

обеспечение, физическую культуру, общественное питание, коммунальное обслуживание, пассажирский транспорт, связь).

Социальная политика призвана выполнять взаимосвязанные функции - защиту, социальное и экономическое развитие сельской местности [4].

Для решения этой проблемы необходим ряд корректировок законодательных актов, направленных на изменение налогового, бюджетного кодексов, где главное место занимали коммерческие организации, и распределение части их средств на развитие социальной сферы. А так как основу социальной сферы составляет Генеральный план развития территорий и управления этой структурой, то на основе разработанных стратегий необходимо оценивать краткосрочные перспективы ее развития.

В настоящее время традиционные модели экономического роста страны, регионов и городов исчерпали себя. Сложившиеся модели развития и соответствующий характер производства и потребления не являются устойчивыми по своей сути. Имеющиеся концепции устойчивого развития, которые определяют стратегические задачи глобального и государственного уровней, глубоко не затрагивают региональные и, тем более, локальные уровни.

Развитие муниципальных образований в современных условиях зависит не столько от объемов имеющихся ресурсов, сколько от способности управленческих кадров муниципалитета организовать их эффективное использование. Это связано с тем, что происходящие в стране с начала 90-х гг. принципиальные изменения в управлении муниципальным хозяйством были направлены на повышение роли и усиление самостоятельности местной власти при значительном снижении влияния органов государственной власти на социально-экономические процессы на территориях. В работе определены взаимосвязи основных элементов социально - экономического развития сельских муниципальных образований.

Малые города являются важным элементом городского каркаса расселения страны, на долю которого приходится основная часть (85%) общего количества городов страны. Малые города как особый субъект муниципальных образований являются базой социально-экономического развития сельских территорий. В условиях реформирования местного самоуправления требуется пересмотр стратегической ориентации развития малых городов, нацеленной на воссоздание их способностей к самостоятельному развитию (саморазвитию) на базе собственных ресурсов (т.е. самодостаточности) [2].

## 1.2 Методологические принципы управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Под системой управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается система, в которой реализуются функции управления и которая включает:

- 1) специалистов, объединенных в органы управления;
- 2) используемый комплекс методов управления;
- 3) организационную и вычислительную технику;
- 4) связи между органами управления, объектом управления и внешней средой, которые определяются различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации;

5) документооборот, необходимый для выполнения функций, распределенных между органами управления для достижения целей, поставленных перед системой;

6) а также жителей муниципального образования [1].

В системе самоуправления жители (местное сообщество) являются одновременно и объектом, и субъектом управления. Поэтому они также включены в систему управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

К основным элементам системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования следует отнести:

- 1) население муниципального образования;
- 2) органы местного самоуправления муниципального образования;
- 3) органы государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- 5) подсистему взаимодействия органов местного самоуправления с населением (местным сообществом);
- 6) подсистему взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- 7) подсистему информационного обеспечения процесса управления и др. [10].

## 2 Основные элементы системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

### 2.1 Структура управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

В условиях самоуправления довольно трудно провести грань между субъектом управления и объектом управления. Под самоуправляемой территориальной социально-экономической системой понимается целостность, включающая три составляющих:

- 1) население;
- 2) территория проживания;
- 3) коллективные интересы населения [8].

Только полноценное присутствие всех трех составляющих является необходимым условием осуществления самоуправления. Отсутствие одного из этих составляющих делает самоуправление невозможным.

Первые две составляющие представляются очевидными и не требуют особых комментариев, однако важно подчеркнуть, что они локализованы и в подавляющем большинстве случаев зафиксированы в пространстве и продолжительны по времени.

Не столь очевидно наличие третьей составляющей. Когда говорится о потребностях, то подразумевается одновременно и связанные с ними действия, обнаруживающие эту потребность. Таковыми сигналами о возникновении потребности могут быть, например, и жалобы жителей на

что-либо. Эти действия жителей можно назвать проявлением воли по удовлетворению потребности.

Таким образом, потребность обнаруживает себя проявлением воли, т.е. следствием возникновения потребностей неизбежно является проявление "воли" по их удовлетворению. Следовательно, источником информации о возникновении потребности является проявленная воля жителей по удовлетворению потребности.

В случае, если жители без чьей-либо помощи (каждый индивидуально) способны решить все свои проблемы, то в самоуправлении нет необходимости. Однако все прекрасно понимают, что это не так, и что потребность в совместном решении общих проблем (удовлетворении общих потребностей) реально существует, и экономически выгодно для общества удовлетворять эти потребности не индивидуально, а сообща. В этой связи к самоуправлению необходимо относиться как к одному из эффективных инструментов решения задачи удовлетворения потребностей населения, реализации их коллективного интереса в этом.

Таким образом, интерес (потребности) жителей является движущей силой самоуправления, поэтому является чрезвычайно важным компонентом в вопросах организации местного самоуправления. Иными словами, самоуправление теоретически возможно только при наличии одновременно трех перечисленных выше компонентов.

Если в условиях унитарного государства интерес жителей является помехой, нежелательным явлением, не всегда способствующим реализации централизованных планов в условиях административной экономики, то в условиях самоуправления проявление воли жителей весьма желательное явление, которое является надежной сигнальной системой при разработке программ социально-экономического развития.

