

В.А.Пархоменко, М.Г.Априамашвили

Анализ организационных структур управления развитием территории крупного города в рамках местного самоуправления

Согласно действующему законодательству, система органов местного самоуправления (ОМС) устанавливается населением муниципального образования самостоятельно, и включает в себя представительный орган, главу муниципального образования, а также иные органы местного самоуправления [3]. Вопрос анализа организационных структур управления развитием территории крупного города актуален, поскольку ОМС выступают важным субъектом такого управления. При этом, под управлением развитием территории крупного города нами будет пониматься целенаправленное воздействие субъекта управления (в данном случае ОМС) на объект управления посредством разработки, принятия и реализации управленческих решений, результатом которого является градостроительство – улучшение территории крупного города.

Нами был произведен анализ нормативных документов, закрепляющих структуру, права и обязанности ОМС, чья деятельность связана с управлением развитием территории крупного города, а также информации по данному вопросу, размещенной на официальных интернет-сайтах ОМС рассматриваемого нами типа городов (<http://belgorodsovet.ru>, www.beladm.ru, www.bestpravo.ru, www.gorduma.vrn.ru, www.ekburg.ru, www.kazan.org.ru, www.krd.ru, www.voronezh-city.ru, www.saratovmer.ru и др.). Из всей совокупности крупных городов РФ (около 30) случайным образом был сделан выбор в пользу шести, в том числе: Белгород, Воронеж, Екатеринбург, Казань, Краснодар, Саратов. По результатам анализа в структуре ОМС нами выделены следующие органы, чья деятельность связана с управлением развитием территории крупного города:

1. Представительный орган (Городская Дума), который в целом наделяется следующими полномочиями, напрямую или косвенно связанными с управлением развитием территории крупного города: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; опре-

деление порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

2. Исполнительно-распорядительный орган, который представлен местной администрацией в лице своих структурных подразделений, в том числе:

– органами, чьи полномочия по управлению развитием территории крупного города являются основными. Это межотраслевые органы (комитеты, департаменты), подчиненные наряду с другими структурными подразделениями управления развитием территории крупного города соответствующему профильному заместителю главы города (главы администрации города). В их структуре не выделен специальный отдел, занимающийся вопросами управления развитием территории крупного города;

– иными исполнительно-распорядительными ОМС, имеющими либо отдельные полномочия по управлению развитием территории крупного города, либо широкий круг полномочий в определенных отраслях. К числу таких органов можно отнести: орган управления градостроительством и строительством, выполняющий функции заказчика при строительстве муниципальных объектов, а также готовящий генеральные планы застройки муниципального образования, что напрямую должно быть увязано со стратегией комплексного социально-экономического развития; орган управления имуществом, выполняющий в числе прочих функции управление земельными участками, отнесенными к муниципальной собственности, и проведение единой земельной политики на территории муниципального образования; органы, ответственные за ведение коммунального хозяйства и благоустройство; органы ответственные за охрану окружающей среды.

3. Консультативно-совещательные структуры при ОМС, которые представлены различными комиссиями и координационными советами. В их состав входят представители местной администрации и местного представительного органа, общественных и коммерческих организаций. К числу основных задач этих органов можно отнести: обеспечение проведения программ перспективного развития крупного города и отдельных аспектов развития территории крупного города; обеспечение

эффективного взаимодействия и координации деятельности ОМС, хозяйствующих субъектов, научных и других заинтересованных учреждений и организаций при реализации программ перспективного развития города и отдельных аспектов развития и его территории.

