
УДК 338.24(470.620)
ББК 65.050.23(2Рос-4Кра)
Ж 86

Б.М. Жуков

Доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента организации Кубанского института международного предпринимательства и менеджмента, г. Краснодар. Тел.: (861) 211 11 30, e-mail: zhukovboris@mail.ru.

О.В. Булатова

Аспирант кафедры менеджмента организации Кубанского института международного предпринимательства и менеджмента, г. Краснодар. Тел.: (861) 211 11 30, e-mail: baron@mail.kuban.ru.

Формирование системы эффективного управления субрегиональными экономическими локалитетами

(Рецензирована)

Аннотация. В статье на основе проведенных авторских исследований сформированы подходы к совершенствованию системы эффективного территориального управления локалитетами Краснодарского края. Авторами представлены три основные модификации построения модели бюджетной системы локалитета, которые основываются на государствообразующем статусе муниципалитета и раскрывают соответственно три варианта его реализации в государственном бюджетном механизме.

Ключевые слова: управление локалитетами, государственный бюджетный механизм, инновационные подходы и модели, адаптация и модернизация функционирования бюджетного сегмента.

В.М. Zhukov

Doctor of Economics, Professor, Head of Management of the Organization Department, the Kuban Institute of International Business and Management, Krasnodar. Ph.: (861) 211 11 30, e-mail: zhukovboris@mail.ru.

О.В. Bulatova

Post-graduate student of Management of the Organization Department, the Kuban Institute of International Business and Management, Krasnodar. Ph.: (861) 211 11 30, e-mail: baron@mail.kuban.ru.

Approaches to improve the system of financial support of territorial administration locality

Abstract. On the basis of the author's researches, approaches are given to improve a system of effective control of territorial administration localities in the Krasnodar territory. The authors present three basic modifications of the model of the locality budgetary system which are based on the state-forming status of municipality and uncover accordingly three variants of its realization in the state budgetary mechanism.

Keywords: control of localities, the state budgetary mechanism, innovative approaches and models, adaptation and modernization of a budgetary segment functioning.

В результате проведенных исследований, анализа научно-прикладных разработок администрации Краснодарского края и научно-исследовательских организаций нами были получены результаты, на основе которых сформировались три основные модификации построения модели бюджетной системы муниципалитета. Все они основываются на государствообразующем статусе муниципалитета и раскрывают соответственно три варианта его реали-

зовались три основные модификации построения модели бюджетной системы муниципалитета. Все они основываются на государствообразующем статусе муниципалитета и раскрывают соответственно три варианта его реали-

зации в государственном бюджетном механизме.

Вариант 1 предусматривает корректировку нормативной базы формирования доходов и распределения поступлений между бюджетами муниципального, регионального и федерального уровней на основании регистрации выполнения муниципалитетом государственнообразующих функций при сохранении общего механизма построения и исполнения бюджета.

Вариант 2 предполагает разработку и реализацию компенсационного механизма финансирования затрат на выполнение муниципалитетом комплекса государственнообразующих функций на основе централизации соответствующих расходов в конкретных статьях бюджетов верхних уровней.

Вариант 3 опирается на делегирование особого статуса налогоплательщика градообразующим предприятиям муниципалитетов, определяющего механизм их целевого участия в формировании и функционировании муниципальной инфраструктуры, разработке

и осуществлении местных социально-экономических программ, обеспечивающих выполнение государственнообразующих функций муниципалитета.

Естественно, что выбор и применение базовой модификации модели бюджетного механизма муниципалитета определяет необходимость разработки пакета адаптированных процедур финансирования выполнения муниципалитетом его государственнообразующих функций [1], который включает такие процедуры, как налогообложение государственных заказов; кредитование наукоемких программ; гарантирование высокотехнологичных инвестиций; раздел продукции интеллектуальной собственности; финансирование конверсионных проектов.

Разработка инновационных решений в построении и функционировании систем финансирования муниципалитетов признается актуальной и необходимой. На этой основе нами предлагается следующая инновационная модель финансирования разработки и выполнения субрегиональным локалитетом своих функций (рис.1).

