

*Регион: экономика и социология, 2009, № 1, с. 167–179*

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**А.С. Маршалова, А.С. Новоселов**

*Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН*

### **Аннотация**

Исследуются методологические проблемы муниципального управления на основе воспроизводственного подхода, рассматриваются вопросы разработки механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, распределения полномочий между региональным и муниципальным уровнями управления, анализируются формы взаимодействия муниципальных и рыночных структур.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, муниципальное образование, региональный воспроизводственный процесс, механизм управления, социально-экономическое развитие, распределение функций и полномочий управления

В современных условиях актуальной является разработка теоретических и методических подходов к формированию нового механизма управления социально-экономическим развитием региона, в том числе пространственным развитием его экономики и социальной сферы. Это становится необходимым условием реализации социально-экономических реформ во всех муниципальных образованиях. Развитие теории регионального управления связано с исследованием

пространственного аспекта механизма управления, включающим анализ социально-экономических противоречий на уровне муниципальных образований и обоснование подходов к согласованию интересов бизнеса, органов управления и населения.

Актуальность проблемы усиливается тем обстоятельством, что система управления на муниципальном уровне только формируется, ее становление происходит в условиях слабой разработанности пространственного аспекта социально-экономического развития и методов интеграции муниципального уровня в общую систему управления субъектом Федерации.

Проблема формирования системы управления пространственным развитием региона и муниципальными образованиями, безусловно, широко освещается в научной литературе. Вместе с тем следует отметить, что решается она в период административной реформы и становления всей системы управления в Российской Федерации, когда еще нет устоявшихся представлений о распределении полномочий, адекватном распределении бюджетных ресурсов и разрешении противоречий между правовыми полномочиями территориальных образований различного уровня и финансово-экономическими возможностями реализации этих прав.

Особенность формирования такой системы управления определяется несколькими обстоятельствами:

- принятый в 2003 г. закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации оставляет нерешенными ряд вопросов, касающихся распределения полномочий между муниципальным и региональным уровнями;
- самостоятельность муниципальных образований в принятии управленческих решений значительно возрастает;
- законодательные изменения в налогово-бюджетной системе не ведут к усилению собственной финансовой базы муниципальных образований;
- большинство муниципальных образований (во многих регионах) не обладают финансовой самостоятельностью и получают значительные дотации из областного бюджета;

- отсутствует адекватный механизм управления, обеспечивающий разрешение противоречий между финансовой недееспособностью муниципальных образований и их законодательными полномочиями.

Происходящие реформы оказывают непосредственное влияние на экономику муниципальных образований, которая характеризуется высокой степенью открытости. Все в большей мере усиливаются взаимосвязанность и взаимозависимость городов и районов, являющихся подсистемами региональной экономической системы. Открытый характер региональных систем предполагает тесную зависимость процессов формирования товарных, финансовых, трудовых, информационных ресурсов и реализации конечной продукции каждого города и района от размещения производства и потребления, структуры межрегиональных связей в масштабе России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Развитие инновационной среды, проявляющееся в быстром распространении новых технологий, компьютеризация экономической деятельности меняют характер муниципальных отношений. Глобальная информатизация усиливает интеграционные процессы посредством обмена коммерческой, производственной, научно-технической информацией. Резко возрастает роль знаний и инноваций в экономическом развитии городов и районов и обеспечении их устойчивой конкурентоспособности.

Таким образом, возникает необходимость в новом подходе к формированию механизма муниципального управления и разработке методов регулирования процессов социально-экономического развития городов и районов. Поскольку в условиях перехода к развитым рыночным отношениям создаются новые рыночные институты, функционирующие одновременно с элементами старой системы, следует изучать проблемы формирования механизма муниципального управления в регионе с учетом взаимодействия с различными хозяйствующими субъектами, исследовать экономические предпосылки и закономерности формирования структуры этого механизма.

В настоящее время наиболее актуальными становятся следующие основные задачи:

- исследование предпосылок и ограничений социально-экономического развития муниципальных образований с целью определения приоритетных направлений развития;
- проведение сравнительного анализа социально-экономического развития муниципальных образований и их взаимосвязей в экономическом пространстве региона;
- определение направлений повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований;
- разработка принципов и методов формирования межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;
- построение структуры и эффективных элементов бюджетно-финансового механизма управления пространственным развитием региона;
- исследование форм и методов консолидации различных структур местного сообщества при формировании стратегии развития муниципальных образований.

Необходимо также создание новой методологии управления пространственным развитием субъекта Федерации в изменившихся условиях, когда большая часть муниципальных образований объективно экономически несамостоятельна и должны быть разработаны новые формы, методы и механизм участия региональных органов власти в управлении муниципальными образованиями.

