

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ САМОРАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Предложена авторская характеристика муниципального образования как системы, исследованы подходы к классификации муниципальных образований, предлагаются пропорции финансового обеспечения муниципальных образований, позволяющих осуществлять им саморазвитие.

В современных условиях местные органы власти все в большей степени призваны обеспечивать комплексное развитие муниципальных образований, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий. Указанные факторы вызывают необходимость дальнейшего расширения и укрепления ресурсной базы муниципальных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов стратегического управления развитием.

Понятие «муниципальное образование» было введено в правовой оборот Гражданским кодексом Российской

Федерации, принятым Государственной думой 21 октября 1994 г. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальное образование – это «...городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, ...в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления...» [1]. На наш взгляд, недостаток этого определения заключается в том, что в нем отсутствует понимание сущности муниципального образования как системы. Авторская характеристика муниципального образования как системы представлена на рис. 1.

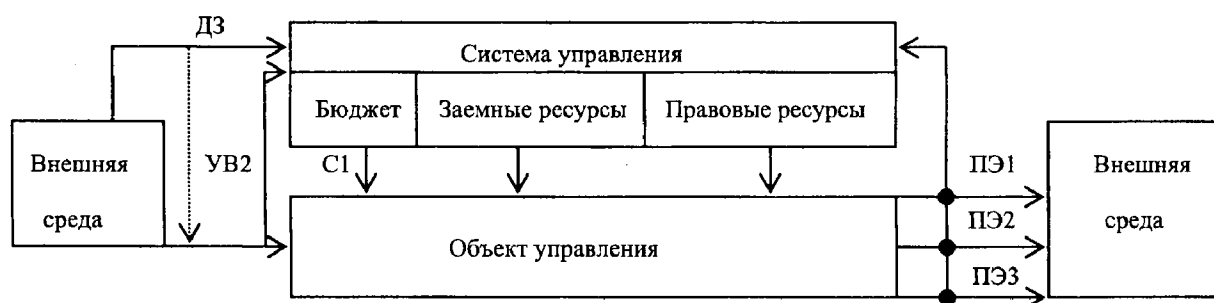


Рис. 1. Муниципальное образование как система

Обобщенная структура системы муниципального образования включает систему управления и объект управления. Управление муниципальным образованием в конечном счете должно осуществляться в интересах каждого гражданина, причем с их участием. В случае, когда местное население не имеет технической и организационной возможности осуществлять местное самоуправление непосредственно, субъектом управления становятся органы местного самоуправления, наделенные определенными функциями и полномочиями. Используя различные виды ресурсов (правовые, экономические, финансовые), субъект управления осуществляет управленческие воздействия (УВ1, УВ2, ..., УВn) на объект управления (им является непосредственно процесс развития муниципального образования) с различными целями (C1, C2, ..., Cn). Директивные задания (ДЗ1, ДЗ2, ..., ДЗn), поступающие в систему муниципального образования из внешней среды (центральные органы власти, органы власти субъекта РФ), должны обеспечиваться соответствующими ресурсами (P1, P2, ..., Pn). Обратная связь в системе муниципального образования осуществляется с использованием системы показателей эффективности (ПЭ1, ПЭ2, ..., ПЭn), определяемых на выходе. Система – это совокупность подсистем и элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих единое целое, реализующая определенные функции. Следовательно, можно говорить, что муниципальное образование – это система, элементами которой являются общая территория,

население, проживающее на этой территории, различные виды ресурсов (правовые, финансово-экономические, природные, культурные и т.д.), местные органы самоуправления, обеспечивающие управление развитием данной территории.

Муниципальное образование с точки зрения кибернетики представляет собой сложную вероятностную систему. Для обоснования этого утверждения следует отметить прежде всего, что само понятие сложности требует уточнения. Так, Г.Х. Гуд и Р.Э. Макол, исследуя проблему сложности, пришли к выводу, что этому явлению присущи три основных свойства. Первое из этих свойств они определили следующим образом: «... изменение одной переменной будет влиять на многие другие переменные системы, и лишь редко линейным образом...» [2. С. 18]. Относя это к муниципальному образованию, можно утверждать, что изменения в какой-либо из его подсистем (демографической, социальной, экономической, финансовой, природно-ресурсной, экологической) приводят к изменениям в других. Следующее свойство сложности, по мнению Г.Х. Гуда и Р.Э. Макола, – это множество обратных связей. Это свойство также можно наблюдать в муниципальном образовании как в системе. И третье свойство понятия сложности – это наличие соперничающих сторон: «...в наиболее сложных системах имеются также и составляющиеся, соперничающие стороны...» [2. С. 19]. Отметим, что и это свойство характерно для муниципального образования, особенно в ситуациях принятия ре-

шений по политическим, экономическим или социальным вопросам.