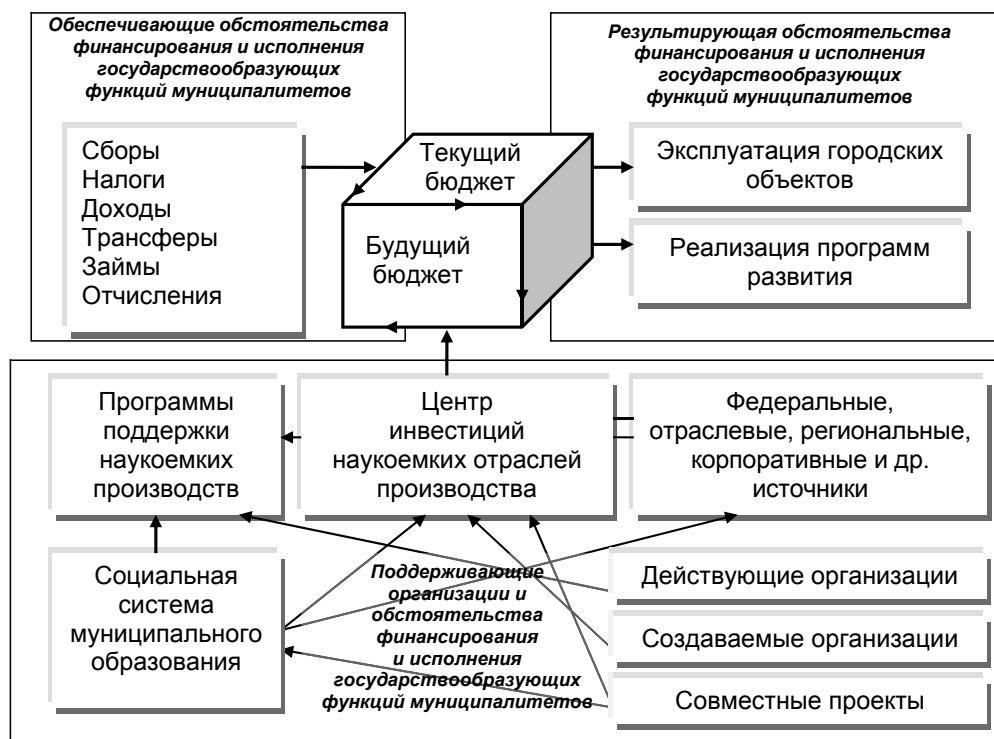


Рисунок 1. Концептуальная модель финансирования и исполнения государственнообразующих функций субрегиональными локалитетами Краснодарского края

Юридической основой данной модели является двухстороннее соглашение о порядке взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и администрации Краснодарского края по реализации программ края в статусе муниципального образования, соответствующее представленной в настоящем исследовании модели финансирования по варианту 1.

Такой подход впервые позволяет муниципалитету не только самостоятельно финансировать программу развития, но и открывает новые инвестиционные механизмы финансирования целевых проектов обеспечения и развития государствообразующих функций муниципалитета.

Построение алгоритма процедуры исполнения такой схемы финансирования основывается на принципе возвращения (закрепления) существенной части собранных в Краснодарском крае налогов на целевое финансирование программ развития научно-технического комплекса, создание рабочих мест для высококвалифицированных рабочих и служащих, организацию малых, инновационных и венчурных предприятий, эффективно реализующих научно-технический потенциал, наработанный в организациях края. Эта задача носит практико-методологический характер и решается на основе пакетных соглашений, сопровождающих, раскрывающих и развивающих указанное генеральное решение.

Адаптация и модернизация функционирования бюджетного сегмента финансового механизма осуществляется в режиме сопровождения. Управление этим сегментом финансового механизма вменяется в обязанности специально создаваемому муниципальному центру наукоемких и высокотехнологичных инвестиций (ЦНИ) и его инфраструктуре, координирующим научно-исследовательские и инновационно-коммерческие работы по определению перспективных направлений инвестиций; организации конкурсных, экспертных и других процедур; проведению финансирования проектов и программ; контролю и оценке эффек-

тивности вложений; развитию инвестиционной инфраструктуры.

