

На правах рукописи

**Бедрий Игорь Викторович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СОБСТВЕННОСТЬЮ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К УСТОЙЧИВОМУ  
РАЗВИТИЮ**

Специальность 08.00.05

Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Ижевск – 2006

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  
Осипов Анатолий Константинович

кандидат экономических наук, доцент  
Ишманова Наталья Сергеевна

Ведущая организация - ГОУ ВПО «Уральская академия  
государственной службы»

Защита состоится: «28» февраля 2006 г. в 13 часов на заседании  
диссертационного совета ДМ.212.75.275.04 в ГОУ ВПО «Удмуртский  
государственный университет» по адресу: 426034, Удмуртская республика,  
г. Ижевск, ул. Университетская, 1 корпус 4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО  
«Удмуртский государственный университет»

Автореферат разослан «27» января 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук,  
профессор

А.С. Баскин

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Со времени принятия действующей Конституции Российской Федерации, законодательно отделившей местное самоуправление от государственной власти, в российских муниципальных образованиях накопился разносторонний опыт самостоятельного развития в новых условиях. Принятый в 1995 г. базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил общие принципы деятельности муниципальных образований. В частности, перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении органов местного самоуправления, был открытым, структура органов местного самоуправления не была жестко регламентирована и т.п.

Муниципальные образования, таким образом, получили высокую степень свободы в поиске эффективных способов решения своих проблем и выборе оптимального пути развития. Однако на практике эта свобода была существенно ограничена дефицитом финансовых и имущественных ресурсов, вызванным неурегулированностью отношений между уровнями публичной власти и хозяйствующими субъектами. В этих рамках – между законодательно определенными широкими полномочиями и недостатком реальных управленческих рычагов – шло развитие российских муниципальных образований. Основным направлением развития было и остается осуществление институциональных преобразований, реформирование самой системы муниципального управления.

Преимущественное внимание к управленческим аспектам вызвано несколькими причинами. Во-первых, новые задачи требовали новых организационных решений. Унаследованные от советской эпохи подходы к управлению муниципальным хозяйством работали лишь в условиях плановой экономики, их было необходимо модернизировать. Особенно это касается проблем управления муниципальной собственностью. Далеко не всем муниципальным образованиям отказ от советских схем дался легко, многие рудименты старых подходов сохраняются в муниципальной практике до сих пор. Во-вторых, ограниченность местных ресурсов вынуждала муниципальные образования изыскивать решения, одновременно низкочрезмерные и эффективные.

Особые трудности в управлении муниципальной собственностью вызывают далеко не завершенные процессы рыночных преобразований и необходимость следования общемировым тенденциям развития для обеспечения должного уровня жизни населения и конкурентоспособности местной экономики. Следование концепции устойчивого развития на

местном уровне требует совершенствования управления развитием муниципального образования в целом и совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию на первоначальном этапе.

**Область исследования** соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика): 5.8. Региональные особенности трансформации отношений собственности, их влияние на структуру и эффективность функционирования и развития региональных экономических систем; 5.13. Проблемы устойчивого развития регионов разного уровня; мониторинг экономического и социального развития регионов разного уровня; 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.** История развития научных взглядов на формирование и функционирование управления территориальным образованием в условиях рыночной экономики, в рамках которой рассматриваются и вопросы развития муниципальных образований, в нашей стране началась совсем недавно, с началом в 90-х годах реформ в России.

Особо значимые исследования в области теории региональной экономики, местного самоуправления и устойчивого развития ведут Ю.П. Алексеев, С.С. Артоболевский, И.Д. Афанасьенко, О.И. Боткин, В.Ю. Будавей, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, Б.М. Жихаревич, В.Н. Лексин, А.С. Маршалова, Т.Г. Морозова, В.И. Некрасов, А.С. Новоселов, Д.А. Новиков, А.К. Осипов, А.Н. Пыткин, А.И. Татаркин, О.А. Романова, В.Ф. Уколов, А.Н. Швецов, С.С. Шишов, Р.И. Шнипер и др.

Для зарубежных ученых, в числе которых У. Айзард, Х. Армстронг, Дж. Бачтлер, С. Вагенаар, У. Изард, К. Литтл, У. Моррис, П. Нийкэмп, Т. Питерс, Ф. Сникарс, М. Темпл, Дж. Тэйлор, Р. Уотермен, Л. Хоффман, Д. Юилл и др., характерно рассмотрение в своих работах в той или иной степени проблем региональной экономики, местного самоуправления и устойчивого развития.

Не смотря на то, что вопросам теории, методологии и практики управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию уделено определенное внимание в экономической литературе, глубина их исследований не удовлетворяет исчерпывающим потребностям научного изложения вопросов теории, методологии и практики при переходе муниципального образования к устойчивому развитию.

Обобщение опыта исследований в русле рассматриваемой в диссертации проблемы показало, что многие важные вопросы остаются неисследованными и дискуссионными, особенно в части устойчивого развития муниципального образования. Следствием этого является то, что отсутствует исчерпывающее научное изложение вопросов теории, методологии и практики в области управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.

**Целью диссертационного исследования** является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования.

Поставленная в работе цель потребовала решения ряда взаимосвязанных задач:

- исследовать и обобщить теоретические и методологические основы управления муниципальной собственностью;
- определить ключевые направления и особенности управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;
- разработать модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;
- выделить особенности технологического процесса управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;
- обосновать методические рекомендации по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования.

**Объектом исследования** является система управления муниципальной собственностью муниципального образования.

**Предметом исследования** являются организационно-экономические отношения, возникающие в процессе управления муниципальной собственностью.

**Теоретической и методологической основой исследования** являются научные труды и разработки отечественных и зарубежных авторов в области управления муниципальной собственностью, в области устойчивого развития, научно-методические материалы в области региональной политики, законодательные и нормативные акты субъектов Федерации и Российской Федерации, методические материалы научно-практических конференций и семинаров по теме исследования.

