



Л.А. Зосимова

Кандидат экономических наук, заведующая кафедрой
информационных технологий и прикладной математики
Ивановского филиала
НОУ ВПО «Институт управления»

Разработка стратегий развития муниципальных образований и проблемы муниципального менеджмента

В статье рассматриваются основные задачи стратегического планирования развития муниципальных образований, а также круг проблем управления муниципальными образованиями в современных условиях.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегическое планирование, организационные механизмы управления, рыночные системы управления.

В условиях рынка экономическая система становится самоорганизующейся. В отличие от систем с жестким централизованным управлением, рынок с точки зрения теории самоорганизации - это система со свободными комбинирующимися элементами, объединение и взаимодействие которых придает новые функции и свойства системе.

Проблема рыночных отношений, их становления и развития заключается в том, что рынок должен пройти стадии формирования, равновесия и насыщения. При этом, по мере прохождения этих стадий приоритеты в управлении смещаются из сферы государственного регулирования в сферу потребления. На начальном этапе формировании рынка роль государственного регулирования продолжает оставаться весомой, однако его направленность меняется. Директивное управление заменяется методами экономической саморегуляции развивающихся экономических структур и производств, обеспечивающих насыщение рынка. [1]

Необходимость включения механизмов государственного регулирования обусловлена рядом проблем, возникающих на этапе формирования рыночных отношений.

Рыночная среда без соответствующего воздействия государственного регулирования, как правило, не восприимчива к долгосрочным общенациональным программам, особенно на этапе развития, а также к программам выравнивания социальных условий отдельных слоев населения, занятости и повышения уровня использования трудового потенциала, экологии, развития территорий и т.д.

Роль государственных структур в ликвидации указанных недостатков сводится к установлению приоритетов и их следованию при помощи бюджетных ассигнований, распределения и поддержки государственных заказов, налоговой политики, дифференцированной системы кредитования.

В условиях развития рынка и рыночных отношений необходим переход к новой «управленческой парадигме», под

которой понимается система взглядов, вытекающая из основополагающих идей в области современных теорий управления и определяющая базу мышления основной массы управляющих практиков.

Суть «новой парадигмы» в условиях рыночных систем управления заключается в том, что любая система рассматривается как «открытая», главные предпосылки успеха функционирования определяются не внутри, а вне ее. Успех зависит от того, насколько удачно эта система приспосабливается к изменениям внешнего окружения - экономическому, научно-техническому, социально-политическому и т.д. Методологией реализации такого подхода к управлению является системный анализ и ситуационные (имитационные) модели управления. Согласно системному и ситуационному подходу к управлению внутреннее построение системы - это ответ (реакция) на различные воздействия со стороны внешней среды - рынка, социальной среды и т.д.

В этих условиях организационные механизмы управления приспосабливаются к выявлению новых проблем и выработке новых решений быстрее, чем к контролю уже принятых. Маневр в распределении ресурсов ценится выше, чем пунктуальность в их расходовании.

В основе управленческой деятельности органов местного самоуправления, в соответствии с конституцией РФ и федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», лежит удовлетворение или реализация общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества. Поэтому основным видом деятельности органов местного самоуправления является направление деятельности предприятий, организаций и учреждений всех форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных (всеобщих) интересов граждан. При этом целью органов местного самоуправления является не только координация (регламентация) хозяйственной деятельности этих

субъектов, но и создание благоприятных условий, в которых она протекает.

Круг вопросов, связанных с налаживанием партнерских отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти, частным капиталом и населением, организацией защиты социально-экономических интересов жителей муниципального образования, согласованием интересов различных субъектов, расположенных на территории муниципального образования, созданием условий для их жизнедеятельности, привлечением самих граждан и их объединений к управлению и финансированию программ развития территории, эффективным использованием местных ресурсов и, наконец, формированием местной инфраструктуры, достаточной для нормального функционирования и развития территории – все это сфера управления развитием муниципального образования.

В современных условиях одним из наиболее эффективных средств согласования интересов всех местных сообществ в отношении ключевых вопросов муниципального развития является стратегическое планирование. Это тот инструмент, с помощью которого становится возможным переводить конфликты и проблемы в цели и задачи деятельности органов управления.

Генеральной (общей) целью стратегического планирования развития муниципального образования является достижение режима его функционирования как целостной самоуправляемой и саморегулируемой системы, обеспечивающей устойчивое повышение качества жизни (уровня благосостояния) населения. Суть стратегического планирования состоит в выборе главных приоритетов развития муниципального образования, ведущую роль в реализации которых должен взять на себя муниципалитет.

