

УДК 332.1

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОДХОД К СУЩНОСТИ И УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Бурдакова Г.И., Литовченко В.В.

*ФГБОУ ВПО «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»,
Комсомольск-на-Амуре, e-mail: galinabu@rambler.ru*

Целью работы является обоснование нового – организационного – подхода к раскрытию сущности муниципального образования. Это позволит использовать соответствующие механизмы в управлении его развитием. В статье сформулирован организационный подход к сущности и управлению развитием муниципальных образований в условиях современной региональной политики РФ. Раскрыта тройственная сущность муниципальных образований (как поселения, как инструмента решения государственных целей и задач, как структурированная и взаимосвязанная совокупность подсистем). Сформулированы соответствующие типы регуляторов управления – целевое управляющее воздействие, самоорганизация и организационный порядок. Рассмотрены технологии и подходы к управлению развитием муниципальных образований – системный, функциональный, стратегический. Выделены основные проблемы в управлении развитием муниципальных образований в системе местного самоуправления. Дана формулировка понятия «стратегическое управление развитием муниципального образования», приведены составляющие этого процесса. Выявлена закономерность, проявляющаяся в том, что тройственная сущность муниципальных образований соответствует тройственности в управлении их развитием.

Ключевые слова: муниципальное образование, организационный подход, развитие, стратегическое управление

ORGANIZATIONAL APPROACH TO THE ESSENCE AND DEVELOPMENT ADMINISTRATION OF MUNICIPALITIES

Burdakova G.I., Litovchenko V.V.

*FGBOU VPO «Komsomolsk-on-Amur state technical University, Komsomolsk-on-Amur,
e-mail: galinabu@rambler.ru*

Justification the aim of the work is new – organizational – approach to the disclosure of the entity of the municipality. This allows you to use the appropriate tools in managing its development. Article read organizational approach to development management entity and municipal entities in the modern regional policy of Russia. Disclosed, the triple essence of municipalities (as settlements, as an instrument for solving the State's goals and objectives, both structured and interlinked set of subsystems). Are the appropriate types of regulators – the target control action, self-organization and institutional order. Considered technologies and approaches to development management system – municipalities, functional, strategic. Highlighted major problems in managing the development of municipalities in local government. Given the wording of the concept «strategic management development of the municipality, are the ingredients of this process. Regularity demands that the triple essence corresponds to the three municipalities in the management of their development.

Keywords: municipal formation, organizational approach, development, strategic management

В настоящее время в практике управления территориальными образованиями на уровне муниципалитетов доминирует подход, основанный на принципах местного самоуправления. Он заключается в делегировании на места государственных полномочий. Однако ограниченный перечень исполняемых на местах функций и скудость местных бюджетов не позволяют местным органам власти управлять развитием территории как центром экономического роста региона, как того требует современная региональная политика России, основанная на принципах поляризованного развития.

Центры экономического роста должны образовываться, в первую очередь, на территориях муниципальных образований РФ с высокой концентрацией инновационного и промышленного потенциала [1]. Это требует содержательного ответа на вопрос, что представляет собой муниципальное образование, что понимается под его развитием и как осуществляется управление этим процессом.

Рассмотрение понятия «муниципальное образование» в рамках местного самоуправления, используемое в практике управления, весьма сужает понимание этого сложного социально-экономического явления¹. Многоликость муниципального образования раскрывается при использовании **организационного подхода** к его анализу. На то, что территориальную единицу государства можно отнести к организации так таковой, указывают ведущие исследователи проблем управления социальными организациями – Янг С., Пригожин А.И., Щедровицкий Г.П. и др. Однако подход к управлению развитием муниципального образования как организацией (организа-

¹ В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения».

ционный подход) к настоящему времени не разработан во всей совокупности присущих организации особенностей.