Что касается степени сложности муниципального образования как системы, то она определяется через множество переменных, множество параметров и состояний, а также через множество взаимосвязей между ними.

Известный исследователь в области теории систем С. Бир предложил классификацию систем по двум критериям – степени сложности и степени детерминированности. По первому критерию системы подразделяются на простые, сложные и сверхсложные. Муниципальные образования следует относить к сложным системам, так как в данном случае их «точно и подробно невозможно описать...» [3. С. 26], что обусловлено сложностью их строения.

Согласно второму критерию, по С. Бире, все системы подразделяются на детерминированные и вероятностные. Первым свойственны регулярные, предсказуемые, полностью управляемые процессы, происходящие в них. Для вторых характерны нерегулярные, случайные (стохастические) процессы. По данному критерию муниципальные образования следует относить к вероятностным системам. Это обусловлено тем, что даже при умелом и грамотном управлении различными процессами, происходящими на территории муниципального образования, результаты данного управления зачастую носят вероятностный, непредсказуемый характер. Это обусловлено, прежде всего, влиянием таких факторов, как климатические условия, человеческий фактор и т.д. Таким образом, муниципальные образования следует классифицировать как сложные и одновременно вероятностные системы. Методика изучения сложных систем предполагает их разбиение (декомпозицию) на подсистемы (части), каждая из которых обладает относительной целостностью и общими целями. Применяв метод декомпозиции к муниципальному образованию, в его структуре можно выделить две подсистемы – управляющую и управляемую. В свою очередь, в управляемой подсистеме можно выделить ряд подсистем по функциональному признаку: экономическая, социальная, культурная, природно-ресурсная, финансовая, демографическая, экологическая.

Кроме того, муниципальные образования можно классифицировать по признаку территориальной обособленности в рамках данного муниципального образования (территории с различными природными и социально-экономическими условиями внутри муниципального образования). Известно, что в реальных условиях значение выделенных выше подсистем различно в отдельных муниципальных образованиях. Это определяется демографическими, природными, социально-экономическими, культурными условиями развития того или иного муниципального образования. Из этого следует, что при рассмотрении муниципальных образований как систем необходима их типологизация.

Как отмечают авторы [4], существует множество классификационных критериев (тип поселения, дефицитность местного бюджета, сальдо миграции, экономические переменные), которые обычно используют для построения одномерных группировок муниципальных образований. Главным достоинством такого метода является простота построения одномерных группировок,

однако он малоприменим для решения комплексных задач, например определения инвестиционной привлекательности муниципального образования, определения величины внутрирегиональных трансфертов и т.п.

При решении комплексных задач целесообразно использовать типологии муниципальных образований, построенные методами многомерных группировок, которые позволяют сделать обобщенную оценку различных аспектов социально-экономической ситуации конкретных муниципальных образований. А. Воронин предлагает следующие критерии систематизации муниципальных образований [5].

Территория и население. Этот критерий систематизации муниципальных образований предполагает использование таких показателей, как количество населения и размер территории, на которую распространяются полномочия данных органов местного самоуправления. Однако в силу исторически сложившихся причин (большие размеры территории России, крайне неравномерное расселение населения) использование данного критерия при систематизации муниципальных образований в РФ невозможно.

Правовой статус муниципального образования. Использование данного критерия при систематизации муниципальных образований определяется особенностями законодательства государства. По законодательству РФ все муниципальные образования независимо от их вида и специфики функционирования обладают равными правами. Различия муниципальных образований по данному критерию могут возникать:

а) как следствие из особенностей законодательства субъекта РФ при передаче отдельных государственных полномочий и полномочий субъекта РФ на муниципальный уровень;

б) в результате возложения на органы местного самоуправления дополнительных обязанностей самим населением муниципального образования (в этом случае важно различие в предметах ведения, которые закреплены за муниципальным образованием, так как кроме законодательного закрепления необходимы возможности их осуществления).