Такая модель позволяет целенаправленно и предметно реализовывать в рамках данного механизма и наиболее эффективные принципы, методы, алгоритмы и инструменты варианта 2, предусматривающего разработку и применение схемы компенсации финансирования наукоемких и высокотехнологичных программ.

Естественно, что выбор базовой модификации модели бюджетной системы муниципалитета обуславливает необходимость разработки пакета адаптированных процедур финансового обеспечения выполнения государствообразующих функций, целевая и последовательная реализация которого формирует организационно-методическую основу разработки, построения и осуществления типовых процессов муниципального управления в рамках механизма управления конкретным объектом.

Понятно, что собственно финансовый механизм муниципального управления в рыночных условиях выходит за рамки бюджетного сегмента, получая свое совершенствование и развитие прежде всего на основе использования реальных местных ресурсов, специфики состава и содержания субрегионального образования, хозяйствующих на его территории субъектов, управленческого потенциала.

Наработка конкретных программ, процедур, приемов, определение направлений, формирование структур и систем реализации задач финансового механизма муниципальной системы управления позволяют выделить его основные рычаги как с целью обеспечения их эффективного взаимодействия, так и в качестве векторов самостоятельного совершенствования и развития.

Такой подход позволяет систематизировать весь финансовый инструментарий и при условии дальнейшего совершенствования содержания каждой группы обеспечить стратегическое развитие механизма в целом. Вместе с тем он определяет основные модели взаимодействия между элементами различ-

ных групп, позволяя выстраивать более сложные, многоуровневые процедуры их взаимодействия, только целенаправленно и предметно оснащая содержание финансового механизма, формируя исчерпывающую картину применяемого инструментария муниципального управления. Методически это обеспечивает построение базовых процедур функционирования механизма, оснащение ими основных органов и структур муниципального управления, практическую реализацию комплексной модели муниципального управления.

Далее представляется целесообразным дать практические рекомендации по решению вопросов и проблем бюджетов субрегионального уровня.

Администрацией Краснодарского края утвержден план перспективного развития до 2013 года: увеличение валового продукта региона не меньше, чем на 4,4%. При этом заложен почти 5-процентный рост промышленности. Также поставлена задача увеличения объемов продукции аграрной сферы на 5,7%, на столько же — в курортной сфере и до 8% — в транспортном комплексе. Локомотивом экономики по прогнозам должно стать строительство: на 2011 год заложен 22-процентный рост данного сектора. Рост среднемесячной зарплаты заложен на уровне 11,5% [2].

Так же, как и в экономике, руководством края поставлены максимальные цели по бюджету: рост доходов более 7% до 117 млрд. руб. Бюджет края сбалансирован и сохранил социальную направленность. При этом поставлена цель оптимизировать затраты на содержание учреждений и повысить эффективность бюджетных расходов.

Несмотря на дополнительную нагрузку, бюджет-2013 будет и бюджетом развития; максимально учтены затраты на реализацию долгосрочных целевых программ, среди которых инвестиции в строительство объектов с высокой степенью готовности, ремонт и строительство дорог, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и др.

Очевидно, что городские и сельские поселения Краснодарского края имеют

значительный потенциал доходов. Бюджетным кодексом и законодательством Краснодарского края установлены единые нормативы налоговых отчислений в бюджеты поселений на эти годы. От земельного налога, а также налога на имущество физических лиц местный бюджет получает 100% сборов. НДФЛ приносит муниципалитету 10%, единый сельскохозяйственный и транспортный налоги — по 30%, доходы от аренды земли — 50% сборов [3].

Среди наиболее распространенных ошибок и проблем в части наполняемости бюджетов можно отметить следующие.