Ведущий исследователь в области проблем социальных организаций Пригожин А.И. термин «организация» употребляет в трех различных значениях: «Во-первых, это искусственное объединение институционального характера, занимающее определенное место в обществе и предназначенное для выполнения более или менее ясно очерченной функции... Во-вторых, этот термин может означать определенную организационную деятельность, включающую в себя распределение функций, налаживание устойчивых связей, координацию и т.д... В-третьих, ... под организацией понимаются определенные структуры, строение и тип связей как способ соединения частей в целое, специфический для каждого рода объектов...» [8].

Очевидно, что муниципальное образование обладает всеми характерными чертами организации, а его сущность раскрывается с трех сторон:

1. Муниципальное образование создается как поселение, как общность людей. При рассмотрении совокупности социальных групп приоритетными становятся социальные вопросы, ценности населения и т.д.

2. Муниципальное образование предстает как инструмент решения государственных целей и задач. На первый план выступают государственные цели и функции.

3. Муниципальное образование может быть рассмотрено как структурированная и связанная совокупность подсистем. Предметом анализа тогда выступают внутренние и внешние связи.

Заметим, что муниципальное образование существует одновременно во всех этих качествах, и присущие им свойства и процессы во многом противоречивы (рис. 1).



Рис. 1. Организационная сущность муниципального образования

Одним из важных свойств организации является ее *развитие*, то есть «эволюция, имеющая своим результатом качественные изменения процесса, предмета, явления» [4].

Гуманитарный императив развития сложной социальной системы, какой является и муниципальное образование, «мог бы звучать примерно так: необходимо стремиться к реализации таких социально- и культурно-экологических, образовательных и рекреационно-досуговых условий обитания, которые, во-первых, обеспечивали бы постоянную осёдлость наличного и приезжего населения, а во-вторых, приводили бы к расширенному самовоспроизводству населения, образа жизни и культуры» [12; 1].

Более конкретные очертания термин «развитие» применительно к социально-экономическим территориальным образованиям получил в рамках эволюции экономической мысли. В настоящее время под развитием понимается «накопление человеческого капитала в его наиболее эффективной форме», а город предстает как место и форма создания необходимых для этого ресурсов [3; 5].

В общей теории организации высвечивается взаимосвязь вопросов развития и стратегического управления. Так, Щедровицкий Г.П. указывает, что если вы хотите развиваться, нужна онтологическая работа, то есть создание идеального, желаемого

представления об объекте. Тогда становится определенной процедура управления развитием: анализ текущего состояния и тенденций развития объекта (получение знания), представление о желаемом его состоянии (онтология), составление программы (проектирование).

При этом управление развитием муниципальных образований соотносится с задачами:

- представления о самоценности для горожанина города как такового;
- ориентации городской пространственной структуры на сохранение природной, историко-культурной и техно-культурной уникальности города;
- развития города в направлении создания на его основе инновационных (в технологическом, экономическом и социально-культурном отношениях) пространств;
- сохранения и развития человеческого потенциала города;
- признания первостепенной значимости технологической, коммуникационной и социально-организационной инфраструктур территории города;
- стратегического проектирования.

По мере выполнения этих задач происходят качественные изменения во всех сферах муниципального образования, а значит, его развитие.

Развитием необходимо **управлять**. Более подходящим для практики управления муниципальными образованиями является использование методов менеджмента и общей теории организации. Согласно последней, управление, отождествляемое обычно с целевым воздействием через указание, стимулирование, координацию, есть только одна из частей управления организацией. В действительности оно сочетается еще с двумя составляющими: самоорганизацией (спонтанным регулированием) и организационным порядком (система норм и правил поведения в организации, заданных внешне).

Таким образом, в муниципальном образовании можно выделить три основных типа регуляторов: целевое воздействие; самоорганизацию и организационный порядок. **Целевое управляющее воздействие** реализуется через определение целей и разработку технологии их реализации. Существуют два вида источников целевого управляющего воздействия – внешние (орган управления находится за рамками объекта) и внутренние (самоуправление). Управляющая подсистема не может полностью контролировать управляемую подсистему, в результате она обладает некоторой самостоятельностью в своем поведении, относимой к категории управляемости. Границы управляемости в муници-

пальном образовании обусловлены: сложностью управляемого объекта, ограниченными знаниями о нем, трудностями исполнения решений, вследствие чего результат в той или иной степени обязательно отклоняется от первоначального содержания принятого решения.

