

УДК 332.1

## **ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Т.А. Леванова<sup>1</sup>, Е.Ю. Леванова<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Чувашская государственная сельскохозяйственная академия, г. Чебоксары

<sup>2</sup>Чебоксарский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации, г. Чебоксары

Цель статьи – определение теоретических подходов к формированию эффективной системы муниципального управления, что требует уточнение её содержания. В статье представлена авторская трактовка понятия «социально-экономическое развитие муниципального образования», описание основных элементов стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований и форм их взаимосвязи. Выводы могут быть использованы в процессе разработки программ социально-экономического развития муниципальных образований.

**Ключевые слова:** управление развитием муниципального образования, социально-экономическая система, стратегическое планирование.

В настоящее время в России продолжается создание эффективной системы муниципального управления, позволяющей полностью использовать имеющийся территориальный потенциал. Эволюция подходов к решению этой проблемы объясняется необходимостью повышения качества разработки и эффективности реализации комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований, а на их основе – программ развития субъектов Российской Федерации.

Для развития региона и страны в целом, повышения конкурентоспособности национальной экономики, должна быть система управления, основанная на эффективном использовании всех резервов, которая обеспечила бы устойчивое развитие экономических систем на всех уровнях. Под устойчивым развитием в данном случае понимается процесс формирования такого развития муниципальных образований, при котором население удовлетворяет свои нужды в гармонии с окружающей природной средой с учетом интересов и потребностей будущих поколений.

Выстраивая систему управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, необходимо ориентироваться на функции, которые она должна выполнять (рис. 1).

Представленный состав функций позволяет рассматривать управление социально-экономическим развитием муниципального образования как согласованное воздействие различных субъектов на этот процесс, выражаемое в управлении программами социально-экономического развития муниципального образования. Такое воздействие предполагает использование совокупности средств и инструментов, которые обеспечивают эффективное

функционирование социально-экономической базы муниципалитетов, так называемого экономического механизма управления.



Р и с . 1. Состав функций управления социально-экономическим развитием муниципальных образований

Под механизмом управления социально-экономическим развитием муниципального образования понимается структурно и функционально организованное, внутреннее устройство совокупности состояний и процессов, из которых складывается эффективное управление социально-экономическим развитием муниципального образования. Это достигается выработкой экономических, правовых, организационных, социально-психологических условий, обеспечивающих максимальное отражение публичных интересов, в пределах выделенных полномочий и ресурсов [2, с. 45].

Методологической основой исследования управления развитием муниципальных образований служит философский аспект данной проблемы. Л.Н. Суворов и А.Н. Аверин рассматривают управление как «действия, обеспечивающие, упорядочивающие и контролирующие деятельность людей и их общностей в рамках той или иной общественной системы» [7, с. 6]. Важными содержательными аспектами данного понятия являются социальный характер управления (связано с человеческой деятельностью) и его функции, заключающиеся в обеспечении, упорядочении и контроле. Частично эти функции озвучены в трактовке, данной в Большом энциклопедическом словаре: «Управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации» [1, с. 435].

Дополняет понимание сущности процесса управления и вводит в нее функцию обновления определение, данное В.Д. Гражданом: «управление включает не только изменение порядка, того, что есть, но и «проектирование» новых частей и свойств в процессе развития, а также направленность на ликвидацию старого, отжившего» [3, с. 9]. Последнее определенным образом перекликается с концепцией многоуровневого развития экономики, состоящей в том, что каждый уровень сменяется новым тогда, когда исчерпываются источники ресурсов, на которых он базируется.

Понятие «развитие» также вызывает много дискуссий. Словарь С.И. Ожегова наряду с другими трактует термин «развитие», во-первых, как процесс доведения «до определенной степени духовной, умственной зрелости, сознательности, культурности... до определенной степени силы, мощности, совершенства», во-вторых, как «процесс закономерного изменения, перехода из одного состояния в другое, более совершенное; переход от старого качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему» [4, с. 823]. Таким образом, оба понятия определяют развитие как процесс изменений, однако, характеризуют его с принципиальным различием: в первом случае этот процесс можно рассматривать как зависящий от воли субъекта управления, а во втором случае процесс регулируется законами развития рыночной системы хозяйствования.