Методологической основой разработки нового механизма управления является теория регионального воспроизводства, позволяющая обосновать распределение полномочий и функций управления на региональном и муниципальном уровнях, вскрыть противоречия между уровнями, определить источники формирования финансовых ресурсов и обосновать их распределение.

Особенность предлагаемого подхода к решению проблемы формирования нового механизма управления социально-экономическим развитием муниципальных образований состоит в том, чтобы рас-

смаатривать в единстве практическое становление местного самоуправления с созданием такой подсистемы управления муниципальными образованиями, которая бы являлась частью общей системы управления социально-экономическим развитием субъекта Федерации.

Одна из проблем муниципального управления – отсутствие четкой системы управления воспроизводственными процессами. Поэтому главная задача в сфере управления экономикой региона на современном этапе развития заключается в том, чтобы из имеющихся отдельных элементов создать единую систему управления.

Создание новой системы муниципального управления должно опираться на понимание того, что, во-первых, региональная экономическая система имеет сложную структуру, во-вторых, для управления составными элементами этой системы (муниципальными образованиями) требуется разработка специфического механизма управления и, в-третьих, эти механизмы должны быть взаимно непротиворечивы.

При распределении полномочий управления между территориями различных рангов (субъект Федерации, город, район) важным является положение о том, что совокупность региональных воспроизводственных циклов, пространственно локализованных на территории определенного ранга, должна определять круг функций и полномочий того или иного уровня власти. Критерий распределения социально-экономических функций управления между различными уровнями территориальной системы – степень локализации использования результатов выполняемых функций. Не масштабы и количественные параметры социально-экономического развития, а совокупность осуществляемых функций управления должна стать отличительной особенностью административно-территориальных образований различных рангов. Такой подход к решению данной проблемы позволяет конкретизировать ответственность за решение социально-экономических задач на каждом уровне муниципального управления.

В многоукладной экономике и при наличии множества собственников цель управления экономикой муниципальных образований состоит в обеспечении эффективного использования и воспроизводства локальных ресурсов и создании благоприятных условий для жизни

людей и развития предпринимательского сектора. Одна из важнейших задач управления социально-экономическим развитием муниципальных образований – обеспечение непрерывности воспроизводственного процесса, материально-финансовых потоков, создающих нормальные условия для эффективного развития экономики и жизнедеятельности людей.

Функции и полномочия муниципального уровня управления состоят в создании, во-первых, достойных человека условий жизни с учетом качества среды проживания и удовлетворения потребностей в материальных благах и социальных услугах и, во-вторых, благоприятной среды для деятельности предпринимателей всех форм собственности. Трансформируя эти качественные характеристики функций в практические задачи управления, можно сказать, что механизм управления развитием муниципальных образований должен обеспечивать воспроизводство и эффективное использование местных ресурсов, к которым относятся природные и трудовые ресурсы, инфраструктура и бюджетные средства муниципальных образований.

В задачи муниципальных органов управления входят эффективное управление муниципальной собственностью и экономическое регулирование процессов функционирования предприятий и организаций производственной и непроизводственной сфер различных форм собственности, регулирование деятельности населения, занимающегося частным предпринимательством, и организаций рыночной инфраструктуры, а также других сфер деятельности.

Для эффективного управления социально-экономическим развитием муниципального образования необходимо выполнение следующих условий. Муниципальные органы управления, не вмешиваясь в дела экономически самостоятельных предприятий, должны играть интегрирующую роль в создании социально-экономической среды местного сообщества, т.е. управлять теми процессами, в которых заинтересованы бизнес и население муниципального образования и которые непосильны отдельным предприятиям.

Взаимоотношения муниципальных органов власти и бизнеса должны рассматриваться с позиций каждого субъекта во взаимосвязи раз-

личных аспектов: социального, экономического, финансового, инвестиционного, инновационного и др. При анализе вопросов муниципального налогообложения с точки зрения бизнеса выделяются такие аспекты, как влияние на прибыль, инвестиции, технологии, а при оценке с позиций муниципальных органов власти – возможность свободы в выборе состава местных налогов, налоговых ставок, а также влияние внешних источников доходов. Таким образом, создается возможность всестороннего учета экономических интересов бизнеса, что позволяет обеспечить согласованность и взаимовыгодность рыночных отношений.

Взаимодействие муниципальных органов управления и бизнеса должно рассматриваться как муниципально-частное партнерство, а местные налоги – как эффективное средство поддержания взаимовыгодных отношений. Располагая устойчивой базой налогообложения, муниципальные органы управления обеспечивают развитие инфраструктуры, необходимой для бизнеса, охрану окружающей среды, развитие образования и здравоохранения. Партнерство рассматривается главным образом как вопрос местной компетенции, и в этом вопросе муниципальные власти должны быть самостоятельны и не зависеть от воли федеральных и региональных органов.

