов.

Далее, целесообразным представляется конкретизация объекта исследования, в качестве которого послужили малые и средние города, классифицируемые следующим образом:

- муниципальное образование на территории среднего города – это муниципальное образование, расположенное на территории города с численностью населения от 50 до 100 тыс. человек (согласно с классификацией городов Российской Федерации по Градостроительному кодексу РФ, принятому в 1998г.);
- муниципальное образование на территории полусреднего города – муниципальное образование, расположенное на территории города с численностью населения от 20 до 50 тыс. человек;
- муниципальное образование на территории малого города – муниципальное образование, расположенное на территории города с численностью населения от 10 до 20 тыс. человек.

Таким образом, объектом диссертационного исследования являются муниципальные образования городов, численностью населения до 100 тыс. человек. Выбор в качестве объекта исследования малых и средних городов обуславливается следующими ключевыми моментами:

- 1) данные муниципальные образования являются центрами сельскохозяйственной периферии и сосредоточением ресурсного потенциала территорий;
- 2) малые и средние города представляют собой центры концентрации производства (от добычи и переработки сырья до сложнейших многопрофильных отраслей), в совокупности формирующие экономический, научно-технический, социально-культурный, демографический и рекреационный потенциал страны;
- 3) муниципальные образования этой группы являются центрами местных сообществ, которые в значительной степени определяют национальный и социокультурный облик (менталитет) России в целом.

Малые и средние города являются важнейшими составными частями региональных и локальных городских систем расселения. Как составные части региональной социально-экономической системы муниципальные образования данной группы составляют 88% от общего числа городов Пермской области, где проживает почти 35% всех жителей области, что составляет около 2,5% населения малых и средних городов России (табл. 1).

Таблица 1

Динамика распределения количества городских поселений Пермской области

Население, тыс.чел.	Число городов						Количество жителей в городах					
	1973		1980		2003		1973		1980		2003	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
От 10 до 20 (малые)	7	28,0	5	20,0	5	20,0	112,5	6,3	78,0	4,0	80,8	4,1
От 20 до 50 (полу-средние)	6	24,0	8	32,0	8	32,0	175,6	9,8	214,6	10,9	237,3	12,0
От 50 до 100 (средние)	6	24,0	5	20,0	5	20,0	413,0	23,1	339,1	17,3	344,9	17,5
Всего	25	100	25	100	25	100	1787,4	100	1963,4	100	1972,5	100

Изменение общественного положения малого и среднего города, превращение их в субъекты гражданского общества, рост экономической самостоятельности в связи с децентрализацией и демократизацией общественной жизни, передачей полномочий по принятию решений во все более широких сферах деятельности на местный (муниципальный) уровень, усиливающимся вниманием к проблемам муниципальной экономики, в том числе к вопросам комплексного развития городских территорий, - все это и многое другое приводит к росту экономических возможностей муниципальных образований данной группы, изменению иерархической структуры национальной системы поселений.

2. Выделены особенности формирования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования, обусловленные влиянием факторов внутренней и внешней среды и состоянием экономики.

Ход дальнейшего развития малых и средних городов будет зависеть от конкретных условий функционирования, главным из которых является изменение общего уровня социально-экономического развития страны. Особый статус небольших муниципальных образований, т.е. сочетание властных полномочий и права ведения хозяйственной деятельности, дает возможность органам местного самоуправления эффективно использовать местный потенциал и способствовать быстрому социально-экономическому развитию территории, при условии организации и внедрения адаптированного рыночного механизма управления социально-экономическим развитием данных городов.

Потенциал и перспективы развития города находятся в прямой зависимости от внешних и внутренних факторов. *К внешним факторам* можно отнести историю территории, географическое и геополитическое положение, климат, макроэкономическую ситуацию в стране или административный фактор, тенденции мировой, российской и региональной экономики и внешней торговли. *К внутренним* – состояние ресурсов (включая население и его квалификацию, оборудование и технологии, недвижимость), финансовые средства, условия хозяйственной деятельности, объединяемые понятием хозяйственного климата, состояние городской среды, инфраструктуры и коммунальных служб.

В диссертации на примере конкретного муниципального образования г.Березники Пермской области автором проводится анализ его состояния социально-экономического развития и особенностей существующего механизма управления, позволяющий выявить основные проблемы и барьеры, препятствующие привлечению в город инвестиций и усилению его позиций в тех сферах, где город является конкурентоспособным на российской и международной сцене, т.е. определить причины неэффективности существующего механизма управления социально-экономическим развитием. Главные выводы анализа интегрированные в соответствии с принципами SWOT-анализа приводятся в таблице 2, в которой названы сильные и слабые стороны г.Березники как муниципального образования среднего города. Анализ внешних и внутренних факторов позволяет выявить те отрасли и виды деятельности, где город обладает значительным потенциалом развития, а также сформулировать конкретные задачи и меры, которые должны быть выполнены для реализации этого потенциала.