**Основные методы исследования.** Диссертационное исследование основано на использовании диалектической логики и системного подхода. В процессе работы применялись общенаучные методы и приемы: анализа, синтеза, обобщения и абстракции, моделирование и современные

информационные инструментальные средства.

**Информационную базу** исследования составляют законодательные и другие нормативные акты, материалы государственных органов власти, российские и зарубежные опубликованные и депонированные результаты научных исследований, соответствующие методические материалы, публикации в специализированной периодической печати, материалы научно-практических конференций, семинаров, данные органов государственной статистики. В диссертации нашли отражение результаты научно-исследовательских работ, выполненных автором и при его участии.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в разработке и обосновании ряда предложений по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. В процессе исследования получены следующие теоретические и практические результаты, определяющие научную новизну и являющиеся предметом защиты:

- уточнено понятие «управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования», учитывающее комплексность и перспективы совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;

- предложены концептуальные основы управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;

- разработана модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;

- определены особенности технологического процесса управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;

- обоснованы методические рекомендации по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования.

**Практическая значимость** состоит в том, что содержащиеся в диссертации методические и практические рекомендации могут служить основой для совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию для управления развитием отдельных муниципальных образований и для обеспечения методологического и управленческого единства устойчивого развития муниципальных образований, регионов и Российской Федерации в целом.

Материалы диссертации могут использоваться для подготовки и переподготовки специалистов органов законодательной и исполнительной власти региона, органов местного самоуправления.

Кроме того, отдельные результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе высших учебных заведений, при

проведении лекций и семинарских занятий по региональной и муниципальной экономике, государственному управлению экономикой, стратегическому планированию регионального и муниципального развития.

**Апробация исследования.** Теоретические и методические результаты исследования используются при чтении курса лекций по дисциплинам «Экономика территории», «Стратегическое управление» в программах дополнительного образования НОУ ДПО «Пермский академический учебный центр».

Отдельные теоретические, методические и прикладные результаты исследования используются при подготовке монографии Института экономики УрО РАН по модернизации муниципальной экономики.

Результаты исследования используются в управлении муниципальной собственностью администрациями: муниципального образования Пермского района Пермской области и Краснокамского муниципального района Пермского края.

**Публикации.** Результаты научных исследований нашли отражение в 6 публикациях, общим объемом 33,25 п.л., личный вклад автора 16,89 п.л.

**Объем и структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Содержит 149 страниц основного текста, включает 14 рисунков, 7 таблиц, приложения, список литературы из 134 наименований.

**Содержание работы.** *Во введении* обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены цели и задачи, сформулирована научная новизна и практическая значимость научных результатов.

*В первой главе* «Теоретико-методологические основы управления муниципальной собственностью» раскрыты современные роль и место органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, нормативно-методические основы управления муниципальной собственностью, показаны ключевые направления совершенствования управления муниципальной собственностью.

*Во второй главе* «Особенности управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию» определены концептуальные основы управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. Проведено исследование методических подходов по организации управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. Установлены организационно-экономические предпосылки совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.

*В третьей главе* «Организация управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию» разработана модель

управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию, показаны особенности технологического процесса управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию, обоснованы методические рекомендации по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.

*В заключении* обобщены полученные в процессе исследования выводы.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Уточнено понятие «управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования», учитывающее комплексность и перспективы совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.**

В диссертационном исследовании автор показывает, что цели муниципальной деятельности, определяющие ключевые направления совершенствования управления муниципальной собственностью, вытекают из предусмотренных законодательством функций и полномочий местного самоуправления. Главным предметом муниципальной деятельности является благоустройство жизни на территории муниципального образования в широком смысле этих слов, как устройство на благо человека. Генеральная цель муниципальной деятельности и муниципальной политики состоит в повышении качества жизни населения на территории местного самоуправления через оказание муниципальных услуг.

Для осуществления целенаправленной муниципальной деятельности необходимы соответствующие экономические ресурсы: земля, иные природные ресурсы, объекты инфраструктуры, сферы обслуживания и социального назначения, составляющие основу муниципальной собственности.

Для достижения целей развития муниципального образования в отношении муниципальной собственности местные органы власти должны выполнять две функции: регулирующую и хозяйственную.

Задача регулирующей функции - сформировать местную нормативную базу для управления муниципальной собственностью

Хозяйственная функция состоит в вовлечении муниципальной собственности в хозяйственный оборот:

- использование муниципальной собственности в качестве инвестиционного ресурса, а также в качестве стимула для привлечения средств инвесторов в экономику муниципального образования;

- повышение эффективности (в т.ч. доходности) использования муниципальной собственности;



- повышение ликвидности муниципальной собственности на вторичном рынке;
- обеспечение программно-информационной поддержки всех элементов системы управления муниципальной собственностью на основе современных технологий.

С точки зрения концепции устойчивого развития эффективность управления муниципальной собственностью должна рассматриваться как совокупность социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих. Две последние заложены в регулирующей и хозяйственной функциях муниципального образования. Социальная и экологическая составляющие эффективности управления муниципальной собственностью соответствуют генеральным целям развития муниципального образования.

Рассматривая теоретические основы устойчивого развития, автор поддерживает мнение зарубежных и отечественных исследователей, что экологическая модернизация на сегодняшний день единственная, достаточно последовательная научная теория, объединяющая и обосновывающая идеи «зеленого капитализма» и «устойчивого развития». Эта теория представляет собой инструмент достижения устойчивого развития, отвечая на вопросы о том, как добиться баланса между средой и обществом и как рост муниципальной экономики заменить ее развитием.

Автор считает, что экологическая модернизация муниципальной экономики и управления муниципальной собственностью в том числе, позволит сбалансировать социальную, экологическую, экономическую и институциональную составляющие эффективности управления муниципальной собственностью для обеспечения перехода к устойчивому развитию муниципального образования.