По земельному налогу некоторые поселения некорректно приняли бюджетные плановые назначения по данному основному источнику, что привело к занижению показателя собираемости данного налога — ниже, чем в плане 2009 года. Руководству муниципалитетов следует пересмотреть данные показатели. Кроме того, по данным Роснедвижимости, на 1 января 2011 года идентифицировано только 74% сведений о земельных участках в Краснодарском крае. Это значит, что свыше 70 земельных участков не прошли контроль и не переданы в налоговые органы для начисления платежей. По этой причине бюджетные потери за 2009 год в крае составили 12,5 млн. руб. Таким образом, руководству муниципалитетов необходимо повысить эффективность работ по актуализации баз данных недвижимого имущества.

В сфере управления муниципальным имуществом самая распространенная ошибка на сегодняшний день — нарушение правил ведения реестра: ни в одном районе Краснодарского края вновь построенные за счет средств местных бюджетов объекты в анализируемом периоде в реестр не вносились, в то время как внесение имущества в реестр обеспечивает его сохранность и эффективное управление.

Следующим проблемным вопросом бюджетной обеспеченности территорий является арендная плата. В настоящее время Бюджетный кодекс РФ гласит, что арендная плата, которая поступает

предприятиям, остается в их распоряжении. Но плата, которая предоставляется государственным учреждениям за аренду помещений, должна поступать в бюджет. В 2009 году Контрольно-ревизионное управление Краснодарского края провело ряд мероприятий по проверке эффективности использования имущества, которые обнаружили 120 объектов, не внесенных в реестр. Кроме того, было выявлено 128 тысяч кв. м помещений, используемых сторонними организациями без оформления документов в установленном порядке.

Другой основной доходный источник бюджетов территорий — НДФЛ. В данном случае следует своевременно информировать налогоплательщиков о нормативных актах, налоговых ставках; провести инвентаризацию строений, способствовать установлению собственников.

В целях обеспечения наибольшей прозрачности развития субрегиональных экономических локалитетов нами рекомендуется провести инвентаризацию экономических субъектов на территории Краснодарского края, что будет способствовать:

- формированию адекватной базы субрегионального экономического потенциала;
- росту эффективности выбора инвестиционных приоритетов;
- повышению уровня собираемости налогов.

Таким образом, краеугольным камнем формирования эффективного муниципального управления экономикой является финансирование. Так, 23 главы местных муниципалитетов Краснодарского края были солидарны в том, что бюджетное законодательство нуждается в изменениях [4].

Среди постоянно решаемых вопросов у глав всех муниципальных образований стоят такие, как состояние дорог, снабжение электроэнергией, которые не могут быть решены в рамках местного бюджета. Единственный способ решения финансовых проблем субрегиональных локалитетов на текущий момент — целевые программы,

проводимые администрацией Краснодарского края. Вместе с тем, в 2010 году две программы (по уличному освещению и сельским дорогам) были отменены в связи с кризисом.

Другая мера поддержки экономики субрегионального уровня — разработка инвестиционных программ, которая возлагается на бюджеты поселений. Однако мониторинг 2010 года показал, что ни одна инвестиционная программа муниципалитетов не реализовалась. По нашему мнению, при разработке инвестиционных программ следует учитывать всю совокупность экономических показателей той или иной территории и создавать многоплановый характер экономики.

В этой связи особого внимания заслуживает построение системы стратегического планирования бюджетной обеспеченности развития экономики субрегиональных локалитетов, представляющее собой процесс совместной деятельности органов власти, предпринимательских структур, населения, включающее комплекс мероприятий по изучению стартового потенциала развития, а также возможностей последовательного вовлечения в процесс развития собственных ресурсов, рекрутинга ресурсов извне.

Наиболее рациональный — синергетический способ разработки стратегий бюджетной обеспеченности — сопряжен с исследованием возможности выявления и активизации первоочередных ресурсов развития, опорных направлений трансформации, гарантирующих достижение поставленных перед муниципальными образованиями целей.

Определение конкретных мер и действий по стратегическому развитию муниципальных образований целесообразно осуществлять на основе декомпозиции целей, с уточнением возможности привлечения дополнительных ресурсов в связи с высокой долей муниципальных образований, имеющих низкие собственные бюджетные доходы.

При формировании и реализации стратегических направлений бюджетной обеспеченности развития муниципальных образований необходимо

предусмотреть комплекс превентивных мероприятий по страхованию рисков, который позволяет использовать весь арсенал мероприятий, предупреждающих наступление нежелательных событий.