В этой связи в зависимости от активности жителей в плане проявления воли можно говорить о степени самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Существует расхожее мнение, что местное самоуправление - это прежде всего дань демократии. Такой взгляд на самоуправление оставляет в тени очень важный объективный фактор самоорганизации, который принципиальные сторонники административных методов управления не относят к объективным факторам. Известно, что эффективно управлять в условиях рыночной экономики возможно только при включении активной обратной связи [7].

Поэтому самоуправление - это не столько дань демократии, сколько метод управления, наиболее отвечающий экономическим законам рыночных отношений. Другими словами, именно самоуправление с присущей этому типу управления активной "автоматической" обратной связью, объективно необходимо в условиях развитых рыночных отношений. Местное самоуправление - это потенциал, который может стать мощным ресурсом экономического развития России в целом.

Следует также отметить, что самоуправляемые социально-экономические системы не являются автономными полностью или, иначе говоря, самоуправление в них осуществляется в той мере, в какой эта мера установлена надсистемой. В отношении муниципального образования над системой следует считать субъект Федерации, Российскую Федерацию, мировое сообщество.

Поэтому, говорится о самоуправлении в муниципальном образовании, то имеется в виду, что самоуправление осуществляется в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством соответствующего субъекта Российской Федерации, а также, вообще говоря, международными договорами.

## 2.2 Субъекты управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования

Коль скоро самоуправление - это один из видов управления, то для анализа необходимо выделить и отдельно рассмотреть основные элементы, реализующие функции управления (самоуправления), и, прежде всего, - субъекты управления и объекты управления.

Все дальнейшие рассуждения будут осуществляться в рамках муниципального образования, т.е. муниципальное образование будет рассматриваться как самоуправляемая территориальная социально-экономическая система, по отношению к которой все остальные системы считаются внешними.

Главным субъектом и одновременно объектом самоуправления выступает население муниципального образования, которое в условиях реального самоуправления несет в себе совершенно новые качества, не свойственные понятию населения.

Население, которое осуществляет местное самоуправление, по существу, находится на более высокой социальной ступени развития, поэтому это новое качественное состояние населения “достойно” отдельного термина. Население муниципального образования, которое осуществляет свое право на местное самоуправление, будем называть местным сообществом. В странах Европы используется термин “местные коммуны” или просто “коммуны” [5].

В соответствии с нашей терминологией можно сказать, что местное сообщество есть основной субъект и одновременно объект управления.

В тех случаях, когда местное сообщество не имеет технической и организационной возможности осуществлять местное самоуправление непосредственно, оно (местное сообщество) передает часть функций и полномочий по осуществлению местного самоуправления от своего имени (от имени местного сообщества) органам местного самоуправления. В этом случае органы местного самоуправления выступают в роли субъекта управления. В подавляющем большинстве муниципальных образований местное сообщество формирует органы местного самоуправления.

При анализе системы управления развитием муниципального образования нельзя не учитывать того факта, что на развитие муниципального образования влияют и иные реальные экономические и политические силы, которые в общем случае могут рассматриваться в качестве субъектов управления развитием наряду с органами местного самоуправления. К таковым, прежде всего, следует отнести органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Здесь следует сразу оговориться, что в отличие от органов местного самоуправления перечисленные субъекты управления в соответствии с законом не имеют возможности осуществлять управление местными делами непосредственно (в соответствии с Конституцией органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти), однако органы государственной власти осуществляют это управление косвенно, например, посредством принятия законов.

Теоретически возможны случаи, когда в качестве субъекта управления развитием муниципального образования могут как и в случае с органами государственной власти выступать органы

самоуправления соседних местных сообществ. Этот вариант реализуется в тех случаях, когда данное местное сообщество по каким-либо причинам не может осуществлять местное самоуправление в полном объеме и часть своих полномочий передает иным структурам, в том числе и соседнему местному сообщству.

Вводя столь широкое толкование субъекта управления, авторы настоящего издания желают подчеркнуть, что органы местного самоуправления не являются единственными субъектами управления на территории муниципального образования. Косвенными, но реально оказывающими влияние на развитие муниципального образования субъектами могут быть не только органы государственной власти и органы местного самоуправления соседних муниципальных образований, перечисленные выше, но и не являющиеся официальными промышленная, финансовая или духовная элита муниципального образования [8].

В современной российской практике представители городской научной, промышленной, финансовой элиты не стремятся попасть в представительный орган местного самоуправления, но влияние свое оказывают или непосредственно, или через создавшиеся для этих целей добровольные объединения (совещательные органы); например, стало распространенным явлением создание “советов директоров”. Особенно это было характерно для городов, в которых социальная сфера содержалась и обслуживалась крупными предприятиями.

Решения совета директоров еще до недавнего времени не носили обязательного характера, однако любой глава муниципального образования хорошо знает цену этих “необязательных” решений, и, как правило, стремится прислушаться к мнению совета директоров. В настоящее время уже в условиях новой Конституции в процессе реализации Федерального