Таким образом, управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию - это деятельность, направляющая и регулирующая общественные отношения через посредство органов местного самоуправления, в отношении муниципальной собственности, имеющая своей целью достижение устойчивого развития муниципального образования через совокупность и единство социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих развития.

## **2. Предложены концептуальные основы управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.**

В диссертационной работе автором показано, что для описания и раскрытия сущности процессов управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию необходимо провести

структурирование методов и приемов управления и ввести некоторые понятия и определения, по существу оказывающие влияние на разработку и принятие управленческих решений для осуществления управления объектами муниципальной собственности.

В этой связи, по мнению автора, целесообразно провести классификацию:

1) муниципальной собственности, как совокупности различных объектов управления;

2) методов управления муниципальной собственностью.

А также, на основании проведенной классификации сформулировать критерии эффективности управления муниципальной собственностью в условиях перехода к устойчивому развитию муниципального образования.

Понятие устойчивое развитие (sustainable development) относится к глобальному, региональному, местному, корпоративному уровням и бизнесу.

Муниципальное образование, определяя свое развитие, может выбрать любой тип развития, исходя из тех условий, в которых оно находится на данный момент. Кроме того, оно должно определиться и с типом самой стратегии развития: ресурсным, рыночным, амбициозным.

В мировой практике с устойчивым развитием муниципальных образований связывают также увеличение их привлекательности для инвесторов в долгосрочной перспективе посредством повышения социальной, экологической, экономической и институциональной эффективности управления муниципальным образованием, в том числе управления муниципальной собственностью.

При выборе критериев и показателей эффективности управления муниципальной собственностью целесообразно применить используемые в мировой практике различные руководства и стандарты по составлению отчетности, отражающие особенности устойчивого развития, такие как GRI, AA1000, SA8000, SAM, SIGMA, применяемые в корпоративном секторе. Глобальная инициатива по отчетности (GRI) была основана в 1997 году американской неправительственной организацией «Коалиция за экологически ответственную экономику» (CERES) Всемирным экономическим советом по устойчивому развитию (WBCSD), Институтом мировых ресурсов (WRI), Программой окружающей среды ООН (UNEP) с целью повышения качества, точности и практической ценности отчетов устойчивого развития. В подготовленном GRI Проекте Руководства для отчетности по устойчивому развитию отчетность включает: отчет о природоохранной деятельности, отчет о социальной, этической или общественной стороне деятельности, финансово-экономический отчет.

Для перечня показателей, связанных с измерением параметров устойчивого развития, в каждом разделе отчета об устойчивом развитии предусмотрены соответствующие измерители. Так, для характеристики такого показателя как развитие (development) предлагается в качестве экономических измерителей рассматривать инновационные программы, инвестиции или капитальные затраты, в качестве социальных измерителей - обучение и развитие персонала, вклад или воздействие на местную инфраструктуру или сферу услуг, социально или этически ориентированные инвестиции; в качестве природоохранных измерителей - инвестиции в природоохранные технологии, перечень замены экологически вредных продуктов, природоохранно ориентированные инвестиции.

По мнению автора Рекомендации для составления отчетности по устойчивому развитию (GRI) целесообразно взять за основу системы показателей устойчивого развития для совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.

Цель совершенствования – повышение эффективности управления муниципальной собственностью предприятия в социальном, экологическом, экономическом и институциональном аспекте.

Совершенствование управления муниципальной собственностью в рамках открытой отчетности по устойчивому развитию должно:

- дать сбалансированное и адекватное представление о социальных, экономических, экологических и институциональных показателях, а на их основе - о влиянии управления муниципальной собственностью на устойчивое развитие муниципального образования;
- сравнивать показатели за различные периоды времени;
- сравнивать показатели разных муниципальных образований;
- с высокой степенью достоверности отвечать на вопросы, вызывающие озабоченность у заинтересованных сторон.

### **3. Разработана модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.**

Модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию с научной точки зрения представляет собой систему процессов и процедур, направленных на конечный, прогнозируемый результат, который является совокупностью социальной, экологической, экономической и институциональной составляющих. Управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию предполагает выявление положительных и отрицательных факторов социальных, экологических, экономических и институциональных

процессов, раскрытие тенденций и пропорций хозяйственного развития, принятие оптимальных управленческих решений.

В основу модели управления муниципальной собственностью закладываются хозяйственные процессы, в которых задействована муниципальная собственность. Модель направлена на определение социально-эколого-экономической и институциональной эффективности управления муниципальной собственностью и конечных результатов управления, складывающихся под воздействием объективных и субъективных внешних и внутренних факторов и получающих отражение через систему данных и показателей устойчивого развития муниципального образования.

Действующее законодательство Российской Федерации, субъектов РФ и нормативно-правовая база муниципальных образований позволяет сформировать общую организационную структуру управления муниципальной собственностью, представленную на рис. 1.

До настоящего времени в полном объеме не регламентировано разграничение прав и обязанностей по отношению к муниципальной собственности между различными институтами муниципальной власти. Практически все органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают в этой области нормативно-правовые документы, принимают решения в отношении конкретных объектов муниципальной собственности (рис. 2). Эффективность управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования в значительной мере определяется и зависит от:

- постановки стратегических целей и задач, адекватно отражающих внутреннее и внешнее положение муниципального образования, статику и динамику его развития в соответствии с концепцией устойчивого развития;
- совокупности и структуры сопряженных между собой показателей управленческой деятельности и устойчивого развития;
- информационной базы, в соответствии с целями и задачами совокупностью и структурой показателей достоверно, полно и своевременно предоставляющей данные для анализа и принятия решений.

Современный менеджмент предлагает решение подобных задач посредством регламентации управленческих процессов на основе сбалансированных счетных (стратегических) карт (Balanced Scorecard - BSC).

Установление целей в контексте устойчивого развития, связанных с внешней и внутренней средой муниципального образования, позволяет муниципальному образованию выделить цели и показатели для его внутренних бизнес-процессов управления муниципальной собственностью.