Самоорганизация представляет собой один из важнейших факторов муниципального управления, проявляется в качестве экономических и социальных регуляторов, как рефлексия на целевые управляющие воздействия. Например, колебания рынка труда, уровня жизни влияют на миграционное и естественное движение населения. Группу социальных регуляторов составляют некоторые элементы общественного, группового сознания, воздействующие на массовое поведение (идеология, традиции, обычаи); они действуют через механизм общественного мнения.

Организационный порядок означает, что управленческий труд происходит в организованном нормативном пространстве – в среде множества целей, регламентов, связей, сформированных ранее и под которые должен подстраиваться руководитель, теряя в некоторой степени свою объективность.

Итак, механизм управления муниципальным образованием является тройственным, в нем присутствуют: целевое управляющее воздействие (внешнее управление и самоуправление), а также процессы: организационный и самоорганизации. Из этих особенностей вытекает задача организации их взаимодействия в единстве и взаимосвязи, что означает интеграцию управления.

Организационный подход к управлению муниципальным образованием позволил авторам выявить следующую закономерность: **тройственная сущность муниципального образования соответствует тройственности управления его развитием** (рис. 2).

В рамках организационного подхода можно выделить различные технологии и подходы к управлению муниципальным образованием: город может рассматриваться как место размещения производительных сил (рационалистский подход), как низший уровень делегирования государственных полномочий (функциональный подход), как структурированная совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов (системный подход).

Функции государства на местах осуществляются посредством передачи на уровень муниципалитета государственных полномочий по решению вопросов местного значения. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в РФ», полномочия предусматривают: «принятие устава муниципального образования; установление его официальных символов; создание и финансирование муниципальных предприятий и учреждений; установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; подготовку и проведение муниципальных выборов, местных

референдумов, голосований; принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования; учреждение печатного средства массовой информации; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами» [11].

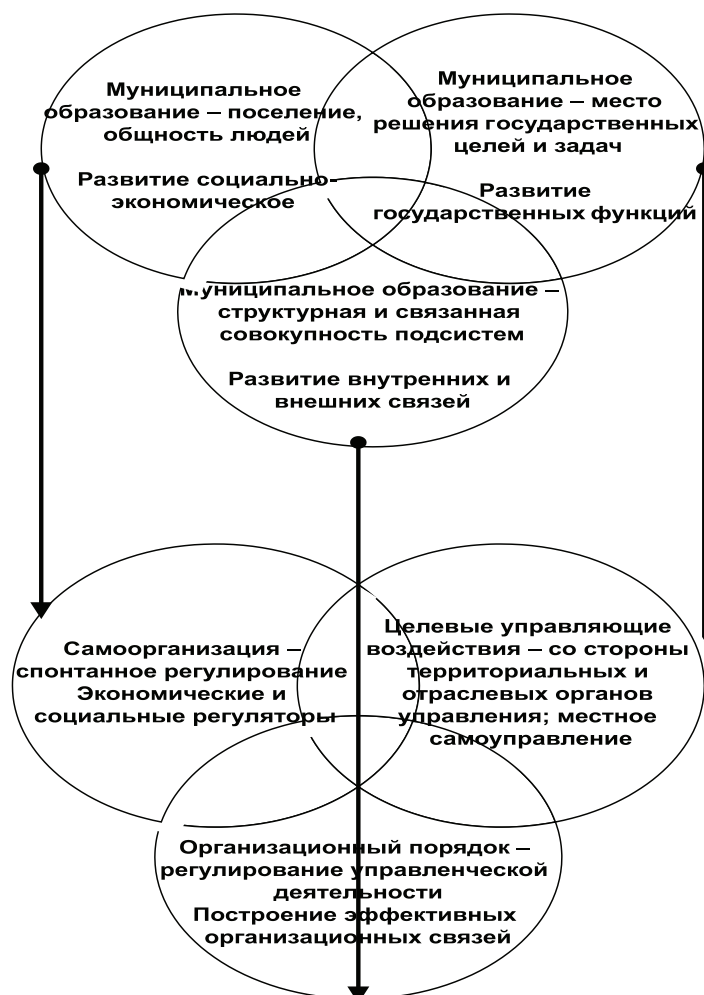


Рис. 2. Тройственность сущности и управления развитием муниципального образования