Проведенный нами анализ организационных структур ОМС позволяет выделить следующие основные моменты:

– **в организационной структуре ОМС отсутствует** исполнительно-распорядительный орган, одновременно ответственный как за социально-экономическое развитие муниципальных образований в целом, так и за управление развитием территории в частности, в компетенцию которого входит координация деятельности вышеприведенных подразделений, а также хозяйствующих субъектов и населения города в целом при реализации программ развития территории крупного города;

– **линейно-функциональная структура управления**, в том виде, в котором она сложилась к настоящему времени в ОМС крупных городов, затрудняет реализацию комплексных проектов развития территории вследствие того, что в организационных структурах ОМС не регламентированы горизонтальные связи; вместе с тем, ответственность за решение отдельных вопросов управления развитием территории города дробится между различными подразделениями ОМС, а использование различных консультативно-совещательных органов и других форм горизонтальной координации нарушает принцип централизации власти;

– **существует специализация ОМС и их подразделений в управлении развитием территории крупного города**, которая идет по следующим направлениям: отраслевая специализация – специализация, при которой деятельность подразделений ОМС направлена на развитие определенной отрасли (строительства, экономики и др.); процессная специализация – специализация в управлении каким-либо одним или группой близких по содержанию процессов системы управления развитием территории крупного города (например, специализация в управлении финансированием и финансовыми потоками; материальным обеспечением и т.д.); функциональная специализация – специализация в выполнении определенной функций управления (например, в планировании отдельных процессов системы управления развитием территории крупного города); технологическая специализация – специализация в выполнении определенной группы однородных технологических операций управления как процесса преобразования информации: поиска, сбора, хранения, передачи, обработки, вырабатки, принятия и реализации решений.

Анализ нормативно-правовой базы муниципальных образований по вопросам управления развитием территории крупного города позволяет сделать вывод о том, что систему муниципальных правовых актов можно разделить на три крупных блока:

1) документы, утверждающие стратегию, планы и

программы развития муниципального образования и определяющие приоритеты в управлении развитием территории крупного города (например, стратегия комплексного социально-экономического развития муниципального образования, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры);

2) нормативные документы, регулирующие общие вопросы управления развитием территории крупного города. К их числу следует отнести в первую очередь нормативные акты, принятые во исполнение Федерального и регионального земельного и градостроительного законодательства, конкретизирующие отдельные аспекты управления развитием территории крупного города применительно к конкретному городу, в том числе: методы и инструменты управления развитием территории крупного города; порядок прямого участия муниципального образования в развитии территории крупного города; порядок разработки, согласования и утверждения правил землепользования и застройки города; порядок разработки, согласования и утверждения генерального плана города; порядок, условия и принципы продажи муниципальной недвижимости; организационную структуру ОМС и порядок взаимодействия ее элементов; положения по реконструкции территории; порядок и условия предоставления земельных участков под различное строительство; порядок выдачи разрешения на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства на территории города; меры по повышению эффективности использования земель; основные положения по развитию дорожного хозяйства и внешнего благоустройства; меры по пресечению и предотвращению самовольного строительства на территории города; правила пользования и содержания зданий и сооружений; основные положения по управлению и распоряжению муниципальным имуществом; величина ставок земельного налога, арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности; распределение контрольных функций в сфере градостроительства, землеустройства, благоустройства; принципы и основные мероприятия в отношении развития и строительства инженерных сетей; вопросы соотношения поддержки деятельности хозяйствующих субъектов развития территории крупного города и приоритетов комплексного, социально-экономического развития муниципального образования и другие вопросы.

3) нормативные акты, регулирующие отдельные аспекты управления развитием территории крупного города ОМС, в том числе следующие вопросы: выдача муниципальных гарантий; предоставление налоговых льгот и кредитов; размещение муниципального заказа в соответствии с приоритетами комплексного социально-экономического развития муниципального образования; поддержка деятельности различных групп и хозяйствующих субъектов развития территории города и другие.

По результатам документационного анализа мы отмечаем следующие недостатки:

– отсутствует комплексность в разработке и принятии документов на всех уровнях законодательной и исполнительной власти; существующая система нормативно-правовых актов отличается недоработанностью, недостаточной согласованностью, низкой адаптивностью к постоянно изменяющимся условиям, часто даже противоречивостью декларируемых положений;

– в существующих нормативно-правовых актах не находит отражение механизм координации управления развитием территории крупного города ОМС, существующие нормативно-правовые акты в большинстве своем несогласованны;

– в исследуемых нами крупных городах идет переориентирование системы управления городом на стратегическое управление. Во многих городах утверждены и реализуются стратегические планы (Екатеринбург, Казань, Новосибирск, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Саратов и Тюмень), в других ведется их активная разработка. Однако тенденции в реализации единого подхода к развитию города, а следовательно, и его территории пока не проявляются ввиду отмеченных выше недостатков системы нормативно-правовых актов крупных городах РФ.