Преимущества и недостатки г.Березники в конкуренции с другими городами

Фактор	Преимущества	Недостатки
<i>Геополитическое положение</i>	<ul style="list-style-type: none"> - сильный транспортный узел, - пересечение автомобильных, железнодорожных и речных путей, - хорошие гидрогеологические условия. 	<ul style="list-style-type: none"> - крайне северное периферийное положение относительно важных центров России, - чрезмерная удаленность от областного центра, - неблагоприятный климат.
<i>Население</i>	<ul style="list-style-type: none"> - высокий профессиональный, образовательный и культурный уровень населения, - сложившиеся профессиональные и культурные традиции. 	<ul style="list-style-type: none"> - большая имущественная дифференциация, - скрытая безработица, - утечка молодых кадров в областной центр.
<i>Пространственная организация, градостроительное регулирование</i>	<ul style="list-style-type: none"> - наличие пригодных для застройки зон и участков в новых районах и пригороде, - большие территориальные ресурсы в собственности городской Администрации и крупных предприятий. 	<ul style="list-style-type: none"> - физический износ и устаревшая инженерно-транспортная инфраструктура центра города, - высокий удельный вес промышленной застройки в центре и в городе в целом, - сложность процедур оформления разрешения на строительство.
<i>Природная среда</i>	<ul style="list-style-type: none"> - наличие богатых месторождений полезных ископаемых, - наличие пригородных рекреационных зон, - богатство водных и лесных ресурсов. 	<ul style="list-style-type: none"> - недостаток мощностей по переработке бытовых и промышленных отходов, канализационных стоков и очистки водопроводной воды.
<i>Жилищная сфера</i>	<ul style="list-style-type: none"> - разнообразие типов жилья, - опыт использования муниципальных жилищных сертификатов, - развитый частный сектор. 	<ul style="list-style-type: none"> - большое число населения, остро нуждающегося в улучшении жилищных условий, - техническая отсталость строительства, - высокая доля жилья низкого стандарта.
<i>Инженерная инфраструктура, транспорт и связь</i>	<ul style="list-style-type: none"> - относительно развитая система связи, - разнообразие видов транспортных связей города. 	<ul style="list-style-type: none"> - плохое состояние дорожного покрытия, - высокая доля износа городских инженерных коммуникаций.
<i>Социальная сфера</i>	<ul style="list-style-type: none"> - относительно развитая система подготовки кадров среднего и специального образования, - развитые культурно-досуговые потребности и наличие возможностей их удовлетворения. 	<ul style="list-style-type: none"> - слабая материальная база здравоохранения, детских дошкольных и школьных учреждений, - неэффективная организация социального обеспечения, - низкий уровень общественной безопасности, - «утечка мозгов».
<i>Экономический потенциал</i>	<ul style="list-style-type: none"> - многоотраслевая структура экономики, - преобладание частной и смешанной собственности над государственной, - конкурентные позиции в некоторых отраслях, - емкий потребительский рынок, - богатство сырьевой и производственной базы. 	<ul style="list-style-type: none"> - неразвитость малого бизнеса, - медленная реструктуризация предприятий промышленности, - слабый менеджмент, - недостаток новых высокооплачиваемых мест, - относительно высокие риски для предпринимателей.

Историческое происхождение городов, современное состояние их функциональных типов, величины, районоорганизующей роли, занятости населения, экономико-географического положения и места в структуре национального хозяйства показывают, что дальнейшее совершенствование и адаптация механизма управления социально-экономическим развитием малых и средних городов должны осуществляться с учетом совокупности рассмотренных факторов, обуславливающих особенности и специфику названного механизма.

Выявленные в процессе анализа факторы и их взаимодействие изображены на разработанной нами концептуальной схеме, отражающей влияние среды функционирования на социально-экономическое развитие муниципального образования (рис.1). Приведенная схема отражает все многообразие и сложность наиболее весомых факторов, влияющих на развитие муниципального образования, а, следовательно, и на механизм управления развитием города.

В соответствии с выделенными факторами среды функционирования муниципального образования малых и средних городов можно выделить особенности, которые требуют пристального внимания и учета при формировании механизма управления социально-экономическим развитием данной группы муниципальных образований.

1. Величина города (численность населения и степень его стабильности);
2. Специализация города (характер и сложность отраслевой и профессиональной структуры общественного производства, степень развития промышленности и специализация деятельности большинства жителей);
3. Организация материально-производственной среды и степень благоустройства поселения;
4. Развитие социальной инфраструктуры (развитие сферы услуг, мощность сетей коммунально-бытового, торгового, культурного, образовательного и информационного обслуживания, потребность во внутригородском транспорте);
5. Социальные функции муниципального образования (его роль в управлении обществом, функции по отношению к окружающим территориям);
6. Образ жизни населения и состояние сознания (специфические для данного города нормы и ценности), характеризующая его дифференциация потребностей;
7. Отношение к муниципальному образованию как к городу (имидж и престиж муниципального образования на уровне региона и страны).