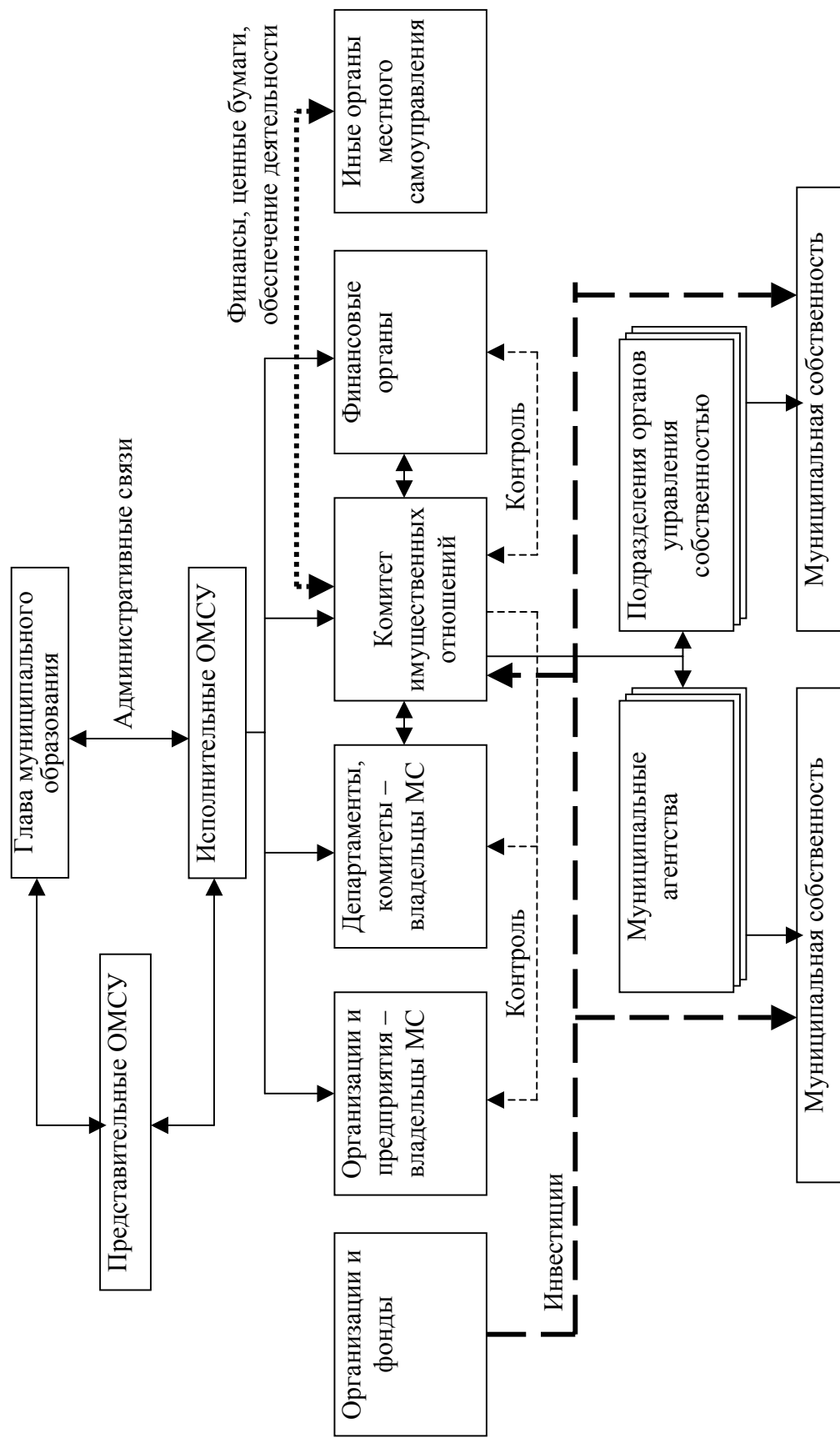


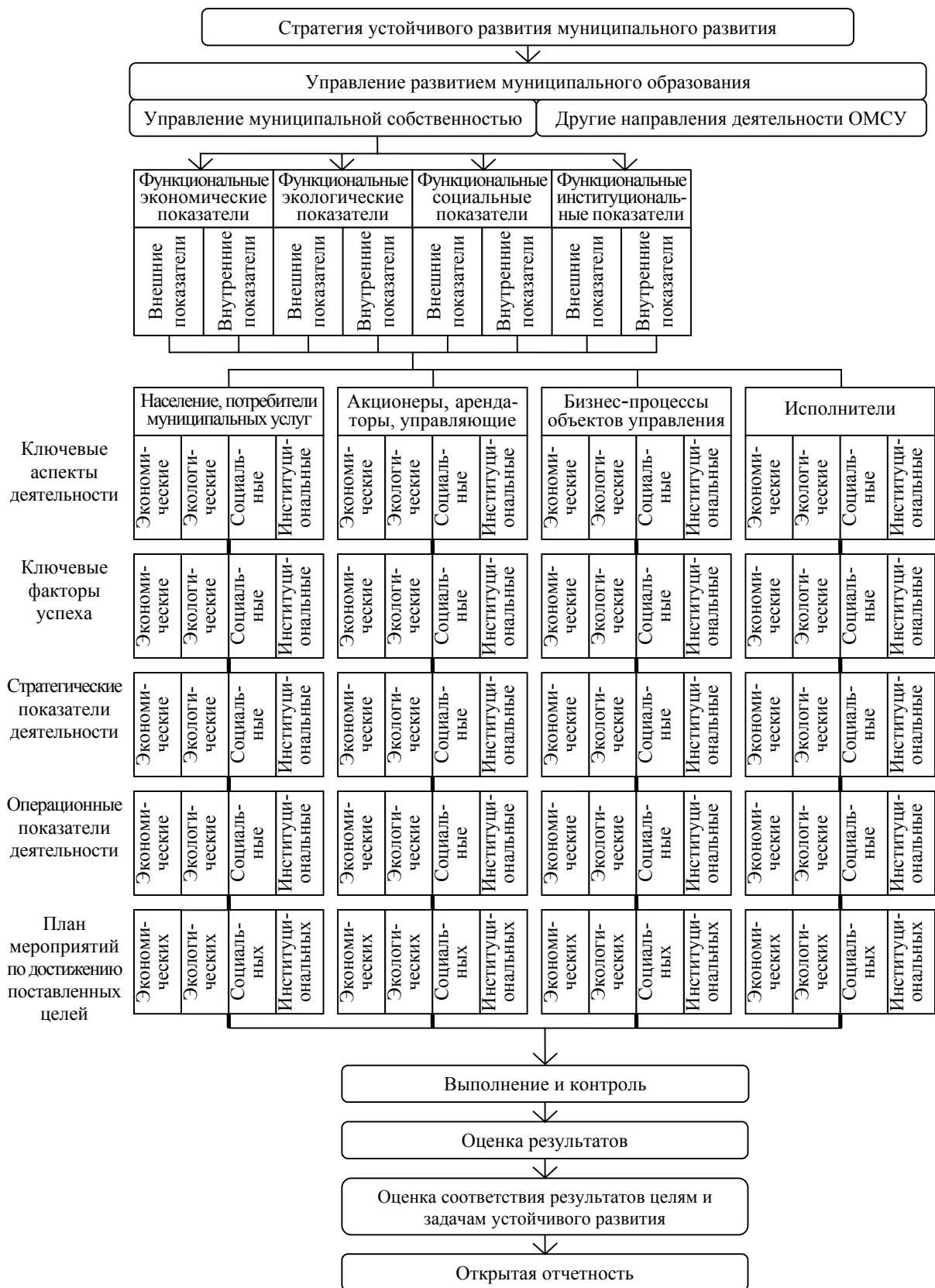
Рис. 1. Организационная структура управления муниципальной собственностью



**Рис. 2. Функциональная схема управления муниципальной собственностью**

Такая идентификация является одним из основных новшеств и выгод от использования подхода, основанного на счетных картах. Традиционные системы измерения деятельности, даже те, которые используют много нефинансовых индикаторов, фокусируются на улучшении качества, стоимости, и времени реализации существующих процессов. Сбалансированные счетные карты позволяют выдвинуть на первый план те процессы, которые являются наиболее важными для качественного улучшения деятельности в интересах потребителей муниципальных услуг/населения, акционеров, арендаторов, управляющих муниципальной собственностью и внешнего окружения муниципального образования. Часто такая идентификация позволяет создать совершенно новые внутренние процессы, в которых данная организация должна превзойти других, чтобы ее стратегия была успешной.

Автор показывает, что управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования согласно методологии и технологии BSC может быть представлено в виде модели, изображенной на рис. 3.



**Рис. 3. Модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию**

Оценка соответствия результатов управления муниципальной собственностью целям и задачам устойчивого развития муниципального образования представляет собой аналитический процесс, позволяющий ответить на вопрос о том, приведет ли разработанная модель управления муниципальной собственностью (представленная, например, в форме стратегического плана управления муниципальной собственностью, комплексной программы управления муниципальной собственностью и т.п.) к достижению муниципальным образованием своих целей, соответствующих задачам устойчивого развития, в условиях возможных изменений внешних и внутренних факторов.

Результаты оценки рассматриваются в соответствии с международными рекомендациями для открытой отчетности по устойчивому развитию.

#### **4. Определены особенности технологического процесса управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.**

В диссертационном исследовании автор показывает, что процессы управления муниципальной собственностью по своей сути являются процессами обработки информации в своеобразной системе координат: цели-задачи-функции-исполнители и данные-информация-знания-решения-действия-результат. Совпадение результата и целей свидетельствует о технологичности и эффективности процесса управления.

