

УДК 352.075:371
ББК 65:74

А.Ф. Шуплецов

**РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ
СОЦИАЛЬНО-БЫТОВЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ НАСЕЛЕНИЯ**

Рассмотрены подходы к муниципальному управлению, дана характеристика базовым функциям муниципальных финансов.

Ключевые слова: муниципальное управление, муниципалитет, финансы, социально-бытовые потребности.

A.F. Shupletsov

**ROLE OF MUNICIPAL ECONOMY IN PROVIDING
SOCIAL AND DOMESTIC NEEDS OF THE POPULATION**

The article discusses approaches to municipal management and characterizes basic functions of municipal finance.

Keywords: municipal management, municipality, finance, social and domestic needs.

Понятие муниципальное управление появилось в российской науке сравнительно недавно и находится в стадии становления. Отсутствует единый подход к его определению. Одни авторы под муниципальным управлением понимают муниципальный менеджмент как форму управления местной (муниципальной) собственностью и отождествляют его с местным самоуправлением [4; 6; 9]. Другие считают, что муниципальное управление — это деятельность органов местного самоуправления, направленная на обеспечение общественных интересов [2; 3; 5]. Третьи придерживаются той точки зрения, что муниципальное управление своеобразная подсистема социального управления, где деятельность муниципального органа по воздействию на объект управления реализуется с целью его перевода в состояние, необходимое для достижения результатов соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля их исполнения [1; 7; 8].

Отмеченные подходы не в полной мере соответствуют сущности муниципального управления, так как оно является особым типом работы и означает деятельность местных органов власти (представительной и муниципальной) по управлению социально-эконо-

мическими процессами на уровне муниципальных образований, направленную на обеспечение социально-бытовых потребностей населения. При этом главной целью местных органов власти является не столько координация деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, сколько создание с помощью управленческих решений благоприятных условий, в которых она протекает.

Муниципальное управление осуществляется представительным и исполнительным органами местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным законодательством формируются населением самостоятельно и не входят в систему органов государственной власти. В современных условиях управленческая деятельность органов местного самоуправления имеет сложную природу, которая включает в себя: управление муниципальными предприятиями и учреждениями; координацию хозяйствующих субъектов различных форм собственности, действующих на территории муниципального образования; вовлечение населения в решение местных вопросов.

Эффективность муниципального управления зависит от ряда факторов: общей социально-экономической ситуации в стране, политики государства в области местного самоуправления, деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, активности населения и всех структур гражданского общества. В этих условиях для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов: правовыми, экономическими, административными. Правовой ресурс обеспечен правом органов местного самоуправления принимать нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Экономический ресурс обеспечен правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (включая землю), формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, регулирования цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий. Административный ресурс означает создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления.

В связи с этими основными задачами муниципального управления являются: создание эффективной системы местного управления с учетом специфики конкретного муниципального образования; разработка и принятие устава муниципального образования и контроль за его соблюдением; организация управления местным хозяйством как совокупностью предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности; координация деятель-

ности хозяйствующих субъектов и объединение их общими социально-экономическими интересами в целях наиболее полного обеспечения общественных интересов и потребностей; организация управления муниципальной собственностью и финансами; разработка долговременных прогнозов и планирование комплексного социально-экономического развития муниципального образования; формирование местной инфраструктуры, достаточной для нормального развития территории; образование единого экономического, социального, культурного и информационного пространства на территории муниципального образования; обеспечение достаточных доходов и соответствующего им уровня обеспечения потребностей людей в жизненных благах; привлечение населения к процессу управления муниципальным образованием через органы территориального общественного самоуправления и другие формы участия жителей в решении местных вопросов.

Финансовой основой муниципального управления являются муниципальные финансы, которые функционируют в рамках финансовой системы государства¹. Муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования муниципального сектора экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики.

Во-первых, это функция планирования, предполагающая формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией, субъектами Федерации и органами местного самоуправления. К функции планирования обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во временном аспекте исходя из приоритетов и целей развития. Реализуется эта функция через составление бюджетов на соответствующий финансовый год и перспективу, балансов финансовых ресурсов, порядка налогообложения и т.п.

Во-вторых, это функция организации, которая включает бюджетное устройство, бюджетную классификацию, предполагает необходимость определения порядка составления, утверждения и

¹ В литературе наиболее часто встречается следующее определение данной экономической категории: муниципальные финансы — это совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

исполнения бюджета, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определения прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов. С этим связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов муниципального образования.

В-третьих, это функция стимулирования основывающаяся на деятельности, направленной на реализацию целей. С помощью этой функции интерпретируются факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребность в денежных средствах. Решающую роль играют факторы, определяющие поведение служащих в процессе принятия ими решений по тактическим и стратегическим аспектам финансов.

В-четвертых, это функция контроля, что означает содействие реализации поставленных целей. К ним относится выработка норм и нормативов, являющихся эталоном, критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями и установленными критериями, обеспечение внесения необходимых изменений в условия и факторы финансовой деятельности.