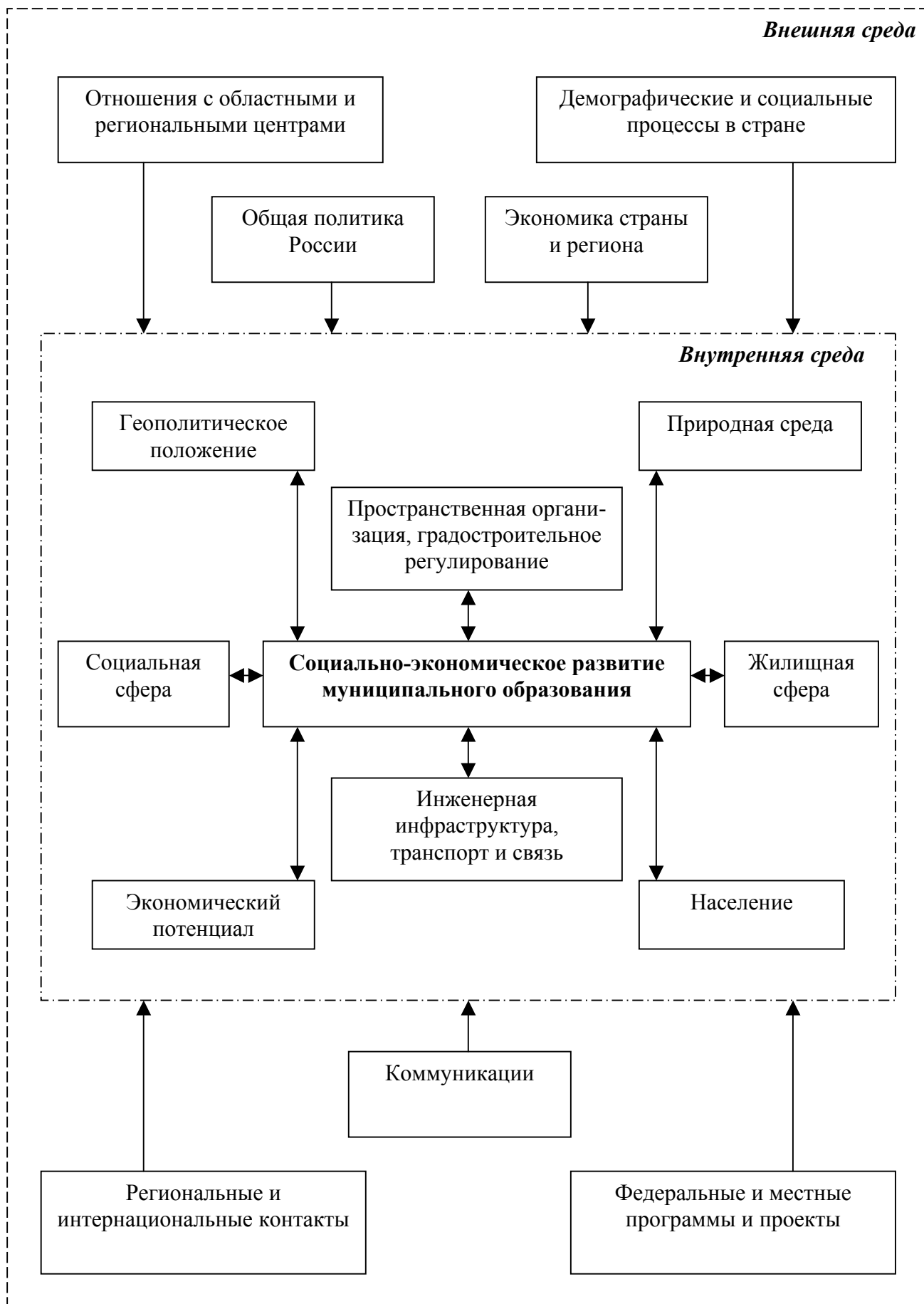


Рис. 1. Концептуальная схема, отражающая влияние факторов внешней и внутренней среды муниципального образования на его социально-экономическое развитие

3. Обоснована необходимость и классифицированы предпосылки совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях адаптации к рынку.

Темпы происходящих изменений во внутренней и внешней среде функционирования муниципального образования значительно превышают темпы реформирования и адаптации механизма управления его развитием. По сути, большинство из них находятся сегодня в состоянии, когда старый механизм либо разрушен, либо утрачивает свою действенность, а новый еще не сформирован, либо не адаптирован к динамичной рыночной среде. В данной ситуации целесообразным представляется непрерывный и постоянный контроль и диагностика происходящих изменений в среде функционирования и сопутствующих им изменений социально-экономического состояния муниципального образования с целью своевременного реагирования на происходящие изменения через совершенствование и адаптацию механизма муниципального управления.

Проведенный анализ доказал неэффективность существующего механизма управления г.Березники, и подчеркнул крайнюю необходимость осуществления ряда мероприятий по его совершенствованию. Несмотря на имеющийся экономический потенциал и благоприятные условия для социально-экономического развития, данному муниципальному образованию характерен низкий уровень социально-экономического развития, одной из причин которого является неумелое в условиях рынка управление городом.

В качестве наиболее значимых предпосылок совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования можно выделить следующие:

- отсутствие системы теоретико-методологических основ формирования и совершенствования механизма муниципального управления, позволяющей с учетом особенностей муниципального образования сформировать эффективный механизм управления. Именно отсутствие теории развития объекта одна из причин того, что социально-экономические последствия реформ не только не просчитываются количественно, но даже более или менее достоверно не предсказываются;
- изменение концепции уровня жизни. Характерной чертой переходного периода стало резкое снижение заработной платы в доходах населения, появились новые виды доходов. Изменяются сами принципы формирования доходов, заработной платы, спроса, характер распределения населения по доходам и т.д.;
- формирование рыночных отношений, трансформационный характер

происходящих процессов придают еще большую стохастичность, и без того присущую социально-экономическим процессам, и значительно усложняют выбор средств, методов и инструментов экономико-математического моделирования и управления.

Помимо вышеперечисленных предпосылок, которые являются общими для муниципальных образований всех уровней, можно выделить ряд организационно-экономических предпосылок совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием характерных именно для муниципальных образований малых и средних городов. Итак, необходимость совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования обуславливается рядом предпосылок, системно классифицировать которые автор предлагает следующим образом (рис.2).