В работе подчеркивается, что в настоящее время имеются объективные предпосылки для создания развитого информационно-аналитического обеспечения системы управления муниципальным имуществом. Оно включает информационную часть, решающую задачи сбора необходимой первичной информации, и аналитическую часть, позволяющую анализировать реальное состояние управляемых объектов путем обработки исходной информации с помощью соответствующего комплекса методик и выработать проекты управленческих решений в соответствии с поставленными целями.

Однако возможности программного обеспечения на муниципальном уровне пока ограничиваются в основном выполнением таких функций, как:

- ведение реестра предприятий, относящихся к муниципальной собственности;
- ведение реестра акционируемых предприятий;
- формирование и контроль выполнения план-графика продажи акций акционерных обществ;
- формирование отчетности по ходу процесса приватизации.



Последующие разработки ориентированы на решение следующих задач:

- ведение договоров аренды муниципального имущества, хозяйственного ведения, оперативного управления, залога и т.д.;
- учет недвижимости;
- анализ финансового состояния предприятий;
- ведение бухгалтерского учета;
- организация документооборота, делопроизводства и контроля исполнения документов.

Автор отмечает, что в 1999 году Мингосимуществом России было принято решение о разработке Единой стандартной концептуальной модели данных государственного имущества, которая позволяет унифицировать:

- структуру данных, собираемых от территориальных органов;
- структуру баз данных территориальных органов;
- процедуру ведения баз данных;
- прикладные задачи, решаемые территориальными органами;
- программное и аппаратное обеспечение автоматизированных систем территориальных органов.

Аналогично Единой стандартной концептуальной модели данных государственного имущества концептуальная модель данных муниципального имущества, по мнению автора, должна обеспечивать однозначную идентификацию объектов муниципального имущества, например, на основе линейной геопривязки объектов, которая, помимо точной идентификации объектов, позволит обеспечить простую трансляцию модели в полную геоинформационную модель муниципального имущества. В то же время такая модель должна быть открытой и допускать:

- простое развитие без нарушения действующих прикладных программных разработок;
- использование разнообразных форм представления данных (текстовую, графическую, аудио-, фото-, видео- и другую информацию);
- простую разработку новых прикладных задач.

