

**К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ
В ПРОЦЕССЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-БЫТОВЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ НАСЕЛЕНИЯ**

Показано, что муниципальное управление понимается как муниципальный менеджмент или как форма управления местной экономикой (местное самоуправление). Рассмотрено понятие муниципального управления как деятельности органов местного самоуправления, направленной на обеспечение общественных интересов, и уточнены факторы, определяющие эффективность муниципального управления. Акцентируется внимание на состоянии муниципальных финансов — одного из основных показателей устойчивости экономики. Выявлена главная цель эффективного развития отраслей социальной сферы — обеспечение экономического роста за счет удовлетворения социально-бытовых потребностей населения. Показана значимость реализации методологических основ муниципального управления в экономико-правовых рамках.

Ключевые слова: муниципальное управление и муниципальный менеджмент, муниципальное управление как подсистема социального управления, эффективность муниципального управления, цель эффективного развития отраслей социальной сферы.

A.F. Shupletsov

**ON METHODOLOGICAL BASE OF MUNICIPAL ECONOMY
MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF SATISFYING PEOPLE'S
SOCIAL AND COMMON NEEDS**

Municipal management is interpreted herein as form of managing local economy (local government). The article studies municipal management in terms of local authorities' activities aimed at providing social needs, as well as determines factors that enhance municipal management. The author pays special attention to the state of municipal finance as a key indicator of economic stability. Providing economic growth by satisfying people's social and common needs is considered the main objective of efficient development of social service industries. The article also proves the importance of methodological base of municipal management in economic and legal contexts.

Keywords: municipal management, municipal management as subsystem of social management, municipal management efficiency, objective of efficient development of social service industries.

Понятие «муниципальное управление» появилось в российской науке сравнительно недавно и находится в стадии становления. Одни авторы под муниципальным управлением понимают муниципальный менеджмент как форму управления местной (муниципальной) собственностью и отождествляют его с местным самоуправлением [5; 7; 10]. Другие полагают, что муниципальное управление — это деятельность органов местного самоуправления, направленная на обеспечение общественных интересов [3; 4; 6]. 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 [2; 8; 9].

Эти подходы не в полной мере соответствуют сущности муниципального управления, поскольку последнее является особым типом работы и означает деятельность местных органов власти (представительной и муниципальной) по управлению социально-экономическими процессами, направленную на обеспечение социально-бытовых потребностей населения. Главная цель местных органов власти заключается не столько в координации деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, сколько в создании с помощью управленческих решений благоприятных условий, в которых она протекает.

Муниципальное управление осуществляется представительными и исполнительными органами местного самоуправления, которые в соответствии с федеральным законодательством формируются населением самостоятельно и не входят в систему органов государственной власти¹.

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 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, 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.

Задачами муниципального управления являются: создание эффективной системы местного управления с учетом специфики конкретного территориального 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 деятельности хозяйствующих субъектов и объединение их общими социально-экономическими интересами в целях 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 со-

¹ 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.

ответствующего 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 финансы¹. Они выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования этого сектора экономики и программ развития производства, общественного сектора, организаций, 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 ведения². Реализуется она через составление бюджетов на 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 исполнения бюджета, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определение 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.

В-четвертых, это функция контроля, которая предполагает разработку норм и нормативов, являющихся критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями, внесение необходимых изменений в условия и факторы финансовой деятельности.

Состояние муниципальных финансов — один из основных показателей устойчивости экономики и совершенства этого сектора региональной экономики. Из бюджета обеспечивается финансирование важнейших направлений муниципального управления, включая отрасли социальной сферы. В работе рассматриваются муниципальные финансы в той их части, которая участвует при обеспечении социально-бытовых потребностей населения. Это базовый ресурс 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 концептуальным ориентиром, поскольку на разных этапах развития муниципальной экономики и ее отраслей могут потребоваться и быть

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

² К функции планирования обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во временном аспекте исходя из приоритетов и целей развития.

реализованными такие действия, как стабилизация положения и достижение устойчивости, рост, модернизация, повышение конкурентоспособности, 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. Подобные требования дифференцированы по отраслям и видам деятельности и часто напрямую с экономическим ростом не связаны. Тем не менее в целевую систему повышения эффективности муниципальной экономики социальной сферы они могут входить, требуя гармонизации цели экономического роста с другими целями.

Важным компонентом управления муниципальной экономикой является совокупность методов влияния на нее. Это предмет самостоятельного изучения и обоснования. В рамках рассматриваемого исследования предложена следующая классификация методов регулирования с учетом их 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). Такая классификация, на наш взгляд, позволяет достаточно полно охватить свойственные экономике муниципального образования инструменты управления.