Формы организации хозяйственной жизни на территории муниципального образования. Этот критерий является комплексным показателем, так как он отражает все стороны жизнедеятельности муниципального образования. Экономическая организация муниципального образования напрямую влияет на демографическую и социальную ситуацию, на профессиональную ориентацию населения, а также на правовые аспекты функционирования муниципального образования, его роль и степень участия в планировании развития территории.

Единство инфраструктуры муниципального образования. Этот критерий систематизации предполагает наличие (отсутствие) единой инфраструктуры на территории муниципального образования, необходимой для нормального функционирования и развития данной территории. На наш взгляд, в формулировку этого критерия следует добавить определение степени развитости инфраструктуры муниципального образования. Любое муниципальное образование обладает минимальной инфраструктурой, относительно централизованной в его границах или в рамках нескольких муниципальных образований. Однако данная инфраструктура

тура по степени развитости значительно различается в разных муниципальных образования. А.Г. Воронин предлагает многомерную группировку муниципальных образова-

ний для определения их типов [5]. Наиболее крупно все муниципальные образования можно разделить на три группы (рис. 2).



Рис. 2. Классификация муниципальных образований [5]

Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты). К этой группе можно отнести все муниципальные образования, обладающие минимальной собственной инфраструктурой, которая обеспечивает завершенность производственных циклов.

Территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и т.д.). Такой тип муниципальных образований характеризуется тем, что они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом и обладающих общей производственной и хозяйственной инфраструктурой.

Территориальные муниципальные образования. Этот тип муниципальных образований характеризуется отсутствием постоянных поселений (районы Крайнего Севера с кочевым образом жизни населения, сельские местности с хуторским способом ведения хозяйства). Второй уровень данной типологии муниципальных образований предполагает использование отраслевого критерия и разделение муниципальных образований на две группы: моно- и многофункциональные. К многофункциональным муниципальным образованиям следует относить те, которые имеют разветвленную сеть хозяйствующих субъектов в различных отраслях производства. К монофункциональным относятся такие муниципальные образования, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли.

В свою очередь, в группе монофункциональных муниципальных образований можно выделить две подгруппы по отраслевой специфике:

- производственный тип (к нему можно отнести муниципальные образования, сформировавшиеся вокруг крупнейших предприятий промышленности, энергетики, транспорта и т.д.);

- бюджетный тип (сюда входят муниципальные образования, основная часть населения которых работает в бюджетных организациях. Например, военные городки, гарнизоны, наукограды и т.д.).

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» дано

следующее определение местного самоуправления: «...местное самоуправление в Российской Федерации – ...самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения...» [1]. В силу данного определения можно утверждать, что муниципальное образование – это система, которая развивается под воздействием населения данного муниципального образования, а также местных органов власти, формируемых из состава и при участии населения. При этом следует учитывать влияние факторов внешней среды. Следовательно, можно говорить о том, что муниципальное образование должно быть саморазвивающейся системой. В этой связи необходимо уточнить содержание понятий «саморазвитие», «самофинансирование», «самоорганизация».

Понятие «саморазвитие» можно определить следующим образом: это тип самодвижения, для которого характерен переход к расширенному воспроизводству во всех аспектах. В свою очередь, самодвижение – это необходимое внутреннее самопроизвольное изменение системы, определяемое ее противоречиями [6. С. 1176]. Таким образом, обобщив и расширив эти определения, можно утверждать, что саморазвитие – это такое состояние системы, при котором происходит ее переход на новые качественные параметры к расширенному воспроизводству за счет более высокой степени самоорганизации под влиянием ее внутренних противоречий и изменения условий внешней среды. Следовательно, саморазвитие муниципального образования как социально-экономической системы – это состояние данной системы, при котором она воспроизводит результаты по всем направлениям функционирования в расширенном объеме, способные обеспечить ее развитие как в настоящем, так и в будущем за счет собственных и (или) привлеченных на возмездной основе ресурсов. То есть, с позиции системного подхода, саморазвитие муниципального образования следует понимать как максимальное полное использование местных и привлеченных ре-

сурсов с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения данной территории, в ближайшей и долгосрочной перспективе обеспечивающее расширенное воспроизводство экономики, населения, природной среды.