Практическая реализация закона о местном самоуправлении и трансформация муниципальных образований в реальные самостоятельные структуры общественно-экономической системы невозможны без создания адекватного механизма управления, основанного на принципах функционирования гражданского общества, требующего активного участия населения в управлении развитием местного сообщества. В связи с этим необходима разработка элементов механизма управления муниципальными образованиями, обеспечивающих формирование стратегии развития с участием всех групп местного сообщества, заинтересованных в социально-экономическом развитии муниципального образования, в создании благоприятного инвестиционного климата. При этом также требуется разработка элементов механизма финансовой поддержки муниципальных образований, включающего формы и методы оказания финансовой помощи, основанные

на реализации как принципов справедливого формирования межбюджетных отношений, так и принципов экономической эффективности.

Одно из условий повышения эффективности механизма муниципального управления – создание новой технологии разработки планово-прогнозных документов, обеспечивающих единство и взаимосвязь между различными уровнями пространственной системы: федеральным, региональным, муниципальным. Это требует новых методических подходов к системе управления на муниципальном уровне, в которой должны быть определены полномочия регионального и муниципального уровней, а также бюджетно-финансовый механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти.

Отмеченные выше положения составляют базис новой концепции механизма муниципального управления социально-экономическими процессами, которая предполагает, что отношения муниципальных органов управления с бизнесом и населением строятся на взаимовыгодной основе. Таким образом, действует механизм, обеспечивающий укрепление позиций муниципальной экономики.

К основным направлениям формирования нового механизма муниципального управления относятся

- нацеленность на достижение общественно значимых результатов;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг;
- сокращение вмешательства органов управления в экономику;
- снижение издержек за счет сокращения неэффективных закупок для муниципальных нужд;
- повышение общественного доверия к муниципальным органам управления.

Критериями повышения эффективности нового механизма управления должны стать следующие параметры:

- приближение показателей качества муниципального управления к уровню развитых стран;
- соблюдение стандартов муниципальных услуг;
- повышение эффективности закупок для муниципальных нужд;

- снижение затрат экономических субъектов на получение муниципальных услуг;
- повышение уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью муниципальных услуг;
- снижение издержек бизнеса, связанных с избыточным государственным регулированием;
- снижение коррупционных потерь в экономике;
- повышение уровня доверия населения к органам власти.

Конечными результатами формирования нового механизма муниципального управления являются повышение конкурентоспособности экономики, улучшение инвестиционного климата, рост качества жизни, повышение управляемости на муниципальном уровне, рост эффективности бюджетных расходов, упрочение согласия в местном сообществе.

Российский опыт последних 10 лет наглядно показывает, что для достижения целей муниципального управления недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Для того чтобы добиться существенных общественно значимых результатов, следует внедрить механизм муниципального управления по результатам, который увязывает цели, мероприятия, а также ресурсы, необходимые для достижения целей управления.

Эта система использует механизм проектного управления, применение которого позволяет осуществлять контроль не только на стадии принятия решений, но и на стадии их исполнения. При его отсутствии значительно затрудняется достижение намеченных результатов на муниципальном уровне управления. Внедрение этого механизма в равной мере важно и для формирования новой системы муниципального управления в целом, и для решения многих других задач, связанных со структурными преобразованиями в экономике. Работа по его практическому применению должна осуществляться в тесной увязке с внедрением механизма целеполагания и бюджетирования по результатам.

Создание механизма управления по результатам предполагает, что внутри соответствующих органов муниципального управления должны быть установлены конкретные лица и структуры, отвечающие за

реализацию приоритетных целей, для достижения которых им нужно предоставить ресурсы. Целесообразно внедрение стратегического планирования, показатели конечных результатов должны подкрепляться реалистичными планами по достижению этих результатов, а планы должны содержать промежуточные значения стратегических показателей по мере продвижения к цели. Показатели должны опираться на информацию, доступную в оперативном режиме, чтобы была возможность осуществлять текущий мониторинг реализации плана. Оперативный мониторинг должен быть направлен на своевременное выявление отклонений от запланированной траектории движения. В то же время мониторинг позволит выявлять и лучший опыт, который нуждается в поддержке и распространении. По результатам мониторинга желательно проведение регулярной оценки рисков недостижения целей при выбранном варианте развития, при этом низкая вероятность достижения целей может служить сигналом для руководства о необходимости корректировки осуществляемой политики. Целесообразно отработать механизм корректировки действий по реализации соответствующей программы в случае возрастания риска ее невыполнения, а также обеспечить постоянный контроль за ходом ее реализации.

Особым направлением становятся внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результаты, переход к распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и реализуемыми ими бюджетными программами с учетом достижения конкретных результатов, повышение финансовой самостоятельности субъектов бюджетного планирования посредством укрепления их финансового менеджмента.