Реализация концептуальной модели данных муниципального имущества создает предпосылки для разработки аналитической составляющей информационно-аналитического обеспечения управления муниципальной собственностью (ИАО УМС), позволяющей решать весь комплекс управленческих задач, которые применительно к органам управления муниципальным имуществом можно условно разделить на две группы:

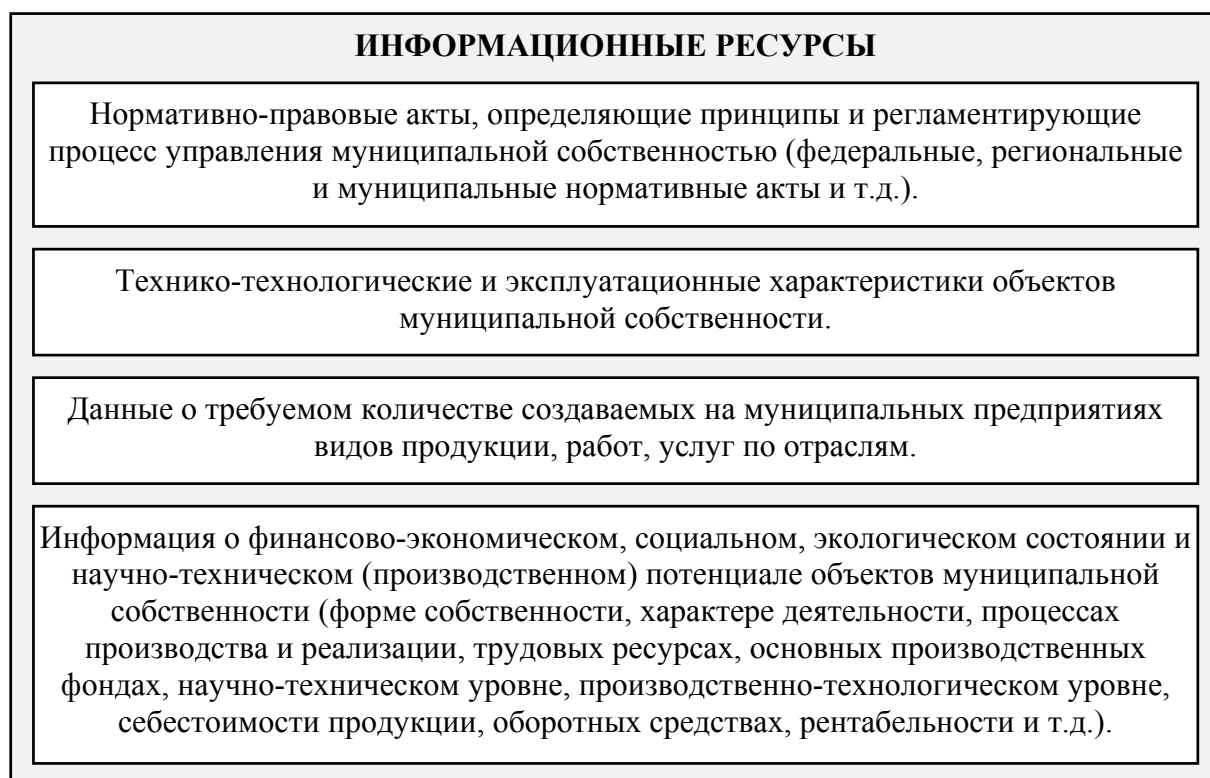
1) задачи основной деятельности муниципальных органов, связанные с вопросами управления, в том числе приватизации и распоряжения

муниципальной собственностью;

2) вспомогательные задачи, обеспечивающие деятельность органов управления муниципальной собственностью, как функциональные комплексы: правовое обеспечение; документооборот; бухгалтерский учет; управление кадрами.

Специальной задачей ИАО УМС является комплексное информационное обслуживание субъектов управления муниципальной собственностью на этапах подготовки, принятия, реализации и контроля выполнения решений.

Применительно к рассматриваемой проблеме информационные ресурсы представляют собой совокупность данных маркетингового, научно-технического, производственно-технологического, финансового, экономического, юридического, социологического, экологического и т.п. характера, используемых при обосновании решений по управлению муниципальной собственностью и распределенных на различных носителях (рис. 4).



*Рис. 4. Структура информационных ресурсов, используемых при управлении муниципальной собственностью*

Анализ перечня задач, решаемых ИАО УМС, позволяет условно разделить его на две составляющие: информационную, обеспечивающую сбор, обработку, хранение и выдачу информации, необходимой для

выработки решений, и аналитическую, позволяющую решать задачи подготовки и выбора рациональных управленческих решений с прогнозной оценкой возможных последствий их реализации.

Для повышения эффективности управления развитием муниципальных образований автором предлагается использовать соответствующие информационно-коммуникационные технологии. В диссертации приводится пример решения для стратегического управления территориальными образованиями на базе программного продукта компании SAP AG - Strategic Enterprise Management (SAP SEM), при конфигурировании которого в соответствии с конкретной задачей возможно оценивать при помощи индикаторов агрегированные стратегические цели органов муниципальной власти. При этом основная цель может принадлежать одной предметной области, а подцели - разным. Стратегическое планирование и административное управление отображаются в системе BSC. Цели являются элементами стратегии, механизмы их реализации отражаются в инициативах, формируются показатели выполнения и определяются риски – препятствия на пути достижения целей. Функциональные и методические аспекты стратегического направления реализуются в виде карты BSC и стратегий в рамках карты. А успехи в достижении той или иной поставленной цели отслеживаются по выбранным показателям.

Исследование зарубежного опыта показало, что автоматизация функции управления органов муниципальной власти с помощью продуктов SAP применяется на государственном уровне в рамках программ финансирования разработок по электронному правительству. Опыт Федерального министерства экономики и труда Германии показал высокую эффективность автоматизации управления на уровне муниципалитетов.