Перспективными мерами, направленными на повышение уровня бюджетной обеспеченности субрегиональных локалитетов, на наш взгляд, будут:

— повышение эффективности распределения средств, поступающих в бюджет районов путем снижения взаимных неплатежей, предоставление льготных кредитов и налогообложения, создание единой формализованной методики трансфертов в бюджет муниципального образования, формирование программы социально-экономического развития территорий в рамках муниципального заказа и пр.;

— определение приоритетных отраслей экономики. В настоящее время ни коммерческие банки, ни фондовый рынок не в состоянии выполнять функции эффективных институтов перераспределения финансовых потоков. Органы местного самоуправления, опираясь на публичную собственность, через налогово-бюджетную систему, с помощью банков развития и гарантийных механизмов способны обеспечить это перераспределение в пользу отраслей и сфер, с которыми связаны перспективы развития;

— организация кооперации с крупными предприятиями территорий.

Финансовые проблемы, стоящие сегодня перед муниципальными образованиями Краснодарского края, а также необходимость перераспределения доходов и инвестиций с целью стимулирования экономического роста и уменьшения социально-экономической дифференциации требуют наличия в инвестиционных портфелях муниципальных образований коммерчески эффективных проектов. В этом смысле актуальными становятся ресурсосберегающие технологии управления, позволяющие создавать конкурентные преимущества за счет концентрированного, «точечного» использования относительно небольших средств. В случае

правильно организованного мониторинга социально-экономического состояния города и верной интерпретации его результатов небольшие «точечные» воздействия могут дать несоизмеримо больший эффект для создания и развития конкурентных преимуществ.

Положительный эффект может принести инвестирование в объекты, имеющие наибольшее количество кооперативных связей с другими хозяйствующими субъектами экономики муниципального образования. Тем самым для органов местного самоуправления в экономическом аспекте приоритетными должны стать отрасли, выпускающие продукцию, в производстве которой задействовано максимальное количество предприятий смежных отраслей, находящихся на территории муниципального образования, с целью стимулирования экономического роста и уменьшения социально-экономической дифференциации. Функции прогнозирования, планирования, организации, контроля и учета, а также мониторинга должны обеспечить грамотную реализацию указанной политики.

В целях совершенствования системы управления экономикой субрегиональных локалитетов Краснодарского края нами предлагается внедрение в практику деятельности муниципальных органов систем менеджмента качества.

Так, на сегодняшний день во многих странах мира в системы муниципального управления активно внедряются системы менеджмента качества, являющиеся способом, которым местная администрация может направлять свою деятельность и управлять ею для достижения целей в области качества и обеспечения постоянного улучшения предоставляемых услуг. Принципиальный вопрос изменений состоит именно в том, чтобы преобразовать усилия по повышению качества муниципальных услуг из отдельных мероприятий и проектов в непрерывную, постоянную работу органов власти субрегионального уровня.

В недавнем прошлом требования ИСО 9001 применялись в основном в отраслях машиностроения, особен-

но автомобилестроения, где длинная цепочка поставщиков особенно нуждалась в стандартизации подходов. В Европе и в Азии активно внедряется международный стандарт ИСО IWA 4: 2005 «Системы менеджмента качества. Рекомендации по применению ИСО 9001 в местных органах управления». В Болгарии, например, более 50% муниципалитетов имеют системы менеджмента качества (СМК). Затраты по внедрению систем здесь компенсируют регионы.

Посредством внедрения СМК активно совершенствуется система местного самоуправления в США, Великобритании, Финляндии, Мексике, Сингапуре и др. странах. Малайзия, к примеру, намерена сертифицировать всю систему государственного управления, что является большим прогрессом даже в сравнении с развитыми странами. Аналогичное решение готовит и правительство Кипра: в ближайшее время наличие системы менеджмента качества станет обязательным для всех муниципальных образований страны, а также государственных структур. На постсоветском пространстве первыми, кто начал внедрение международных стандартов в органах власти, явились страны Прибалтики [5].