Анализ приведенной информации позволяет выделить следующие основные недостатки системы управления развитием территории в крупных городах РФ:

– отсутствует комплексность подхода к объекту управления развитием территории крупного города, а развитие территории крупного города не ориентировано на достижение основной цели – градостроительства;

– существующая практика управления развитием территории ОМС не учитывает в полной мере особенности управления, обусловленные объектом управления и их влияние на состав принципов и методов управления;

– преимущественное число мероприятий по управлению развитием территории, осуществляемых ОМС, не нацелены на появление резонансного эффекта, что существенно снижает социально-экономический результат управления, не используются принципы резонансности и учета вектора саморазвития территории крупного города;

– имеет место достаточно узкая инструментальная база управления развитием территории крупного города, отличающаяся перевесом в сторону административных методов управления, недостаточно используются экономические и морально-политические методы управления. Кроме того, отсутствует механизм обоснования и реализации выбора тех инструментов, которые наилучшим образом содействовали бы достижению поставленных целей;

– существующая система управления развитием территории крупного города является во многом подобием старой системы, которая существовала в плановой экономике, а весь процесс управления основывается на принципах, сложившейся в то время школы градостроительства;

– отсутствует адаптивность деятельности по управлению развитием территории крупного города к постоянным перестройкам условий жизнедеятельности города, включая развитие рынка недвижимости, расширение новых инвестиций, усложнение социальной структуры города и его политической жизни;

– управление развитием территории крупного города практически полностью сосредоточено в руках муниципальных органов власти; имеет место отчужденность жителей и бизнес-сообщества города от вопросов управления его развитием, а также развитием его территории. Несмотря на то, что современное законодательство устанавливает право участия городского сообщества в принятии решений городского развития, например, в форме публичных слушаний, данное право не реализуется. Причинами этого являются недостаточная информированность населения; отсутствие организаций (коммерческих и некоммерческих), посредством которых осуществляется взаимодействие основных субъектов развития территории города. Население города не ощущает себя горожанами, контролирующими среду своего обитания, а просто квартирантами, решения за которых принимает хозяин, в лице государства или ОМС. Вместе с тем, местное самоуправление до конца не усматривает возможные выгоды развития территории крупного города. Как результат приведенных в данном пункте недостатков, выступает несогласованность подчас разнонаправленных интересов основных групп субъектов развития территории: бизнеса, власти и населения, а применяемые решения по управлению развитием территории крупного города зачастую отличаются субъективностью и не всегда приводят к желаемому результату.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, анализ структур ОМС крупных городов показал, что существуют определенные недостатки, которые в настоящее время затрудняют реализацию комплексных проектов развития территории крупного города. Во многом, они определяются линейно-функциональным характером структур управления.

Во-вторых, проведенные исследования позволяют охарактеризовать существующую систему управления развитием территории крупного города как несовершенную и свидетельствуют о необходимости совершенствования организационно-экономического механизма управления развитием территории крупного города.

Библиографический список

1. Реконструкция и обновление сложившейся застройки города: учеб. пособие для вузов / под общ. ред. П.Г. Грабового и В.А. Харитоновой. – М.: Изд-ва «АСВ» и «Реалпроект», 2006. – 624 с.
2. Сай В.М. Формирование организационных структур управления / ред. Г.С. Дугин: РАИ. – М.: ВИНТИ, 2002. – 427с.
3. Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – М., 2003.

4. Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства: учебник / Ю.В.Филиппов, Т.Т.Авдеева – М.: Дело, 2000. – 264 с.
5. Холл Ричард Х. Организационные структуры, процес-

сы, результаты / Холл Ричард Х; пер. с англ. Е. Нестерова, Т. Принцева; под общ. ред. И.З. Андреевой; гл. ред. В. Усманов. – СПб.: Питер, 2001. – 509 с.

О.Г.Житлухина

Теоретические подходы к понятиям обязательств, финансовых обязательств и их взаимосвязь с финансовыми инструментами

В современных условиях активно развивающейся рыночной экономики в России важное значение приобретает теоретическое осмысление категорий и показателей финансовой отчетности, связанных с такими широко применяемыми в международной практике ее составления понятиями, как обязательства, финансовые обязательства и связь их с финансовыми инструментами.

К сожалению, в российской экономической литературе, посвященной финансовой отчетности теоретическим аспектам формирования ее основных показателей, связанных с обязательствами, практически не уделяется должного внимания. Их чаще всего называют заемными источниками или привлеченными источниками [13; 6], хотя известно, что финансовый бухгалтерский учет, помимо выполнения контрольной функции в управлении, осуществляет важнейшую функцию формирования финансово-экономических показателей, отражаемых в финансовой отчетности, а именно в бухгалтерском балансе, четвертый и пятый разделы которого посвящены соответственно долгосрочным и краткосрочным обязательствам. А это означает, что не только в практическом, но и в теоретическом аспекте обязательства как учетная экономическая категория должны быть, на наш взгляд, наделены специфическими классификационными признаками и идентифицированы как самостоятельные объекты учета, объединенные между собой общими и частными признаками.

В международной практике составления финансовой отчетности, в частности в МСФО 1 "Предоставление финансовой отчетности", ту группу фактов хозяйственной жизни, которая объединяет источники образования активов (имущества), определяют как "Капитал и обязательства" [9]. В России же традиционно источники активов называют пассивом, который в переводе с латинского означает "недеятельный". Этот термин, на наш взгляд, может с точки зрения возможности использования средств характеризовать лишь такую часть собственного капитала, как уставный капитал. Все же остальные источники активов, особенно относящиеся к обязательствам, являются достаточно мобильными и играют важную роль в финансово-хозяйственной деятельности организации.

Поэтому, по-видимому, настало время, когда можно наряду с традиционным понятием "пассивы" использовать для определения фактов хозяйственной жизни, характеризующих источники активов, такое общепринятое в международной практике учета название, как "собственный капитал и обязательства".

Остановимся подробнее на понятии "обязательства" и сопоставим его с понятиями "займы" и "кредиты", потому что в теории бухгалтерского учета в классификации хозяйственных средств как фактов хозяйственной жизни обычно отсутствует понятие "обязательства", как было показано выше, а имеет место понятие "заемные средства". В Гражданском кодексе РФ содержится их юридическое толкование. Так, в ст. 307 ГК РФ указывается, что в силу обязательства одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п..., "а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанностей" [5]. При этом в ГК РФ указывается, что обязательства возникают из договора, могут возникать также вследствие причиненного вреда и иных оснований, и в этом случае также возникает *обязанность* одного лица возместить вред (ущерб), а у другого лица - *право требовать* исполнения обязанностей.

"Кредитор" (creditor) в переводе с лат. означает "займодавец", "веритель". То есть в обязательстве с одной стороны всегда есть кредитор, который дает займы, который "верит", что ему вернут долг, т.к. у него имеется *право требовать от другой стороны (должника) исполнения обязательств*. В своем учете он показывает задолженность своих должников в качестве *финансовых вложений, дебиторской задолженности*, но ни в коем случае не отражает сами обязательства. С другой стороны есть основной участник обязательства, "должник", который *обязан* платить по долгам. Именно в его учете отражаются *обязательства*, в результате которых последует отток активов.

Рассмотрим взаимосвязь между понятиями "займы и кредиты" с одной стороны и "обязательства" – с другой. Так, в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) определение сущности займа также имеет место. В