Состояние муниципальных финансов — один из основных показателей устойчивости экономики и совершенства этой социально-экономической системы. Из бюджета обеспечивается финансирование важнейших направлений муниципального управления, в том числе отраслей социальной сферы. Нами рассматриваются муниципальные финансы в той их части, которая участвует при обеспечении социально-бытовых потребностей населения. Муниципальные финансы социальной сферы — это один из ресурсов местной экономики.

В качестве главной цели эффективного развития отраслей социальной сферы следует признать обеспечение экономического роста, получаемого за счет удовлетворения социально-бытовых потребностей населения. Однако в динамическом аспекте данная цель является лишь общим концептуальным ориентиром, поскольку на разных этапах развития муниципальной экономики и ее отраслей могут потребоваться и быть реализованными такие действия, как стабилизация положения и обретение устойчивости, рост, модернизация, повышение конкурентоспособности, перестройка и реструктуризация, повышение эффективности. В целях предстоит отразить, учитывая системный характер экономики, те требования, которые предъявляются к производственной сфере со стороны местного и региональных сообществ — например, в области экологии, качества продукции, уровня заработной

платы, выравнивания территориальных диспропорций. Такие требования зачастую дифференцированы по отраслям и видам деятельности, при этом напрямую с экономическим ростом не связаны. Тем не менее, в целевую систему повышения эффективности муниципальной экономики социальной сферы они могут входить, требуя гармонизации с целью экономического роста и другими целями.

Взгляд на экономику муниципального образования через призму социальной сферы позволяет обосновать актуальность и необходимость ее изучения. Основные направления экономической политики рассматриваются как макрорегуляторы экономики, другие касаются мезосфер или институциональных сфер, но сквозных для экономики и общества. Однако если не заниматься преломлением этих направлений через конкретные отрасли социальной сферы и не уделять внимание исключительно отраслевым специфическим проблемам и тенденциям развития, то возможно упущение из вида многих вопросов, которые, в конечном счете, способны завести в тупик и макроэкономические процессы.

Важным компонентом управления муниципальной экономикой является совокупность методов влияния на нее. Это предмет самостоятельного изучения и обоснования. В рамках исследования предложена следующая классификация методов регулирования с учетом зависимости от: уровня формирования (федеральные и региональные методы); формы влияния (прямые и косвенные); содержания метода (административные, экономические, институциональные); степени охвата объекта регулирования (селективные и универсальные); значимости и срочности (проблемно-ориентированные, стратегически ориентированные); масштаба воздействия (точечные и комплексные). Представленная классификация, на наш взгляд, позволяет достаточно полно охватить свойственные экономике муниципального образования инструменты управления ей.

Можно встретить перечень методологических требований к параметрам изучения муниципальной экономики, которые применимы и к экономике отраслей социальной сферы¹. Первым из них становится требование системности. Оно предполагает системную идентификацию экономики отраслей социальной сферы, объекта

¹ Под методологическими требованиями понимаются те обязательные условия, выполнение которых обеспечивает эффективное функционирование экономики. Представления о методологии построены, во-первых, на положениях системно-синергетической теории развития и управления, во-вторых, учитывают обобщения в области теории экономической, региональной, промышленной, институциональной, структурной, инвестиционной, инновационной политик.

ее воздействия их места и взаимосвязей в иерархии систем, имеет первостепенную важность. На его основе формируется целостная модель экономики, предполагающая взаимосвязь и взаимозависимость всех ее подсистем и элементов, а также обеспечивающая связи и сочетаемость муниципальной экономики с экономикой области и страны в целом. В практическом отношении следует, например, при принятии того или иного решения или совокупности решений в рамках экономики отраслей социальной сферы оценивать, как это скажется на других блоках экономики, требуют ли они корректировки или, напротив, принимаемые решения должны быть скорректированы с учетом прогнозируемых последствий во всей системе экономики (что, к сожалению сегодня не делается).

Аналогичным образом, необходимо предусматривать реакцию (коррекцию) в экономике отраслей социальной сферы муниципального образования при изменении внешней экономической и институциональной политик. Регулируемые отрасли следует рассматривать как системные объекты, вписанные в систему национальной и мировой экономики, состоящие в свою очередь из подсистем — субъектов хозяйствования, имеющих свои целевые ориентиры, не совпадающие, но требующие согласования с общепромышленной целевой системой. То есть принцип согласованности целей и средств их достижения как на микроуровне, так и на макроуровне системы национальной экономики должен быть признан обязательным.

Вторым методологическим требованием является требование развития, которое предполагает дифференциацию экономики отраслей социальной сферы в соответствии с закономерно сменяемыми этапами развития системы и среды, а также для понимания фактора времени как ключевого для успеха управленческих решений вообще, и в рамках муниципальной экономики, в частности. Требование развития предполагает, что на каждом этапе развития будут востребованы различные методы управления и управляющие воздействия, при этом одни и те же управляющие воздействия в различные периоды могут давать различный эффект, вплоть до прямо противоположного.