Своевременное и успешное решение комплекса задач, делегированное в процессе децентрализации местным органам власти, требует разработки и реализации эффективной информационной программы, являющейся необходимой основой построения и развития современной муниципальной системы финансового управления:

— муниципальная система управления объективно основывается на разработке и реализации государственно и общественно значимой, самостоятельной, адаптированной к реальным местным условиям и факторам, интерактивной информационной политики;

— информационная структура муниципальной системы финансового управления призвана обеспечить демократичное объективное и оперативное всестороннее, взаимное информирование населения и администрации по

всему комплексу направлений функционирования и развития города;

— основное содержание муниципальной информации составляют данные об экономической, социально-культурной и политической ситуации в городе (микрорайоне), о состоянии взаимосвязи с ключевыми контактными аудиториями, местными, самодеятельными, общественными образованиями, социальными, медицинскими, образовательными, правоохранными и другими органами муниципальной инфраструктуры, производственными, строительными, эксплуатационными, транспортными предприятиями, торговыми, финансовыми, страховыми и другими коммерческими организациями, юридическими, силовыми, налоговыми и прочими государственными органами.

Информационная программа муниципальной системы финансового управления определяет, формирует и реализует [6]: цели и задачи информационного обеспечения муниципального управления; систему и методы информационного обеспечения муниципального управления; организационное и кадровое сопровождение информационного обеспечения муниципального управления.

Информационная программа муниципальной системы финансового управления осуществляется через профессионально подготовленное, обособленное структурное подразделение администрации, действующую организационную структуру управления города и его субъектно-объектную инфраструктуру. Перед информационным обеспечением муниципальной системы финансового управления ставятся две главные цели:

— обеспечение объективного, оперативного и эффективного процесса сбора, передачи, получения, хранения, анализа и использования информации в интересах населения и администрации;

— осуществление точного и своевременного информирования населения и администрации города по всему комплексу направлений, целей и задач его функционирования и развития.

Обоснованная постановка и эффективное достижение целей информационного обеспечения муниципальной системы финансового управления определяются успешным решением следующих задач:

— создание современной, профессиональной системы информационного обеспечения муниципального управления;

— подготовка, утверждение и внедрение нормативных актов и методических положений информационного обеспечения муниципальной системы финансового управления;

— разработка и внедрение информационных стандартов и процедур

муниципальной системы финансового управления;

— профессиональная подготовка персонала администрации к применению временных методов и средств информационного обеспечения муниципального управления;

— обеспечение координации информационных процессов между субъектами и объектами городской инфраструктуры всех форм собственности и видов деятельности;

— развитие информационной культуры персонала муниципальной администрации, социально-экономических субъектов и населения.

Примечания:

1. Гармаев А.Б. Развитие стратегического управления муниципальным образованием: дис. ... канд. экон. наук. М., 2007.

2. Рост экономик — нужен // Местное самоуправление Кубани. 2009. №12.

3. Ковалева И. Проблемы решаем сообща // Местное самоуправление Кубани. 2010. №3.

4. Рыжков Л. Муниципалитетов много — проблемы одни // Муниципальное самоуправление Кубани. 2010. № 4.

5. Келлер А. Д., Ершова Т.А. Стандарты менеджмента качества для повышения эффективности муниципального управления // Практика муниципального управления. 2009. №12. С. 74-83.

6. Новокрещенов А.В. Управление муниципальным хозяйством. Новосибирск: СибАГС, 2005.

References:

1. Garmaev A.B. Development of strategic management of municipality: Dissertation for Candidate of Economics degree. M., 2007.

2. Growth of economy is necessary // Local self-management of Kuban. 2009. No. 12.

3. Kovaleva I. Problems are solved together // Local self-management of Kuban. 2010. No. 3.

4. Ryzhkov L. There are a lot of municipalities but problems are identical // Municipal self-management of Kuban. 2010. No. 4.

5. Keller A.D., Ershova T.A. Standards of quality management for increase of efficiency of municipal self-management // Practice of municipal management. 2009. No. 12. P. 74-83.

7. Novokreshchenov A.V. Management of municipal economy.