В рамках стратегического планирования решаются следующие основные задачи:

- распределение ресурсов. Этот процесс включает распределение ограниченных ресурсов данной территории, таких как финансовые, трудовые, рекреационные; поиск, оценка, определение новых ресурсов;
- адаптация к внешней среде - действия стратегического характера, которые направлены на совершенствование отношений муниципального образования с его окружением (т. е. муниципальное образование как часть целого; подчиненность целям региона, страны); Муниципальным образованиям необходимо адаптироваться к неблагоприятным внешним возможностям, опасностям, выявить адекватные варианты деятельности - альтернативы и эффективное приспособление стратегии к окружающим условиям;
- внутренняя координация. Координация стратегической деятельности должна вестись с целью достижения эффективной интеграции внутри муниципального образования с учетом его сильных и слабых сторон (взаимодействие органов управления, населения, предприятий, субъектов малого предпринимательства);
- формирование стратегической организационной культуры - систематическое развитие мышления управленческих кадров муниципального образования, стиля их деятельности, нацеленность на постоянные поиски, изменения, усвоение опыта прошлых стратегических решений (строгость, контроль, эффективный менеджмент). [2]

Ресурсный подход призван обогатить и расширить горизонты стратегического планирования, он дает возможность в условиях ограниченности ресурсов большинства муниципальных образований в целом, и стратегических ресурсов развития ряда депрессивных регионов и муниципальных образований, в частности, привлекать и давать экономическую оценку ресурсов, которые никогда ранее не включались в ресурсный потенциал

муниципального образования, а, следовательно, не учитывались, не являлись объектом права и не использовались полностью.

Однако, стратегическое планирование на данном этапе сопряжено со множеством трудностей. Во-первых, в муниципальном менеджменте существует проблема определения муниципальной системы: ее характеристик и особенностей, состава элементов и взаимосвязей между ними, а также взаимодействия с внешней средой. Возникает проблема разграничения: что является объектом управления, а что элементом внешней среды. Какова природа субъекта местного управления и критерии эффективности его воздействий на систему. Какие формы и методы власти (экономические или административные, через принуждение, участие, пример, вознаграждение, традицию) наиболее эффективны для управления муниципальной системой.

Во-вторых, объектом муниципального управления являются, с одной стороны, функциональные подсистемы самой администрации (кадровая, финансовая, информационная), а с другой (полностью или частично, в зависимости от формы собственности) – объекты здравоохранения, социальной защиты, образования, правоохранительные органы, предприятия жизнеобеспечения, городского пассажирского транспорта, бизнеса, кредитные и страховые учреждения и другие организации.

Выявление контура муниципальной системы для постановки целей и задач дальнейшего развития требует наличия системы информационного обеспечения управления.

Информация и технологии ее обработки являются важным ресурсом территории. Существующие в настоящее время информационные системы не обеспечивают достоверность, надежность, оперативность, систематичность, комплексность функционирующей информации. Поэтому решение задач, связанных с получением объективных оценок хозяйственной ситуации, разработка прогнозов и стратегий развития

предприятий и отраслей значительно затруднены. [3] В первую очередь это связано с несовершенством системы статистики и учета, сокращением форм обязательной отчетности, предоставляемых предприятиями и организациями в органы статистики, что препятствует формированию соответствующих баз данных, необходимых на всех стадиях планирования.

Кроме того, в области муниципального менеджмента все еще существуют проблемы повышения уровня компьютеризации, распространения современных информационных и коммуникационных технологий, создания единых информационных систем муниципальных образований, интеграции муниципальных информационных систем в системы более высокого уровня, создание геоинформационных систем и электронного муниципалитета.

Несовершенство систем информационного обеспечения делает процесс стратегического планирования бесполезным.

Другим важнейшим компонентом системы стратегического планирования является персонал администрации муниципального образования. Для того, чтобы достичь поставленных целей, эффективно управлять развитием и функционированием территориальной системы, необходима слаженная, правильно построенная с точки зрения иерархии, четко работающая команда.

В соответствии со ст. 6 Европейской Хартии о местном самоуправлении, к которой присоединилась Россия, местные органы власти имеют возможность, не нарушая общих законодательных положений, самостоятельно определять свои внутренние структуры с тем, чтобы они отвечали внутренним потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Определение организационной структуры имеет два аспекта – политический (регулирующий) и функциональный (хозяйственный). Определяющим является функциональный признак, поскольку структура и порядок деятельности администрации в основном

связаны с решением задач управления муниципальным хозяйством.