Третьим методологическим требованием является требование резонанса и синергии с системой, что означает необходимость обеспечения соответствия экономики отраслей социальной сферы природе, уровню развития, прошлому, происходящим изменениям и целевым установкам системы. Это продолжение и одновременно конкретизация требований системности и развития (своеобразный технологический ключ для эффективного управления экономикой). В соответствии с синергетической теорией даже са-

мые малые, но согласованные с внутренним состоянием системы управляющие воздействия на нее могут оказаться более эффективными, чем большие, а появление нового признака или нового элемента у одного компонента системы приводит к появлению их и у других компонентов в силу их взаимосвязанности. Поэтому управление должно быть продуманным в плане адекватной оценки и прогнозирования возможных путей развития регулируемых отраслей с тем, чтобы подтолкнуть их к лучшему из возможных аттракторов.

Четвертым методологическим требованием является требование влияния на главные управляемые параметры и компоненты системы, что предполагает выделение экономических приоритетов развития отраслей социальной сферы, к которым могут относиться как конкретные субъекты и их группы (коммерческие организации, муниципальные учреждения, отдельные подотрасли), так и связи между ними (регулированию могут подвергнуться отношения в рамках частно-муниципального партнерства), а также различные функциональные подсистемы (сфера инвестиций и инноваций, экологии, кадрового потенциала и др.). Это требование образно названо синергетической акупунктурой, поскольку открывает возможности через точечное воздействие на отдельные ключевые звенья системы включить в ней разгоняющие, каскадные, мультипликативные эффекты в соответствии с системными и синергетическими законами строения и развития систем. Оно является необходимым в силу того, что ресурсная база экономики отраслей социальной сферы ограничена, а потому распыление усилий и средств нерационально. Аргументом в пользу выдвижения данного требования является также то обстоятельство, что экономика отраслей социальной сферы муниципального хозяйства часто выполняет функцию точечной реакции на конкретные проблемы в отраслях экономики страны.

Следует отметить, что требование синергетической акупунктуры, казалось бы, сужающее пространство управленческого маневра, на самом деле согласуется с системным подходом к экономике отраслей социальной сферы. Его соблюдение становится возможным только при учете этого главного стратегического требования к экономике отраслей социальной сферы — требования системности. Действительно, невозможно определить чувствительные точки в социально-экономическом организме, если не рассматривать его как целостную динамическую систему с учетом синхронного развития и взаимосвязей подсистем, а также выявления воздействия множества внутренних и внешних флуктуаций и анализа реакции системы на них.

Сформулированные в данной статье методологические основы муниципального управления помогают раскрыть содержание экономики муниципального хозяйства. Это важно, поскольку в современном обществе функционирование всех его элементов находится в экономико-правовых рамках, которые в процедурах принятия решений играют значимую роль.

Список использованной литературы

1. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. — М., 1995.
2. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. — М., 1998.
3. Замотаев А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А. Замотаев. — М., 1999.
4. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. — М., 1997.
5. Маркварт Э. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления / Э. Маркварт, О. Савранская, И. Стародубровская. — М., 2004.
6. Морозова Т.Г. Муниципальный менеджмент / Т.Г. Морозова [и др.]. — М. 1997.
7. Радченко А.Н. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А. Радченко. — Ростов н/Д, 2007.
8. Филлипов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филлипов, Т.Т. Авдеева. — М., 2000.
9. Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления / А.Н. Широков. — СПб., 1997.

Bibliography (transliterated)

1. Velikhov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaistva: obshchee uchenie o gorode, ego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaistva / L.A. Velikhov. — M., 1995.
2. Voronin A.G. Osnovy upravleniya munitsipal'nym khozyaistvom / A.G. Voronin, V.A. Lapin, A.N. Shirokov. — M., 1998.
3. Zamotaev A. Mestnoe samoupravlenie: osnovnye ponyatiya i terminy / A. Zamotaev. — M., 1999.
4. Kutafin O.E. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii / O.E. Kutafin, V.I. Fadeev. — M., 1997.
5. Markvart E. Rekomendatsii po formirovaniyu ekonomicheskikh i finansovykh osnov mestnogo samoupravlenie / E. Markvart, O. Savranskaya, I. Starodubrovskaya. — M., 2004.
6. Morozova T.G. Munitsipal'nyi menedzhment / T.G. Morozova [i dr.]. — M. 1997.
7. Radchenko A.N. Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sistemnyi podkhod / A. Radchenko. — Rostov n/D, 2007.

8. Fillipov Yu.V. Osnovy razvitiya mestnogo khozyaistva / Yu.V. Fillipov, T.T. Avdeeva. — M., 2000.

9. Shirokov A.N. Mestnoe samoupravlenie v politicheskoi sisteme sovremennoi Rossii: osobennosti i problemy stanovleniya / A.N. Shirokov. — SPb., 1997.

Информация об авторе

Шуплецов Александр Федорович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики предприятия и предпринимательской деятельности Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск, e-mail: ssa@isea.ru.

Author

Shupletsov Aleksandr Fyodorovich — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ssa@isea.ru.