Рис. 2. Классификация основных предпосылок совершенствования механизма управления муниципальным образованием

Перечисленные на рис.2 предпосылки совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования обуславливают необходимость проведения соответствующих реформ и преобразований.

4. Разработана организационно-экономическая модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования через определение структурных элементов данного механизма и характера их взаимосвязей.

Для совершенствования и адаптации механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования к рыночным условиям, необходимым представляется построение и системное исследование его организационно-экономической модели, в которой оптимальным образом будут сочетаться элементы различной природы: мотивационный, экономический, организационный, правовой, политический. Эффективное сочетание таких элементов можно достичь лишь при использовании системного подхода к формированию механизма управления развитием муниципального образования.

Используя системный подход к формированию механизма управления, можно определить и наполнить смыслом его структурные элементы применительно к сфере управления муниципальным образованием. Исходя из этого, автором предложена организационно-экономическая модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования (рис.3).

Представленная модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования представляет собой совокупность способов целенаправленного взаимодействия субъектов хозяйствования определенного муниципального образования и воздействия на их деятельность, обеспечивающих согласование интересов взаимодействующих сторон, объектов и субъектов управления.

В таком механизме согласование интересов взаимодействующих сторон достигается путем выбора некоторой совокупности методов и инструментов управления в соответствии с природой факторов управления, на которые осуществляется управленческое воздействие.

В повседневной практике функционирования того или иного муниципального образования механизм управления формируется каждый раз, когда принимается управленческое решение, путем согласования всех выбранных ранее составляющих элементов механизма управления. Реальный механизм управления всегда конкретен, так как направлен на достижение определенной цели, это осуществляется путем использования конкретных инструментов, ресурсов или потенциалов. Для рассматриваемого в исследовании г.Березники составляющие элементы механизма управления представлены в табл. 3.



Рис. 3. Организационно-экономическая модель механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Таблица 3.

Основные элементы механизма управления муниципальным образованием

Объект управления	Экономическая и социальная сферы муниципального образования;
Цели управления	Преодоление экономического кризиса и обеспечение устойчивого социально-экономического развития;
Главная цель управления	Стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения;
Критерии управления	Система показателей, обеспечивающих мониторинг социально-экономического развития муниципального образования;
Субъекты управления	Субъекты, хозяйствующие на территории муниципального образования;
Методы и направления управления	Мотивационные, экономические, организационные, правовые, политические методы;
Инструменты и факторы управления	См. рис.3.

Как уже отмечалось, механизм управления приводится в действие как только принимается то или иное управленческое решение, в процессе которого определяются и основные элементы механизма управления и формируется его структура в зависимости от состояния экономики города и особенностей рыночной среды. Процесс формирования общей структуры механизма управления, исходя из предложенной выше организационно-экономической модели, представлен автором в виде определенного алгоритма, изображенного на рис.4.