Следовательно, «саморазвитие» может обеспечиваться не только за счет собственных внутрирегиональных (внутримуниципальных) ресурсов в режиме «самофинансирования», но и за счет заемных (возвратных) ресурсов. Проблема в данном случае заключается в обос-

новании максимально допустимого объема заемных ресурсов, не допуская своего рода банкротства региона (муниципалитета). Известно, что многие регионы и многие муниципальные образования, не имея собственной налоговой базы и неналоговых доходов, вынуждены все время «жить в долг» либо получать безвозмездные субвенции и дотации (рис. 3). Поэтому без укрепления собственной финансовой базы режим самофинансирования обеспечен быть не может. (Подробнее пути решения этой проблемы будут рассматриваться далее.)

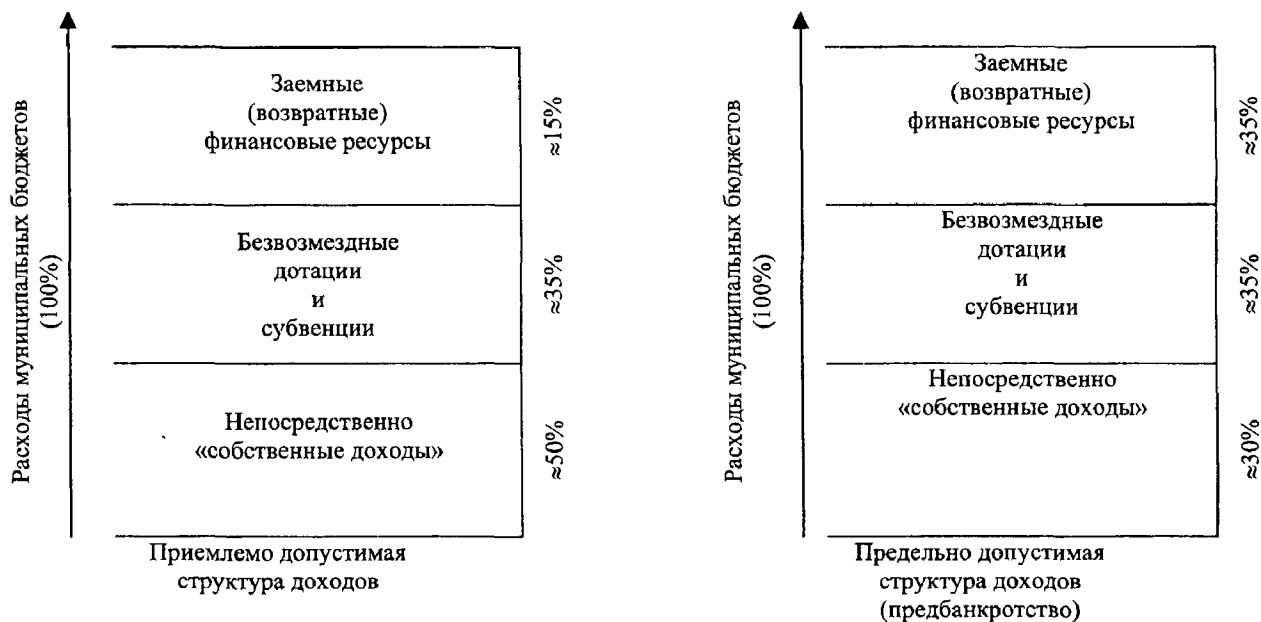


Рис. 3. Пропорции финансового обеспечения саморазвития муниципальных образований

Как отмечают современные авторы [7], плодотворным подходом, позволяющим эффективно анализировать проблемы экономического развития регионов и муниципальных образований, является подход, выделяющий основное и вспомогательное производства. В любом муниципальном образовании можно выделить основную промышленность, продукция которой определяет «индивидуальность» муниципального образования, и вспомогательное производство, продукция которого потребляется преимущественно в пределах региона.