Четкая постановка вопроса об организации развития муниципального образования предусматривается в рамках полномочия «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» [7]. Обозначена цель (формирование комфортной для жителей и для бизнеса муниципальной среды) и долгосрочный горизонт планирования. Определены и направления комплексного социально-экономического развития, они связаны с социальной, экономической, экологической сферами, в разрезе территориальных

и отраслевых программ, с учетом действующих федеральных законов.

Реальное же исполнение программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования в рамках данных полномочий резко ограничивается установленными в Бюджетном кодексе РФ [ст. 179] источниками их финансирования. Он устанавливает, что «долгосрочная целевая программа финансируется за счет бюджетных средств».

Исчезает оптимизм по поводу комплексного социально-экономического развития и при перечислении рекомендуемого

перечня отраслевых муниципальных программ, которые обосновываются соответствующей направленностью ряда федеральных законов. Это программы в сферах: развития физической культуры и спорта, развития систем коммунальной инфраструктуры, проведения капитального ремонта многоквартирных домов, развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Анализ содержания и условий исполнения переданных государственными органами власти полномочий на места позволяет выделить *проблемы* в управлении развитием муниципальных образований в системе местного самоуправления:

- не раскрыта суть комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- не учтена специфика муниципальных образований при постановке целей и задач развития;
- органы местного самоуправления не обеспечены ресурсами для выполнения всего комплекса управленческих функций;
- полномочия направлены исключительно на поддержание жизнеобеспечения граждан, что приводит к объективным трудностям в управлении развитием муниципальных образований;
- обусловленные направленностью ряда федеральных законов отраслевые комплексные программы не учитывают развитие отраслей специализации муниципальных образований;
- рассогласование (отсутствие координации, сопряженности) муниципальных программ с программами развития функционирующих на его территории негосударственных предприятий и организаций, а также программ развития регионов;
- источник финансирования долгосрочных программ (бюджет муниципальных образований) является сдерживающим фактором развития;
- совокупность предлагаемых к разработке и реализации множества долгосрочных программ развития муниципальных образований в рамках местного самоуправления не формирует общее видение их стратегического развития, не позволяет скоординировать и увязать программы развития отраслевых и территориальных субъектов, ограничивается ресурсами;
- отсутствие у органов местного самоуправления мотивации к развитию муниципального образования.

Такое управление можно назвать «управление функционированием». Отличительные признаки «управления развитием» и «управления функционированием» описал Генисаретский О.И.: «Когда в прак-

тике городского управления используется различие задач управления функционированием и управления развитием, возникает вопрос: а чем, собственно, эти задачи отличаются с точки зрения технологии управления? ...Управление функционированием объекта – это управление в области его устойчивой воспроизводимости, наблюдаемости функциональных свойств... их константности, постоянства и определенности для наблюдателя... Ситуация развития всегда воспринимается как неустойчивая и переходная, как ситуация неопределенности и перемен. Переходная к новой устойчиво воспроизводящейся ситуации, а значит – к развитию и управлению им» [2].

Таким образом, управление развитием муниципальных образований (как управление накоплением человеческого капитала в его наиболее эффективной форме) в рамках переданных на местный уровень государственных функций (полномочий) не представляется возможным. Возникает вопрос о достраивании используемых в практике местного самоуправления менеджеральных технологий методами стратегического управления.