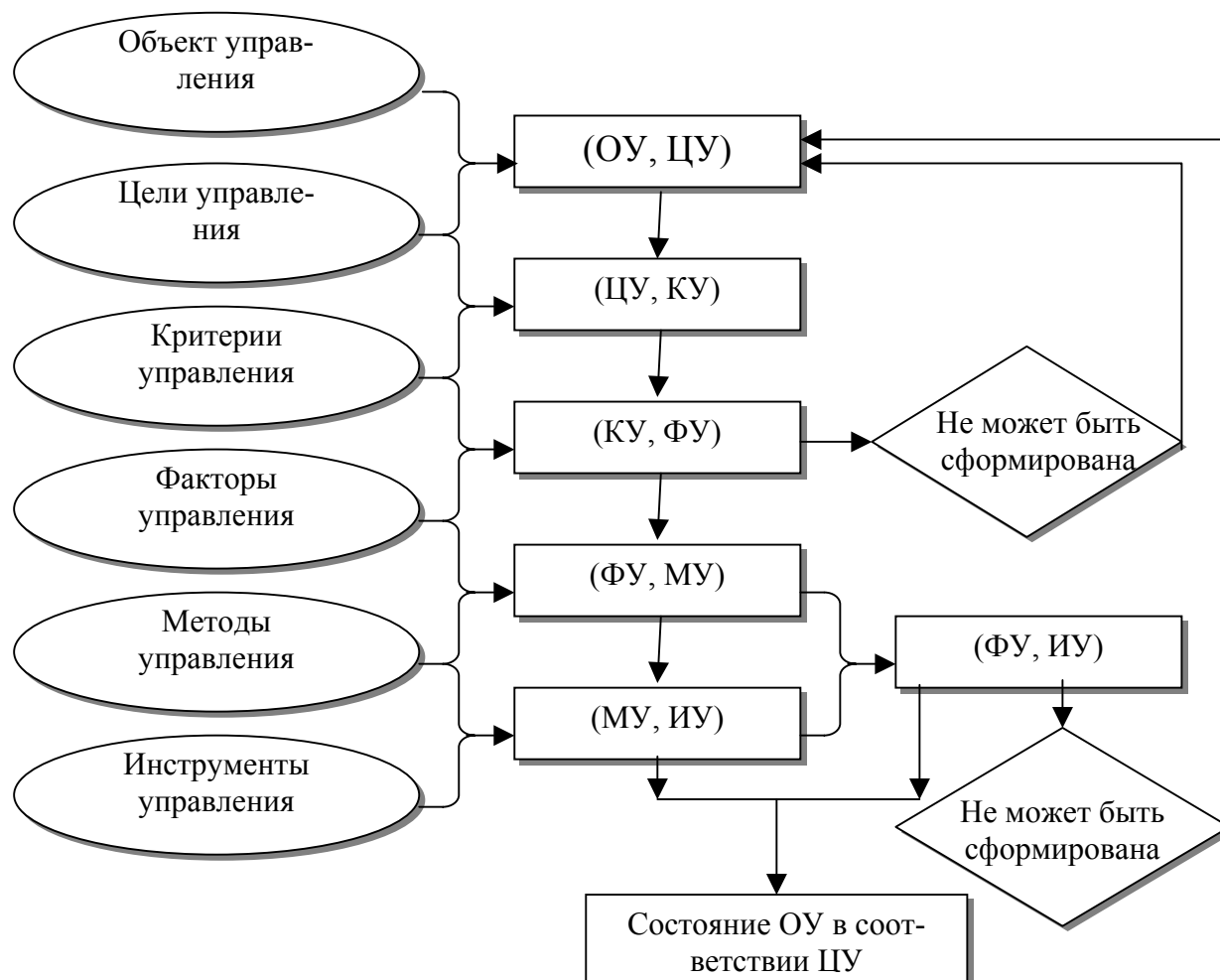


Рис. 4. Алгоритм формирования общей структуры механизма управления.

Исходными элементами для формирования механизма управления являются конкретный объект управления (ОУ) и желаемая цель (ЦУ) трансформации состояния или деятельности этого объекта.

Первым этапом формирования механизма управления является согласование указанных исходных элементов, т.е. формирование пары (ОУ, ЦУ).

На втором этапе целям управления (ЦУ) ставятся в соответствие критерии управления (КУ), формируется пара (ЦУ, КУ).

Третий этап – определение факторов управления (ФУ), на которые необходимо воздействовать, чтобы достичь целей управления, т.е. формирование пары (КУ, ФУ). Если необходимая совокупность факторов управления не может быть сформирована в соответствии с избранной совокупностью критериев, то производится уточнение и корректировка объекта управления и (или) целей управления (ОУ, ЦУ).

В соответствии с природой факторов управления (ФУ) составляется определенный набор методов управления (МУ), т.е. совокупность (ФУ, МУ).

И, наконец, определяется совокупность необходимых инструментов управления (ИУ), посредством которых организуется управляющее воздействие на состояние факторов управления (ФУ), в соответствии с избранными методами управления (МУ), на данном этапе последовательно формируются пары (МУ, ИУ) и (ФУ, ИУ).

Результатом этих воздействий будет приведение объекта управления (ОУ) в соответствие с поставленными целями управления (ЦУ). Однако, если необходимая совокупность инструментов управления (ИУ) не может быть сформирована в соответствии с факторами управления (ФУ), то потребуются вновь вернуться к паре (ОУ, ЦУ).

Адаптируя предложенный на рис.4 алгоритм формирования структуры механизма управления в соответствии с данными табл.3. и уровнем развития рыночных отношений, получим следующий алгоритм формирования структуры механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования для г.Березники, рис.5.

На рис.5 наглядно продемонстрирована возможность использования для конкретного муниципального образования разработанной схемы алгоритма формирования структуры механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования на основе предложенной на рис.3 организационно-экономической модели механизма управления.