Наполнение данного термина разным содержанием приводит к существенным расхождениям в отношении толкования процесса управления развитием муниципальных образований. Первая позиция основана на том, что развитие муниципальных образований будет осуществляться в нужном направлении на основе объективных закономерностей без проявления воли субъекта. Основная функция управления сводится к развитию инфраструктуры и решению текущих проблем, а вопрос о развитии территорий как целостного социально-экономического образования не ставится. Вторая позиция (разделяемая авторами) не приемлет отсутствия целей в управлении развитием, поскольку целенаправленное движение наилучшим образом дает возможность эффективного распоряжения имеющимися на территории ресурсами. Постановке целей предшествует отбор их из множества альтернативных вариантов и экономическое обоснование. В качестве критериев выбора целей развития предлагается максимально возможный социальный и экономический эффект. Данный подход позволил определить социально-экономическое развитие муниципального образования как управляемый процесс рационального использования местных и привлекаемых ресурсов (природных, трудовых, финансовых), ранее созданной и создаваемой инфраструктуры, а также экономического и социального потенциала, главной целью которого является обеспечение благоприятных условий жизни населения.

Различное понимание сущности развития, в свою очередь, отражается на типологии подходов к характеру содержания управления социально-экономическим развитием муниципальных образований (табл. 1).

Средствами экономического механизма являются методы управления, призванные создать экономические условия, способствующие повышению эффективности производства, стимулирующие приток доходов в местные бюджеты и улучшающие условия развития территориальных образований.

Подходы к определению содержания управления  
социально-экономическим развитием муниципальных образований

Подходы	Субъекты управления	Сущность
1. Командно-административный	Государственные органы (министерства и ведомства).	Плановая застройка, удовлетворяющая потребности отраслевых министерств и ведомств.
2. Хозяйственный	Муниципальные органы власти.	Повышение эффективности хозяйственной деятельности.
3. Комплексный	Государственные и муниципальные органы власти.	Удовлетворение потребностей населения и достижение развития муниципального образования.
4. Качественный	Множественность субъектов (государственные и муниципальные органы власти, население, бизнес).	Повышение качества жизни населения посредством вовлечения его в процесс управления и ориентации на потребности и мнения человека.

В системе методов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований важное значение занимает выбор оптимального сочетания административных и экономических методов. Широкий набор административных методов управления, правом использования которого наделены региональные органы власти, позволяет им через деятельность отдельных субъектов удовлетворять интересы всей социально-экономической системы.

Однако в условиях рыночной экономики только прямое воздействие на управляемые объекты, основными формами которого можно считать разработку планов и прогнозов, а также бюджетное финансирование целевых программ, не позволяет эффективно решать все поставленные в процессе управления задачи. Экономическое развитие территории, от которого, в конечном счете, зависят все социальные аспекты жизнедеятельности населения, не всегда допускает непосредственное управление. В связи с этим возникает объективная необходимость использования косвенных методов воздействия на объекты управления (создания условий для привлечения бизнеса и инвестиций и т.д.). Использование системы стимулов, предусматривающих экономическую заинтересованность предприятий участвовать в развитии территории, позволяет повысить эффект действия связей «бизнес – муниципальное образование».

Эффективность процесса территориального управления можно рассматривать через призму «меры способности данной программы управленческих воздействий (данной совокупности органов управления, взаимодействий между ними и их влияния на ход воспроизводственных

процессов на территории) обеспечить достижение целей развития территории» [6, с. 631]. В этом случае наиболее эффективным методом управления социально-экономическим развитием является программно-целевое планирование, которое можно охарактеризовать как метод реализации взаимоувязанных мероприятий по достижению целей и выполнению задач в намеченные сроки.

Методология планирования социально-экономического развития территории зародилась на Западе и нашла свое отражение в трудах Дж. Гордона [7], П.Смита и П.Морра. Последние рассматривают стратегическое планирование городского развития как «... механизм, при помощи которого общество пытается осуществлять процессы изменения и развития городов в соответствии с определенными или коллективными целями..., планирование составляет неотъемлемую часть сложного процесса управления городом. Цель стратегического планирования заключается в том, чтобы городское развитие лучше всего удовлетворяло стремлениям данного сообщества или, по крайней мере, было самым эффективным в данных условиях» [8, с. 85].

В соответствии с этим подходом, формы взаимосвязи отдельных элементов стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований представлены на рис. 2.