Львов Д.С., Гранберг А.Г., Егоршин А.П. сформулировали определение для региона: «Стратегическое управление – управленческая деятельность, направленная на достижение поставленных целей в условиях нестабильной, конкурентной, рыночной среды, включающая диагностический анализ состояния региона, стратегическое планирование и реализацию выбранной стратегии» [9].

Более емкую современную формулировку этого понятия предлагает Виханский О.С.: «Стратегическое управление – это такое управление организацией, которое опирается на человеческий потенциал как основу организации, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и проводит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей».

В этих многочисленных определениях можно встретить установку на развитие системы, на взаимодействие с внешней средой, на контроль и анализ, на достижение целей. Однако мы не можем согласиться с почти повсеместно присутствующей формулировкой цели стратегического управления: «поддержание способности к выживанию, эффективному функционированию».

С точки зрения рассмотренных выше принципов управления организацией, цель должна быть направлена на увеличение «потока благ» для членов организации (принцип удовлетворения потребностей). Также считаем необходимым добавить в определение самое важное, на наш взгляд, – это учет и согласование интересов всех элементов системы.

С учетом всего вышесказанного авторами предлагается следующая формулировка: «*Стратегическое управление развитием муниципального образования* – это осуществление целенаправленных управляющих воздействий в условиях нестабильной внешней среды, заключающихся в разработке и реализации стратегии развития с целью повышения совокупной ценности муниципального образования для населения, бизнеса, власти на основе анализа, контроля и согласования их интересов». При таком подходе на первый план выступает деятельность по выявлению ценностных предпочтений и интеграция.

Далее используем понятие «стратегия развития» как «систему взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам целевых программ, отдельных проектов и непрограммных мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системной социально-экономической проблемы» [6, п. 2]. Такое определение дано в правительственном документе РФ «О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития».

Процесс стратегического управления состоит из пяти составляющих: формирования стратегического видения и миссии; определения целей; разработки стратегии достижения целей; внедрения и реализации стратегии; оценки работы, изучения новых тенденций и осуществления корректирующих действий.

Базовым элементом стратегического управления является стратегическое планирование. Применительно к муниципальному образованию формирование стратегического видения и миссии заключается в определении основных ценностных предпочтений власти, бизнеса, населения и на их основе определении основных стратегических направлений развития на ближайшие 10–15 лет. Они определяют курс движения муниципального образования и помогают сформировать его уникальный характер и неповторимые организационные характеристики.

Задача установления целей заключается в преобразовании миссии и направлений развития в конкретные цели работы, дости-

жение которых отображает прогресс в развитии муниципального образования.

Разработка стратегии поднимает главную управленческую проблему: как достичь необходимых результатов с учетом положения муниципального образования и его перспектив. Поскольку будущему всегда свойственна значительная неопределенность, то стратегия формируется из множества возможных альтернатив и рассматривается в виде нескольких сценариев.

Реализация стратегии – это ориентированная на действия практическая административная работа, включающая организацию, финансовое планирование, проведение соответствующей политики, создание мотивации, условий и механизмов управления муниципальным образованием.

Ни одна из перечисленных выше задач не решается раз и навсегда. Мониторинг (оценка деятельности, изучение изменений в окружающей среде и осуществление корректирующих действий) является необходимым элементом процесса стратегического управления.

Таким образом, организационный подход к сущности и управлению развитием муниципального образования обогащает сложившееся в практике и узаконенное понимание этого социально-экономического явления. Муниципальное образование, существуя одновременно в трех качествах – как поселение, или общность людей, как инструмент решения государственных целей и задач, как структурированная и взаимосвязанная совокупность подсистем, позиционируется как место и форма создания ресурсов для развития человеческого потенциала. Тройственная сущность муниципального образования предопределила тройственность в управлении его развитием: это целевые управляющие воздействия, самоорганизация и организационный порядок. Их наиболее эффективная комбинация возможна лишь в рамках стратегического управления. Принципиальное отличие стратегического подхода от широко распространенного в практике местного самоуправления функционального подхода заключается именно в «управлении развитием», а не «управлении функционированием».