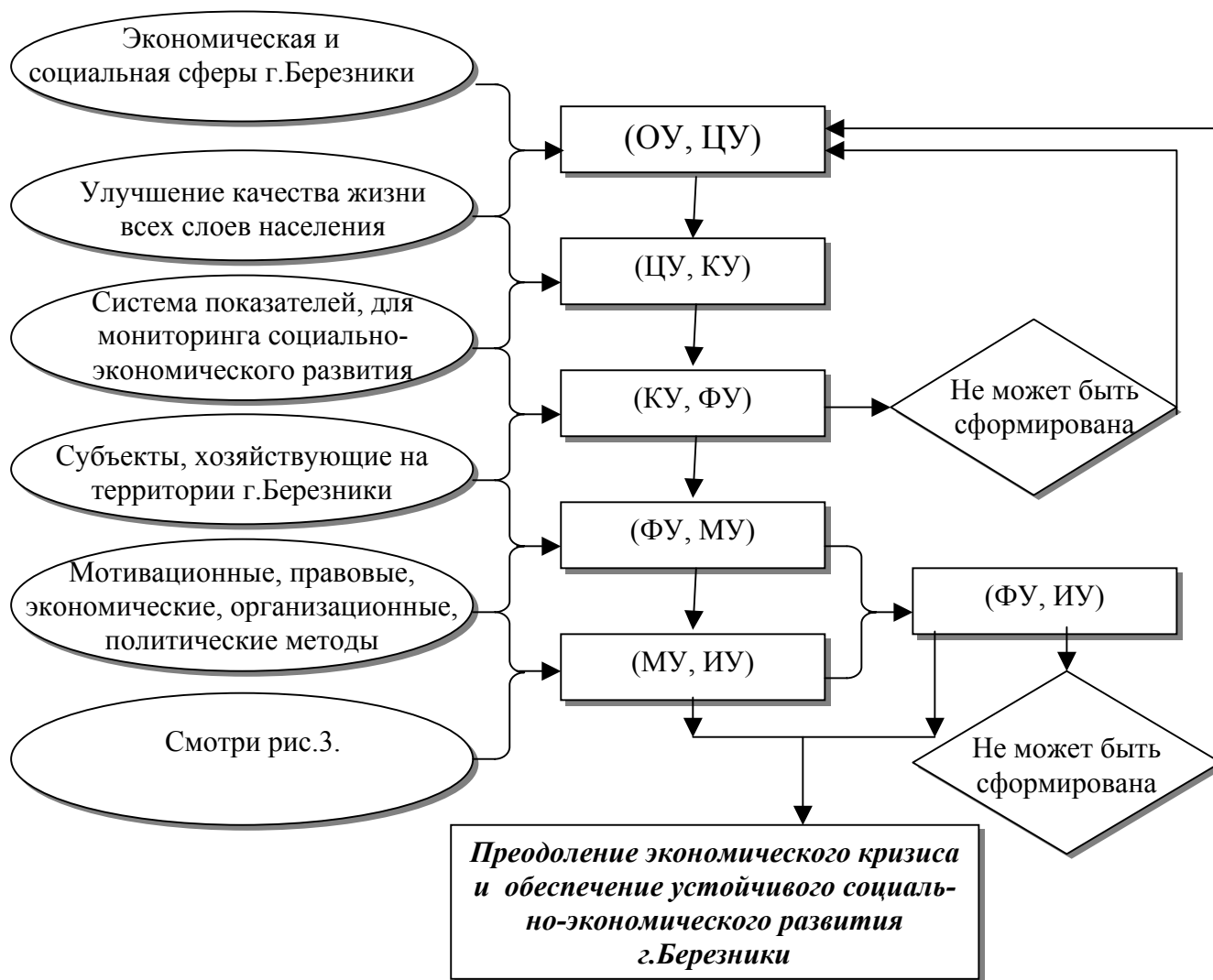


Рис. 5. Алгоритм формирования структуры механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования для г.Березники.

5. Предложен сценарный вариант социально-экономического развития муниципального образования ориентированный на достижение главной цели – стабильного улучшения качества жизни всех слоев населения.

Формирование сценария социально-экономического развития муниципального образования предполагает определенную конкретику, поэтому автором предлагается разработанный сценарий социально-экономического развития г.Березники фундаментом для которого являются определения главной цели и стратегических направлений развития, ориентированный на достижение стабильного повышения качества жизни населения города и основанный на использовании предложенной модели механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Схематично сценарий развития города можно изобразить следующим образом (рис.6).