Обычно при расширении основного производства увеличивается и вся обслуживающая его инфраструктура; возникает так называемый мультипликативный эффект — основное производство можно рассматривать как своеобразный «ускоритель» экономического роста.

Однако основное производство может быть не только ускорителем, но и тормозом развития, в частности в том случае, когда количество рабочих мест в основном производстве сокращается в процессе структурной перестройки. При достаточно быстрых структурных сдвигах, обусловленных научно-техническим прогрессом, главным фактором успешного развития регионов и муниципальных образований иногда становится не основное, а вспомогательное производство. Долгосрочное процветание региона зависит от того, насколько развита в нем инфраструктура и насколько она готова к развитию нового основного производства. Чем больше развита инфраструктура, тем более гибкой является вся экономика региона или города, тем на более прочной основе базируется его экономическое развитие и процветание. Таким образом, в

условиях быстрой смены основных производств главным фактором устойчивого экономического развития становится степень развитости всей инфраструктуры. Это дает основание по-новому взглянуть на роль вспомогательных производств, оценить их как «первичный» фактор экономического развития и залог процветания в будущем.

Важнейшими подсистемами муниципального образования как целостного эколого-производственно-социального комплекса являются (рис. 4):

- население как товаропроизводитель и потребитель;
- социальная инфраструктура;
- производство (градообразующие предприятия);
- производственная инфраструктура;
- обслуживающие предприятия;
- природные ресурсы;
- орган муниципального управления, сформированный из состава и при непосредственном участии населения муниципального образования и определяющий направления текущего и стратегического развития муниципального образования.

В процессе функционирования элементов производственно-социального комплекса (градообразующих предприятий, производственной инфраструктуры, обслуживающих предприятий, социальной инфраструктуры) потребляются и перерабатываются природные ресурсы. В результате функционирования производственно-социального комплекса муниципального образования осуществляется вывоз произведенных товаров и услуг за пределы муниципального образования и потребление их части непосредственно на местах, изменяется качество окру-

жающей среды. Конечной целью функционирования данного комплекса является повышение качества жизни населения и окружающей среды. При этом происходит де-

мографическое воспроизводство, формирование трудовых и интеллектуальных ресурсов, создаются новые рабочие места, повышается качество социальных услуг.



Рис. 4. Схема функционирования производственно-социального комплекса муниципального образования

Так должна выглядеть идеальная модель функционирования муниципального образования как саморазвивающейся системы. Однако на практике, как уже было указано,

проблема саморазвития лимитируется его ресурсным обеспечением. Возможная классификация ресурсов муниципального образования представлена на рис. 5.