Р и с . 2. Взаимосвязь элементов системы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Таким образом, системность при построении и реализации эффективной политики управления социально-экономическим развитием муниципального образования должна обеспечиваться сочетанием разнообразных инструментов и методов, учитывающих внешние и внутренние факторы, определяющие потенциал муниципального образования, местные особенности, потребности и мнения проживающего на данной территории населения. При этом необходимо использовать имеющиеся и создавать новые преимущества, так называемые «точки роста». Только в этом случае отдельные территории получают импульс развития и успешно интегрируются в национальную экономическую систему.

### **Список литературы**

1. Большой энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1994. 1350 с.
2. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. М.: Финансы и статистика, 2005. 253 с.
3. Граждан В.Д. Деятельностная теория управления / В.Д. Граждан. М.: РАГС, 1997. 187 с.
4. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Гепта–Трейд, 1995. 1261 с.
5. Суворов Л.Н. Социальное управление: опыт философского анализа. / Л.Н.Суворов, А.Н. Аверин. М.: Мысль, 1984. 232 с.
6. Территориальное управление экономикой: Словарь-справочник. / гл. ред. В.П. Колесов, В.М. Шупыро. М.: Экономический факультет, ТЭИС, 2001. 642 с.
7. Gordon G.I. Strategic Planning for Local Government. Washington. ICMA, 1993. 119 p.
8. Smith P., Morr P. Cities as social responsibility: Planning and urban form // The changing social geography of Canadian cities. Montreal, 1993. 230 p.

### **THE MAIN APPROACHES TO THE EFFECTIVE CONTROL SYSTEM FORMATION OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL UNITS**

**Т.А. Levanova<sup>1</sup>, Е.YU. Levanova<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Chuvash state agricultural academy, Cheboksary

<sup>2</sup>Cheboksary cooperative institute (branch) of the Russian university of cooperation, Cheboksary

The article defines theoretical approaches to the formation of effective system of municipal governance, which requires clarification. The article presents the author's interpretation of the concept of "socio-economic development of the municipality", a description of the main elements of strategic management of socio-economic development of municipalities and forms of their relationship. **Keywords:** *municipal unit's development, social and economic system, strategic planning.*

*Об авторах:*

ЛЕВАНОВА Татьяна Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и кредита ФГБОУ ВО «Чувашская государственная сельскохозяйственная академия», email: [nta781@mail.ru](mailto:nta781@mail.ru)

ЛЕВАНОВА Елена Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Чебоксарского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации, email: [lana2520@mail.ru](mailto:lana2520@mail.ru)

*About the authors:*

LEVANOVA Tat'jana Anatol'evna – candidate of economic Sciences, associate Professor, Professor of Department of Finance and credit of the "Chuvash state agricultural Academy", email: [nta781@mail.ru](mailto:nta781@mail.ru)

LEVANOVA Elena Jur'evna – candidate of economic Sciences, associate Professor of the Cheboksary cooperative Institute (branch) Russian University of cooperation, email: [lana2520@mail.ru](mailto:lana2520@mail.ru)

## References

1. Bol'shoj jenciklopedicheskiy slovar'. M.: Sovetskaja jenciklopedija, 1994. 1350 s.
2. Voronin A.G. Osnovy upravlenija municipal'nym hozjajstvom. / A.G. Voronin, V.A. Lapin, A.N. Shirokov. M.: Finansy i statistika, 2005. 253 s.
3. Grazhdan V.D. Dejatel'nostnaja teorija upravlenija / V.D. Grazhdan. M.: RAGS, 1997. 187 s.
4. Ozhegov S.I. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka. M.: Gepta–Trejd, 1995. 1261 s.
5. Suvorov L.N. Social'noe upravlenie: opyt filosofskogo analiza. / L.N.Suvorov, A.N. Averin. M.: Mysl', 1984. 232 s.
6. Territorial'noe upravlenie jekonomikoj: Slovar'-spravochnik. / gl. red. V.P. Kolesov, V.M. Shupyro. M.: Jekonomicheskij fakul'tet, TJeIS, 2001. 642 s.
7. Gordon G.I. Strategic Planning for Local Government. Washington. ICMA, 1993. 119 p.
8. Smith P., Morr P. Cities as social responsibility: Planning and urban form // The changing social geography of Canadian cities. Montreal, 1993. 230 p.