Стабильное улучшение качества жизни населения г.Березники

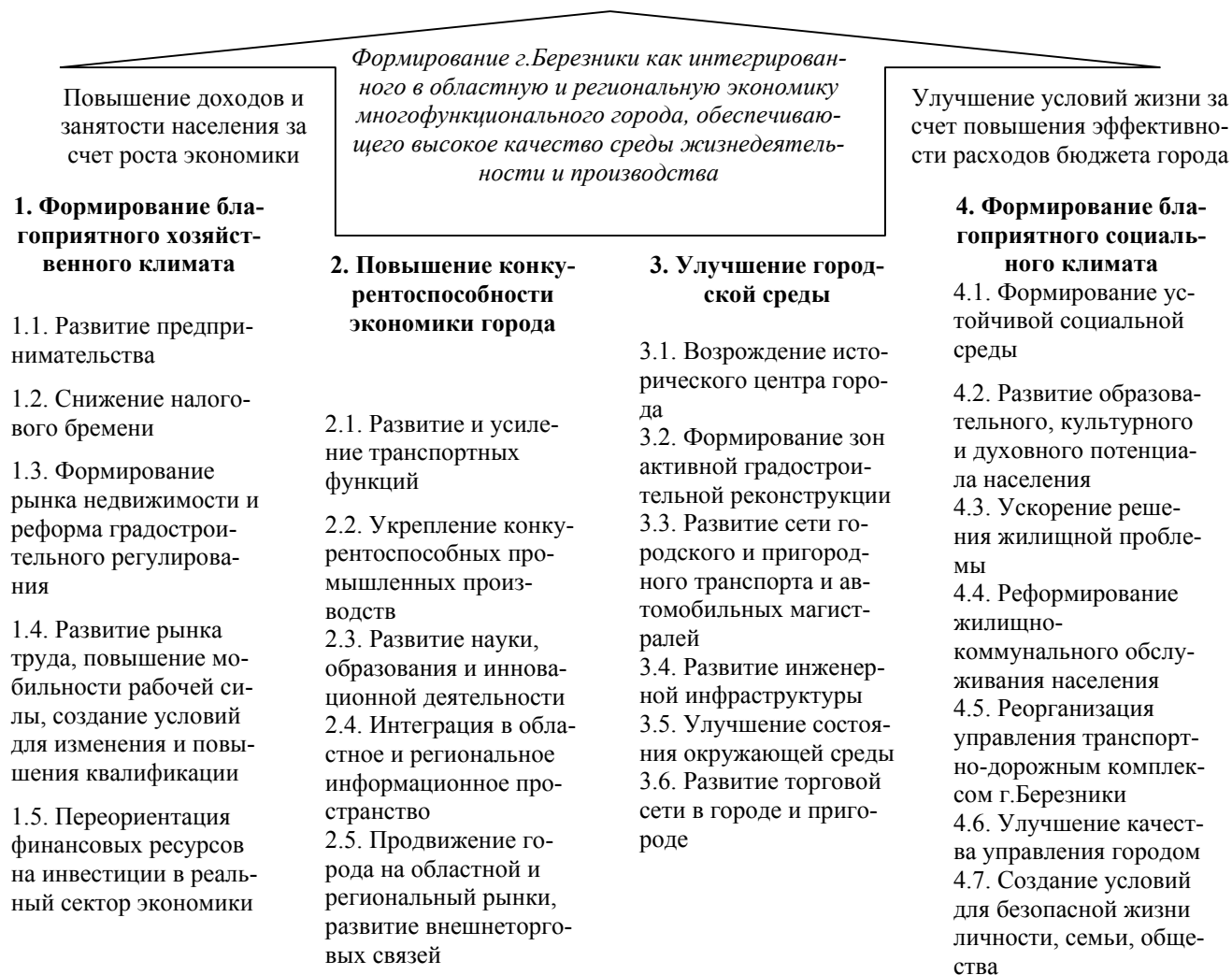


Рис.6. Сценарий социально-экономического развития г.Березники

Главная цель развития города – стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения, является универсальной целью развития любого города. Однако для сценария развития необходимо определить более специфичную главную цель, актуальную именно для Березников и конкретного периода. Исходя из итогов проведенного анализа, главная цель сформулирована следующим образом: развитие данного муниципального образования как интегрированного в областную и региональную экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производства. Это не только конкретизирует цель, но и включает указание на основные пути ее достижения – интеграция в областную и региональную экономику и улучшение городской среды и социального климата. Приведенные формулировки образуют блок верхнего уровня при главенстве цели повышения качества жизни. В понятие качества жизни, прежде всего, включаются наличие хорошей работы и достойной зарплаты, гарантированные качественные услуги здравоохранения и социального обеспечения, хорошее жилье, общественная безопас-

ность, политическая стабильность, возможности образования, культурные и досуговые возможности, качество окружающей среды.

Базой стабильного улучшения качества жизни должна стать эффективная мобильная и диверсифицированная экономика, в которой постоянное повышение производительности труда сопровождается расширением рынков сбыта и возникновением новых продуктов и услуг, что позволяет сохранять высокую занятость. Меры поддержки экономики и становления рынка создадут необходимые стимулы к труду, расширят занятость и потребление, позволят преодолеть тенденцию падения производства и начать экономический рост, ведущий к подъему качества жизни. Для улучшения материальных индивидуальных составляющих качества жизни важно обеспечить рост экономики, приводящий к росту доходов и горожан, и бюджета города. А для развития «неэкономических» составляющих, в формировании которых большую роль играет использование общественных средств, необходимо гарантировать эффективное расходование бюджета города.

Предложенные на рис.6 приоритетные цели и задачи вместе с мерами по их реализации составляют основные направления социально-экономического развития и в совокупности представляют собой сценарий социально-экономического развития города, основные положения которого излагаются в диссертационном исследовании.

6. Определена система показателей обеспечивающих мониторинг социально-экономического развития муниципального образования и отражающая эффективность функционирования механизма управления его развитием.

Чтобы оценить суммарный эффект от решения задач и реализации необходимых мероприятий, включенных в сценарный вариант развития города, необходимо учесть не только прямой непосредственный эффект от каждой меры, но и косвенное влияние происходящих изменений на другие сферы и стороны жизни. Кроме того, нужно оценить и общий системный эффект от реализации всего комплекса мероприятий. Таким образом, необходимым представляется формирование некоторой системы показателей обеспечивающих мониторинг социально-экономического развития муниципального образования, которая объективно отражала бы происходящие изменения, была удобной и доступной для использования на практике.

Опираясь на проведенные исследования и анализ существующей литературы по данной тематике, нами разработана и апробирована на примере г.Березники система показателей социально-экономического развития муниципального образования в соответствии с направлениями социально-экономического развития, предложенными в сценарном варианте развития и требованиями рынка (табл.4).

Таблица 4

Система показателей социально-экономического развития муниципального образования в соответствии со сценарными направлениями его развития.

№ п/п	Направление социально-экономического развития	Системы основных показателей по каждому направлению социально-экономического развития
1.	Формирование благоприятного хозяйственного климата	1.1. Объем валовой прибыли всех отраслей экономики (без учета убытков), млн.руб.. 1.2. Удельный вес налоговых доходов в бюджете города, %. 1.3. Объем инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования, млн.руб.
2.	Повышение конкурентоспособности экономики города	2.1. Индекс физического объема промышленной продукции, %. 2.2. Доля расходов на развитие науки и образования из средств городского бюджета, % 2.3. Доля экспорта в объеме производства, %.
3.	Улучшение городской среды	3.1. Доля расходов на транспорт, дорожное хозяйство и связь из средств бюджета города, %. 3.2. Объем розничного товарооборота, млн.руб. 3.3. Удельный вес в бюджете города поступлений за пользование природными ресурсами и выбросы вредных веществ, %
4.	Формирование благоприятного социального климата	4.1. Доля затрат средств городского бюджета на формирование и реализацию социальной политики города, %. 4.2. Доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и градостроительство из городского бюджета, %. 4.3. Доля затрат на правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий из средств городского бюджета, %.