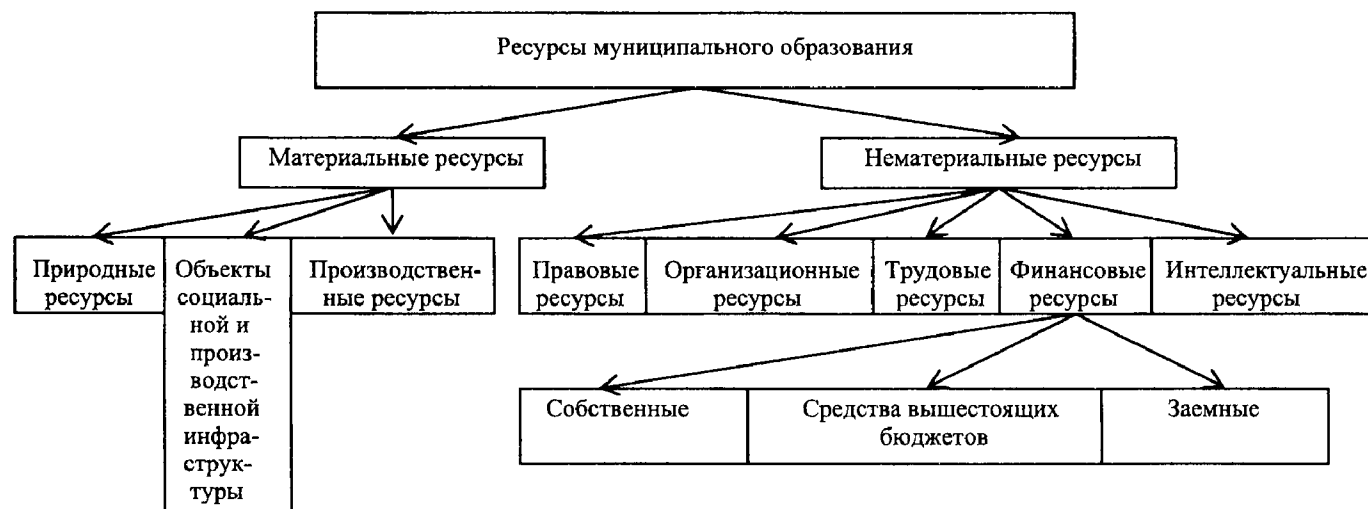


Рис. 5. Классификация ресурсов муниципального образования

В массиве ресурсов муниципального образования можно выделить две большие группы: материальные и нематериальные. К материальным ресурсам отнесем природные ресурсы, производственные мощности муниципального образования и объекты социальной и производственной инфраструктуры. Нематериальные ресурсы включают правовые, интеллектуальные, финансовые, трудовые и организационные ресурсы муниципального образования. В свою очередь, финансовые ресурсы могут быть собственными, заемными или поступающими из бюджетов федерального и субфедерального уровней.

Процесс саморазвития муниципального образования является объектом управления со стороны органов местного самоуправления. В рамках полного управления муниципальным образованием необходимо решать

не только текущие (тактические), но и стратегические проблемы развития территории.

Современная действительность такова, что стратегия развития конкретной территории все в большей степени определяется муниципальным уровнем. Однако, получив полномочия по стратегическому управлению развитием территории, органы местного самоуправления столкнулись с реальной проблемой недостатка различного рода ресурсов для реализации этой функции. Как отмечается в работе [8], преодоление кризисных явлений в любой сфере жизнедеятельности населения территории напрямую зависит от уровня экономической активности на данной территории. Так, социальное развитие является относительно самостоятельным, однако в значительной степени определяется

ресурсными возможностями, которые в свою очередь зависят от степени экономического развития.

Следовательно, только развивая экономическую активность, органы местного самоуправления смогут осуществлять тактические и стратегические планы. Это в итоге отразится на уровне благосостояния населения, который определяет степень успеха той или иной социально-экономической политики. Анализ современной научной литературы [7] позволяет утверждать, что саморазвитие территории невозможно без сотрудничества населения, органов власти и капитала. Это сотрудничество можно представить в двух основных функциях органов власти на местах:

1) предоставление услуг населению и предприятиям, связанных с функционированием учреждений образования, медицины, культуры и отдыха, коммунального сектора;

2) управление стратегическим социально-экономическим развитием территории.

Выполнение первой функции органов местного самоуправления, т.е. управления функционированием территории муниципального образования, часто рассматривается в качестве их основной задачи. Однако в условиях преодоления системного кризиса в стране в целом и в процессе становления и развития местного самоуправления все более значимой становится функция местных органов власти по управлению социально-экономическим развитием территории.

Управление социально-экономическим развитием регионов и муниципалитетов должно быть направлено на комплексное и эффективное развитие муниципалитетов, на создание новых рабочих мест, увеличение налоговых поступлений, развитие тех видов деловой активности, в которых нуждается местное сообщество. Такое управление должно осуществляться в условиях успешного реагирования на изменения во внешней среде и с использованием современных методов регионального и муниципального менеджмента.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
2. Гуд Г.Х., Макол Р.Э. Системотехника. М.: Сов. радио, 1962. 383 с.
3. Бир С. Кибернетика и управление производством. М.: Наука, 1965. 391 с.
4. Данчул А.Н., Корнеев В.П. Системный анализ управления экономическими процессами: Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. 140 с.
5. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие. М.: Дело, 1998. 127 с.
6. *Советский энциклопедический словарь* / Гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.: ил.
7. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. 224 с.
8. Гапоненко А.Л., Полянский В.Г. Развитие региона: цели, закономерности, методы управления: Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во РАГС, 1999. 135 с.

Статья представлена кафедрой финансов и учета экономического факультета Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Экономические науки» 15 мая 2004 г.