Это станет возможным на основе инвентаризации расходных бюджетных обязательств субъектов бюджетного планирования в увязке с реестром муниципальных услуг и технологий их предоставления, а также на основе разработки методики расчета стоимости муниципальных услуг. Кроме того, необходимы переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями и получателями бюджетных средств, бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных в них целей, в соответствии со

среднесрочными приоритетами региональной социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на перспективу объемов бюджетных ресурсов, а также создание системы результативных контрактов во взаимоотношениях субъектов бюджетного планирования, распорядителей бюджетных средств и бюджетополучателей.

Целесообразно внедрение стандартов муниципальных услуг, которые позволят упорядочить и конкретизировать обязательства органов муниципального управления перед местным сообществом, ввести объективные процедуры контроля и оценки их деятельности, снизить дефицитность социально значимых услуг.

Важным направлением формирования нового механизма муниципального управления становится определение необходимых и устранение избыточных функций управления, а также поддержание оптимального состава функций с целью устранения неэффективного государственного вмешательства в экономику. Должны быть упразднены функции, не имеющие под собой достаточных правовых оснований и препятствующие реализации прав населения либо возлагающие дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты.

Для предотвращения появления новых избыточных функций важно законодательно закрепить процедуру доказательства целесообразности введения мер регулирования предпринимательской деятельности на муниципальном уровне. До введения новой регулирующей функции следует обосновать, что достижение цели невозможно рыночными методами или саморегулированием, а совокупные потери для экономических субъектов будут значительно меньше, чем эффект. Введение процедуры доказательства целесообразности новых мер государственного и муниципального регулирования позволит сократить число вновь принимаемых на себя избыточных функций и уменьшить совокупные издержки предприятий, связанные с ведением бизнеса, повысив тем самым их конкурентоспособность.

Развитие механизмов саморегулирования процессов социально-экономического развития муниципального образования также позволит повысить эффективность регулирования видов деятельности. Такие институты саморегулирования, как страхование ответственнос-

ти, участие в компенсационном фонде, могут обеспечить более эффективную защиту прав потребителей, чем такие административные методы, как лицензирование. В результате станет возможным развитие эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть функций, исполняемых муниципальными органами управления.

Следующим направлением являются формирование эффективной системы муниципальных закупок, что предполагает разработку нормативно-правовых и методических документов, связанных с реализацией Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также формирование систем эффективного контроля за соблюдением законодательства о государственных и муниципальных закупках, в том числе системы сбора и аналитической обработки итоговых показателей конкурсов. Кроме того, целесообразны создание системы оценки качества муниципальных закупок заказчиками и агентствами, формирование и развитие системы электронных закупок для муниципальных нужд, а также реализация программ повышения квалификации специалистов по управлению муниципальными закупками, включая создание новых и аттестацию существующих региональных центров по подготовке кадров.

В целях повышения доверия местного сообщества к муниципальным органам управления следует создать систему своевременного информирования населения о деятельности муниципальных органов, позволяющую им влиять на принимаемые общественно значимые решения. Для обеспечения открытости деятельности муниципальных органов управления необходимо

- принять законодательство о доступе к информации о деятельности муниципальных органов управления, закрепляющее принцип раскрытия по запросам населения через общедоступные информационные системы любой информации, кроме конфиденциальной, а также законодательно урегулировать вопрос закрытия информации;

- разработать и внедрить удобные для пользователей порталы муниципальных органов управления, содержащие необходимую информацию для хозяйствующих субъектов и населения;
- создать действенные каналы влияния местного сообщества на принимаемые решения через публичные обсуждения, проведение обязательных консультаций на ранних стадиях принятия решения, общественные экспертизы социально значимых решений. При этом должны быть разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие требования к организации публичных обсуждений, частно-государственных консультаций, а также методические материалы и рекомендации по их реализации.

Нужно отметить, что в стране действуют самые различные модели формирования системы местного самоуправления: в одних субъектах Федерации местное самоуправление осуществляется на уровне районов, в других – только в городах, в третьих – в части населенных пунктов. В соответствии с новым законом все территории субъектов Федерации делятся между городскими и сельскими поселениями, группы поселений объединяются в муниципальные районы. Вводится два уровня органов местного самоуправления с самостоятельными органами власти, бюджетами, доходными и расходными полномочиями: уровень муниципальных районов (городских округов) и уровень поселений. Таким образом, заложена идея формирования двухуровневой системы местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий муниципальных образований разного типа. Новые подходы к территориальной организации местного самоуправления требуют ясности в решении таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также взаимодействие региональных и местных органов власти в части предоставления финансовой помощи. Эти вопросы в настоящее время относятся к первой фазе реализации закона, поэтому важно как можно раньше выявить ключевые направления их методического решения.