В связи с этим в диссертационной работе автором подтверждается необходимость и реальная возможность создания автоматизированной системы управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию с использованием методологии и технологии BSC.

## **5. Обоснованы методические рекомендации по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию муниципального образования.**

Проведенное диссертационное исследование показывает, что для совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию существуют определенные организационно-экономические предпосылки, которые служат отправной точкой для предлагаемых автором методических рекомендаций по совершенствованию управления муниципальной собственностью.

Наличие организационно-экономических предпосылок совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию обусловлено рыночными преобразованиями в Российской Федерации, которые проходят в последние 15 лет, приватизационными процессами и процессами передачи собственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Рыночные преобразования и движение собственности происходит на общем фоне изменения характера хозяйствования и жизнедеятельности, основные тенденции которых описываются концепцией устойчивого развития.

В табл. 1 «Структура промышленного производства по формам собственности в Пермской области» показаны характерные изменения за 1995-2004 годы. Несмотря на высокую динамику приватизационных процессов (34,7% в 1995 г. и 61,1% в 2004 г. частных из общего числа промышленных предприятий) наблюдается устойчивое позиционирование муниципальных предприятий в этот период (5,1% в 1995 г. и 8,2% в 2004 г. муниципальных из общего числа промышленных предприятий).

**Таблица 1**

**Структура промышленного производства по формам собственности в Пермской области (в % к итогу)**

	1995			2000			2001			2002			2003			2004		
	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году	число предприятий	объем промышленной продукции	индекс промышленного производства, в % к предыдущему году
Вся промышленность	100	100	97,3	100	100	117,7	100	100	106,3	100	100	101,3	100	100	106,5	100	100	104,0
в т.ч. муниципальная	5,1	0,9	104,6	9,3	0,7	99,4	8,9	0,8	103,3	8,6	0,8	100,1	9,3	0,7	88,7	8,2	0,6	80,3
частная	34,7	25,0	87,1	54,9	56,9	113,7	59,8	51,9	108,4	61,9	49,8	104,2	59,3	53,9	115,3	61,1	39,8	93,2

<sup>1)</sup> Данные приведены в структуре и ценах соответствующих лет по текущей отчетности, без субъектов малого предпринимательства.

Процесс создания новых и передача в муниципальную собственность предприятий подтверждается данными табл. 2 «Число предприятий и организаций по формам собственности» по Пермской области в 1997-2004 годах (на 1 января).

Автор отмечает динамику возрастания количества муниципальных предприятий с 3 248 в 1997 году до 5 975 в 2003 году. Снижение количества муниципальных предприятий в Пермской области в 2004 году до 5 787

свидетельствует об активизации процессов приватизации, в результате которых решаются задачи повышения доходов местных бюджетов.

**Таблица 2**

**Число предприятий и организаций по формам собственности (на 1 января)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Число предприятий и организаций									
Всего	34 506	37 252	39 787	42 302	45 797	48 163	50 891	55 114	54 662
В т.ч. муниципальная	3 248	3 570	4 086	4 710	5 295	5 722	5 886	5 975	5 787
В % к итогу									
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В т.ч. муниципальная	9,4	9,6	10,3	11,1	11,6	11,9	11,6	10,8	10,6

В табл. 3 «Источники средств от приватизации предприятий (объектов) по формам собственности в 2004 году в Пермской области» приведены данные о результатах приватизации.

**Таблица 3**

**Источники средств от приватизации предприятий (объектов) по формам собственности в 2004 году в Пермской области**

	Всего, млн. рублей	в том числе по предприятиям (объектам), находившимся в собственности <sup>1)</sup>			Всего, %	в том числе по предприятиям (объектам), находившимся в собственности <sup>1)</sup>		
		федеральной	субъектов РФ	муниципальной		федеральной	субъектов РФ	муниципальной
Получено средств от приватизации <sup>2)</sup>	478,3	0,6	253,9	223,8	100	0,1	53,1	46,8
из них:								
от продажи акций открытых акционерных обществ	209,3	-	207,2	2,1	100	-	99,0	1,0
от продажи государственного и муниципального имущества	269,0	0,6	46,7	221,7	100	0,2	17,4	82,4
из нее:								
недвижимого имущества	123,5	-	-	123,5	100	-	-	100
земельных участков под строениями (сооружениями)	12,5	0,6	7,8	4,2	100	4,5	62,2	33,3
от выкупа арендованного государственного и муниципального имущества	11,6			11,6	100	-	-	100

<sup>1)</sup> По состоянию на дату приватизации.

<sup>2)</sup> Включая средства, поступившие от приватизации предприятий (объектов), приватизированных в предыдущие годы.

Характерно, что поступления средств от приватизации объектов федеральной незначительны по сравнению с поступлениями средств от приватизации объектов субъекта РФ и муниципальной собственности. Причем, последние сопоставимы друг с другом – 53,1% и 46,8% от общих поступлений соответственно. Разница в том, что поступления субъекта РФ – от продажи акций открытых акционерных обществ (99,0%), а поступления муниципальных образований – от продажи муниципального имущества (82,4%). Однако, поступления муниципальных образований от продажи акций открытых акционерных обществ также имеют место, хотя и в малом объеме (1,0%).

Табл. 4 «Поступление средств от приватизации и их распределение» показывает устойчивую динамику роста поступлений средств от приватизации в целом и в муниципальные бюджеты в частности.