Список литературы

1. Бурдакова Г.И. Организационно-экономические модели, формы и механизмы развития территориальных образований инновационно-промышленной специализации // Ученые записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета «Науки о человеке, обществе и культуре». – 2012. – м№ III – 2 (11) – С. 95–98.

2. Генисаретский О.И. О местном ведении и понимании самоуправления // Стратегическое планирование

в муниципальном управлении: сборник материалов к семинару. – М., МОНФ, 1999.

3. Лебедев С.А. Философия науки: словарь основных терминов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Академический Проект. 2006. – 320 с.

4. Литовченко В.В., Несмачных О.В. Формирование синергетического эффекта в экономическом кластере на основе закона возрастающей отдачи // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 6, Ч. 5. – С. 1220–1223.

5. О создании рабочей группы по проведению экспертизы стратегий развития. Поручение правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № МФ-П13-4480.

6. Постатейный справочник с комментариями к Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». http://www.minregion.ru/upload/06_dfo/zakonodatelstvo/Spravochnik.pdf.

7. Пригожин А.И. Методы развития организаций. – М.: МЦФЭР, 2003. – 864 с.

8. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООО РАН, НИМБ. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2004. – 605 с.

9. Управление стратегическим развитием промышленного центра: монография / В.К. Заусаев, В.П. Михалев, Бурдакова Г.И., В.В. Литовченко; отв. ред. Е.Н. Галичанин. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2010. – 373 с.

References

1. Burdakova G.I. Organizatsionno-ekonomicheskie modeli, formy i mekhanizmy razvitiya territorial'nykh obrazovaniy innovatsionno-promyshlennoy spetsializatsii // *Uchenye zapiski Komsomol'skogo-na-Amure gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta «Nauki o cheloveke, obshchestve i kul'ture»*. no. III 2 (11) 2012, pp. 95–98.

2. Genisaretskiy O.I. O mestnom vedenii i ponimayushchem samoupravlenii // *Sbornik materialov k seminaru «Strategicheskoe planirovanie v munitsipal'nom upravlenii»*. М., МОНФ, 1999.

3. Lebedev S.A. *Filosofiya nauki: slovar' osnovnykh terminov*. 2-e izd., pereab. i dop. М.: Akademicheskii Proekt. 2006. 320 p.

4. Litovchenko V.V., Nesmachnykh O.V. Formirovanie sinergeticheskogo effekta v ekonomicheskom klasterе na osnove zakona vozrastayushchey otdachi // *Fundamental'nye issledovaniya*. no. 6, Ч. 5, 2013. pp. 1220–1223.

5. O sozdanii rabochey gruppy po provedeniyu ekspertizy strategiy razvitiya. Poruchenie pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 30 iyulya 2004 g. no. MF-P13-4480.

6. Postateynny spravochnik s kommentariyami k Federal'nomu zakonu ot 6 oktyabrya 2003 goda no. 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v RF». http://www.minregion.ru/upload/06_dfo/zakonodatelstvo/Spravochnik.pdf

7. Prigozhin A.I. *Metody razvitiya organizatsiy*. М.: MTS-FER, 2003. 864 p.

8. *Strategicheskoe upravlenie: region, gorod, predpriyatie / Pod red. D.S. L'vova, A.G. Granberga, A.P. Egorshina*; ООО РАН, НИМБ. М.: ЗАО Izdateľ'stvo «Ekonomika», 2004. 605 p.

9. *Upravlenie strategicheskim razvitiem promyshlennogo tsentra: monografiya / V.K. Zausaev, V.P. Mikhalev, V.V. Litovchenko; отв. red. E.N. Galichanin*. Vladivostok: Izd-vo Dal'nevost. un-ta, 2010. 373 p.

Рецензенты:

Осипов С.Л., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» Дальневосточного института, филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г. Хабаровск;

Симоненко Н.Н., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика и финансы», ФГБОУ ВПО КнАГТУ, г. Комсомольск-на-Амуре.

Работа поступила в редакцию 19.12.2013.