Пользуясь имеющимися социально-экономическими показателями работы города Березники, данными исполнения бюджета города по доходам и расходам за тот же период времени и предложенной системой показателей для оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования автором составлена сводная таблица основных показателей функционирования муниципального образования за период 2000 – 2003гг (табл.5).

Основные социально-экономические показатели функционирования муниципального образования г.Березники

№ п/п	Название показателя	2000год	2001год	2002год	2003год
1. Формирование благоприятного хозяйственного климата					
1.1.	Объем валовой прибыли всех отраслей экономики (без учета убытков), млн.руб.	5695,08	3043,76	2600,00	2617,84
1.2.	Удельный вес налоговых доходов в бюджете города, %.	95,70	95,86	94,66	94,37
1.3.	Объем инвестиций (в основной капитал) за счет всех источников финансирования, млн.руб.	1346,34	1557,27	1660,60	1893,00
2. Повышение конкурентоспособности экономики города					
2.1.	Индекс физического объема промышленной продукции, %.	102,20	117,90	110,30	94,00
2.2.	Доля расходов на развитие науки и образования из средств городского бюджета, %	23,73	31,20	32,32	34,40
2.3.	Доля экспорта в объеме производства, %.	35,12	47,00	56,35	64,78
3. Улучшение городской среды					
3.1.	Доля расходов на транспорт, дорожное хозяйство и связь из средств бюджета города, %.	4,81	4,66	3,29	1,65
3.2.	Объем розничного товарооборота, млн. руб.	1602,2	2406,4	3188,9	4167,4
3.3.	Удельный вес в бюджете города поступлений за пользование природными ресурсами и выбросы вредных веществ, %	10,39	20,32	16,58	18,34
4. Формирование благоприятного социального климата					
4.1.	Доля затрат средств городского бюджета на формирование и реализацию социальной политики города, %.	6,88	4,22	4,29	2,22
4.2.	Доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и градостроительство из городского бюджета, %.	18,38	30,66	20,98	19,05
4.3.	Доля затрат на правоохранительную деятельность, обеспечение безопасности, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий из средств городского бюджета, %.	3,43	2,77	2,84	3,04

По данным таблицы автором сделан ряд выводов и заключение о том, что требуется активное стимулирование подъема экономики, оживление сельского хозяйства, увеличение налоговых поступлений в бюджет, реформирование и совершенствование всей системы муниципального управления, смена приоритетов развития муниципального образования в соответствии с предложенными целями и направлениями социально-экономического развития, учитывающими как уровень развития экономики страны в целом, так и требования рынка.

При всей значимости количественных оценок важнее все же правильно выбранные ориентиры, основное направление движения. По нашему мнению, основная направленность развития муниципального образования должна быть ориентирована на социальную справедливость, помощь малоимущим, на содействие производству, создание доходов и рабочих мест, на повышение эффективности бюджетных расходов, а главное, – адаптацию механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования к условиям рыночной среды.

Проведенные исследования, полученные результаты и предложенные автором научно-методические положения и разработки позволяют приблизиться к пониманию и уточнить сущность и содержание процессов управления экономическим развитием малого и среднего муниципального образования как системой высокой сложности, сформулировать концептуальные подходы к формированию целостного механизма, выбору методов и инструментов управления городом и его адаптации к условиям рынка.

Предложения, составляющие содержание данной работы, позволяют учитывать конкретные параметры и тенденции развития муниципальных образований как систем высокой сложности, создают предпосылки для принятия и применения обоснованных и эффективных управленческих решений в рыночной экономике.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ СОДЕРЖАТСЯ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Третьяков Е.В. Теоретические основы организации и совершенствования механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Брошюра. Изд-во НИИУМС. г.Пермь. - 2001. 3,31 п.л..
2. Лоскутова Л.В., Третьяков Е.В. Механизм управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Брошюра. Изд-во ПНЦ. г.Пермь. – 2002. 3,44 п.л. (личный вклад – 2,24 п.л.).
3. Малышев Ю.А., Мильман Л.М., Третьяков Е.В. Эффективный механизм и инструменты управления муниципальным предприятием в трансформационной экономике. Препринт. Изд-во НИИУМС. г.Пермь. – 2002., 6,1 п.л. (личный вклад – 2,3 п.л.).
4. Пыткин А.Н., Третьяков Е.В. Совершенствование механизма управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Препринт. Изд-во НИИУМС. г. Пермь. - 2003., 3,88 п.л. (личный вклад - 2,05 п.л.).
5. Пархоменко А.В., Третьяков Е.В. Развитие предпринимательства - основа экономической безопасности региона.//Тезисы докладов международной научно-практической конференции «Экономическая и энергетическая безопасность регионов России» Ч.II. – г.Пермь, 2003. 0,18 п.л. (личный вклад - 0,1 п.л.).
6. Третьяков Е.В. Проблемы местного самоуправления.//Тезисы докладов международной научно-практической конференции «Экономическая и энергетическая безопасность регионов России» Ч.III. – г.Пермь, 2003. 0,5 п.л.

Подписано в печать 09.08.2004г.

Усл.п.л. 1,75

Тираж 100 экз.

Формат бумаги 60x84 1/16

Заказ 071

Отдел оперативной печати ГосНИИУМС, г.Пермь, ул.Ленина, 66