Получили известность следующие методологические требования 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 ее воздействия, их места и взаимосвязей в иерархии систем. На его основе формируется целостная модель экономики, предполагающая взаимосвязь и взаимозависимость ее подсистем и элементов, обеспечивающая связи и сочетаемость муниципальной экономики с экономиками региона и страны в целом. При принятии того или иного решения в экономике отраслей социальной сферы следует оценивать, как это скажется на других составляющих, потребует ли это корректировки. Или, напротив, принимаемые решения должны быть скорректированы с учетом прогнозируемых последствий во всей экономике. Последнее сегодня не делается.

Важно предусматривать реакцию в экономике отраслей социальной сферы муниципального образования при изменении внешней экономической и институциональной политики. Эти отрасли следует рассматривать как системные объекты, вписанные в национальную и мировую экономики, состоящие из подсистем, имеющих свои целевые ориентиры, не совпадающие, но требующие согласования с общотраслевой целевой системой. Принцип согласованности целей и средств их достижения на микро- и макроуровне системы национальной экономики должен быть признан обязательным.

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

Вторым методологическим требованием является требование развития, которое предполагает дифференциацию экономики отраслей социальной сферы в соответствии со 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. Выполнение этого требования 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 разные эффекты, включая прямо противоположные.

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

Четвертое методологическое требование — это влияние на главные управляемые параметры и компоненты системы, что предполагает выделение экономических приоритетов развития отраслей социальной сферы. К ним могут относиться как конкретные субъекты и их группы (коммерческие организации, муниципальные учреждения, подотрасли социальной сферы муниципальной экономики), так и связи между ними. Регулированию могут подвергнуться отношения в рамках частно-муниципального партнерства, а также различные функциональные подсистемы, включая сферы инвестиций и инноваций, экологии, кадрового потенциала и др.

Это требование образно названо синергетической акупунктурой, поскольку позволяет 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 объекта. Подобный взгляд актуален в силу того, что ресурсная база экономики отраслей социальной сферы ограничена, и распыление средств на реализацию задач нерационально. Аргументом в пользу актуализации данного требования является то обстоятельство, что экономика отраслей социальной сферы муниципального хозяйства часто выполняет функцию точечной реакции на конкретные проблемы в отраслях экономики страны.

Следует отметить, что соблюдение этого требования становится возможным при учете такого стратегического требования к экономике отраслей социальной сферы, как требование системности. Невозможно определить чувствительные точки в социально-экономической системе, если не рассматривать ее как целостную и динамическую с учетом синхронного развития и взаимосвязей подсистем, 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 му-

ниципального хозяйства. Это в настоящих условиях 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. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. — М., 2001.
2. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. — М., 1995.
3. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. — М., 1998.
4. Замотаев А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А. Замотаев. — М., 1999.
5. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. — М., 1997.
6. Маркварт Э. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления / Э. Маркварт, О. Савранская, И. Стародубовская. — М., 2004.
7. Морозова Т.Г. Муниципальный менеджмент / Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др. — М., 1997.
8. Радченко А.Н. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А. Радченко. — Ростов н/Д, 2007.
9. Филлипов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В. Филлипов, Т.Т. Авдеева. — М., 2000.
10. Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления / А.Н. Широков. — СПб., 1997.

Referenses

1. Babich A.M. Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy / A.M. Babich, L.N. Pavlova. — M., 2001.
2. Velikhov L.A. Osnovy gorodskogo khozyaistva: obshchee uchenie o gorode, ego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaistva / L.A. Velikhov. — M., 1995.
3. Voronin A.G. Osnovy upravleniya munitsipal'nykh khozyaistvom / A.G. Voronin, V.A. Lapin, A.N. Shirokov. — M., 1998.
4. Zamotaev A. Mestnoe samoupravlenie: osnovnye ponyatiya i terminy / A. Zamotaev. — M., 1999.
5. Kutafin O.E. Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii / O.E. Kutafin, V.I. Fadeev. — M., 1997.
6. Markvart E. Rekomendatsii po formirovaniyu ekonomicheskikh i finansovykh osnov mestnogo samoupravleniya / E. Markvart, O. Savranskaya, I. Starodubovskaya. — M., 2004.
7. Morozova T.G. Munitsipal'nyi menedzhment / T.G. Morozova, M.P. Pobedina, G.B. Polyak i dr. — M., 1997.
8. Radchenko A.N. Osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sistemnyi podkhod / A. Radchenko. — Rostov n/D, 2007.
9. Fillipov Yu.V. Osnovy razvitiya mestnogo khozyaistva / Yu.V. Fillipov, T.T. Avdeeva. — M., 2000.
10. 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, Байкальский государственный университет 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 State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ssa@isea.ru.