**Таблица 4**

**Поступление средств от приватизации и их распределение  
(миллионов рублей; до 1998 г. - млрд. рублей)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Получено средств от приватизации государственного и муниципального имущества <sup>1)</sup> - всего	23,3	16,6	10,8	16,7	64,1	44,7	151,0	110,0	348,5	478,3
в том числе от приватизации предприятий (объектов), находившихся в собственности <sup>2)</sup> :										
федеральной	6,5	7,6	4,9	4,1	45,5	8,8	86,7	4,4	0,1	0,6
субъектов Российской Федерации	0,7	0,6	2,0	3,4	7,4	0,2	0,1	3,7	170,4	253,9
муниципальной	16,1	8,4	3,9	9,2	11,2	35,7	64,2	101,9	178,0	223,8
Перечислено денежных средств, поступивших от приватизации государственного и муниципального имущества - всего	23,0	16,5	9,2	16,6	64,1	44,3	150,1	110,0	348,4	428,3
из них:										
в федеральный бюджет	4,5	4,9	1,7	1,4	6,7	1,8	67,5	4,2	22,0	8,40
в бюджеты субъектов Российской Федерации	5,5	2,9	1,2	0,9	3,8	0,7	8,4	2,5	150,7	238,8
в муниципальные бюджеты	8,1	6,0	4,8	11,4	45,8	35,6	63,0	97,4	168,3	163,3

<sup>1)</sup> Включая средства, полученные от приватизации предприятий (объектов), приватизированных в предыдущем году.

<sup>2)</sup> По состоянию на дату приватизации. В 1993-2004 гг. от приватизации получено 1 285,5 млн. рублей (в масштабе цен, действующем с 1 января 1998 г.)

Табл. 5 «Использование муниципального имущества в Пермском районе Пермской области за 2003-2004 г.г., 1-е полугодие 2005 г. и прогноз на 2006 год» также показывает положительную динамику в использовании муниципального имущества в конкретном муниципальном образовании Пермской области, в том числе и положительный прогноз на 2006 год (по данным комитета имущественных отношений муниципального образования Пермский район Пермской области).

К организационно-экономическим предпосылкам совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию относится нормативно-правовая база, позволяющая осуществлять управление муниципальной собственностью и совершенствование управления. Автором приводится пример существующей нормативно-правовой базы управления муниципальной собственностью муниципального образования Пермский район Пермской области на 2005 год.

*Таблица 5*

*Использование муниципального имущества в Пермском районе Пермской области за 2003-2004 г.г., 1-е полугодие 2005 г. и прогноз на 2006 год*

№ п/п	Наименование показателя	2003 год	2004 год	1-е полугодие 2005 года	прогноз на 2006 год
1	Количество договоров аренды, шт.	258	282	324	335
1.1	в т.ч. реклама	28	57	70	75
2	Поступления от аренды имущества, тыс. руб.	4371,2	6003,3	2792,8	5500
2.1	в т.ч. реклама	325,0	701,5	589,1	1150,0
3	Поступления от продажи муниципального имущества, тыс. руб.	7497,0	2663,9	2493,7	1000,0

На рис. 5 представлены основные направления муниципальной политики в сфере совершенствования управления муниципальной собственностью, предлагаемые автором.

В данном исследовании было показано, что в целях совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию необходимо дальнейшее развитие специального информационно-аналитического обеспечения (ИАО УМС). На него следует возложить задачи оперативного сбора достоверной информации и аналитической ее обработки с использованием соответствующего методического обеспечения для подготовки проектов управленческих решений в области повышения эффективности управления муниципальной собственностью.



**Рис. 5. Основные направления муниципальной политики в сфере совершенствования управления муниципальной собственностью**

При этом основными задачами по совершенствованию управления муниципальной собственностью, раскрывающими основные направления муниципальной политики в сфере совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию, являются следующие:

- совершенствование учета предприятий для обеспечения их эффективной работы;
- совершенствование арендных отношений;
- развитие рыночных отношений в управлении муниципальной собственностью;
- организация эффективной инвестиционной деятельности;
- экологическая модернизация управления муниципальной собственностью;
- регламентация деятельности органов управления муниципальной собственностью;
- информационно-аналитическое обеспечение совершенствования управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию;



- организационно-техническое обеспечение деятельности органов управления муниципальной собственностью.

Проведенное диссертационное исследование показало, что в настоящее время наметились серьезные изменения в управлении экономикой страны в целом и муниципальной собственностью, в частности. Общее направление этих изменений соответствует принятой в странах с рыночной экономикой современной теории государственного сектора. В соответствии с этой теорией государство в развитой рыночной системе призвано обеспечивать институционально-правовую структуру экономики и восполнять так называемые «провалы рынка». Глобальной тенденцией становится необходимость экологической модернизации экономики на уровне государств, регионов, муниципальных образований, корпораций и бизнеса.

На это нацелены предлагаемые автором методические рекомендации по совершенствованию управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию.

#### **РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:**

1. Бедрий И.В. Теоретико-методологические основы управления муниципальной собственностью. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2003. – 2,61 п.л.
2. Пыткин А.Н., Бедрий И.В. Управление муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2004. – 2,72 п.л. (авт. 1,81 п.л.).
3. Бедрий И.В. Методические подходы по организации управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. Брошюра. - Пермь: Изд-во НИИУМС, 2004. – 2,78 п.л.
4. Бедрий И.В., Мишарин Ю.В. Модель управления муниципальной собственностью при переходе к устойчивому развитию. Препринт. – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – 2,39 п.л. (авт. 1,59 п.л.).
5. Бедрий И.В. Повышение эффективности управления муниципальной собственностью в условиях глобализации // Регионы России в условиях глобализации: Сборник научных трудов / Под ред. А.Н.Пыткина, Пермский филиал Института экономики УрО РАН – Пермь: Изд-во НИИУМС, 2005. – Выпуск IV. – 0,25 п.л.
6. Бедрий И.В., Костарев А.В., Кузнецов А.П., Цвикилевич А.В. Актуальные вопросы местного самоуправления. Монография. - Пермь: Изд-во Стиль-МГ, 2005. – 22,5 п.л. (авт. 7,85 п.л.).

---

Подписано в печать 24.01.2006  
Формат 60x84 1/16. Бумага писчая. Уч.-изд.л. 1,45  
Тираж 100 экз. Заказ № 19

---

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