Существующие организационные структуры уже не отвечают требованиям настоящего времени, главными из которых являются надежность и мобильность. Они построены по образу и подобию организационных структур времен административно-командной экономики, главным образом, по отраслевому признаку, отягощены большим количеством подразделений, которые появляются по мере развития социально-экономической системы города. Современные реформы структур муниципального управления не влекут за собой качественных изменений.

Отраслевой принцип построения системы управления городом приводит к лоббированию интересов отдельных хозяйственных сфер, потере финансов на пути к их конечному получателю, низкой согласованности в действиях ключевых подразделений, дублированию функций, слабой реакции на внешние изменения.

Следовательно, необходимо приведение структуры муниципального управления в соответствие с целями и задачами муниципального развития.

Реорганизация структуры Администрации МО должна основываться на переходе от отраслевого принципа муниципального управления к программно-функциональному. В этом случае возможно осуществление комплексного подхода к развитию муниципальной системы.

Кроме того, в администрациях муниципальных образований чаще всего нет четкой иерархии управления. Заместители главы, руководители управлений, комитетов и отделов обладают различным уровнем прав и ответственности, выполняют различный набор функций, несмотря на принадлежность определенной управленческой иерархии. Происходит смешение властных и хозяйственных полномочий, а, следовательно, снижение эффективности системы управления.

Эффективность выполняемых управленческих функций во многом определяется уровнем квалификации персонала. В настоящее время в большинстве случаев наблюдается дефицит

квалифицированных работников в муниципальных структурах. Отсутствует система непрерывного профессионального образования, обучение, если таковое осуществляется, не носит опережающего характера и не учитывает перспектив развития муниципальных образований, усложнения функций и задач органов управления, внедрения современных инновационных технологий, научных достижений. Кроме того, от профессионального развития мало зависит продвижение по службе и материальное стимулирование работников администрации. В результате отмечается значительная разница между требуемым профессиональным уровнем и реальным. Такое положение значительно осложняет внедрение новых инструментариев в систему муниципального управления.

Значительное количество проблем присутствует и в правотворческой и в правоприменительной практике. Они порождены, прежде всего, опережающим характером формирования системы местного самоуправления в России, когда нормы и институты зачастую возникали не столько в результате органического движения снизу, сколько в результате инициативы сверху, и при этом были выражены в самом общем виде.

Имеющиеся проблемы можно определить следующим образом: недостаточная проработанность процедур взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти федерального и регионального уровня, гражданами и хозяйствующими субъектами. Многие вопросы, регулирующие эти правовые нормы, содержат отсылки к специальным правовым актам федерального и регионального уровня. Однако большинство таких законов отсутствует, а существующие плохо согласованы друг с другом. Важнейшие вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением остаются не охваченными правовым регулированием.

Большой блок вопросов связан с взаимными интересами региональной и

местной администраций. В этом блоке содержатся проблемы социально-экономического развития муниципального образования (изменение ставок налогообложения, введения льгот, предоставление бюджетных кредитов, устранение административных барьеров развития бизнеса, создание зон с особым статусом, реализация целевых региональных программ и другие), проблемы финансовых взаимоотношений в рамках бюджетного процесса (распределение расходных и доходных полномочий, подготовка, согласование, исполнение бюджета, получение финансовой помощи), вопросы управления государственной и муниципальной собственностью (разграничение, приватизация, ликвидация, реорганизация, банкротство государственных предприятий, управление имуществом региональной администрации, находящимся на территории муниципального образования), организационные вопросы (проведение праздничных мероприятий, региональных выборов и референдумов, совместных совещаний и др.). Решение этих и других задач основано на балансировании интересов сторон с учетом фактора времени.

Разработка стратегий развития муниципальных образований невозможна без увязки и согласования местных, региональных и государственных интересов для достижения главной цели – высокого уровня и качества жизни населения данной территории.

Библиографический список:

1. Козырев В.М. Основы современной экономики: учебник. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2009, С. 241
2. Зосимова Л.А. Стратегическое управление развитием торговли муниципального образования: необходимость и проблемы применения // Сборник материалов V международной научно-практической конференции «Проблемы становления, развития и модернизации гражданского общества в российской Федерации. Исторический,

экономический, юридический аспекты».-
Архангельск-Иваново: НОУ ВПО Институт
управления, 2014.
- С. 191 – 198.

3. Петров П.В., Соломатин А.Н. Экономика
товарного обращения: Учеб. Для вузов. –
М.:ИНФРА-М, 2001. С. 61

©Зосимова Л.А., 2015