

ФИХТНЕР О. А., КУЗЬМИН А. В.
FIKHTNER O. A., KUZMIN A. V.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

MUNICIPAL FORMATION AS AN OBJECT OF MANAGEMENT IN THE DIGITAL ECONOMY

***Аннотация.** В статье рассматриваются основы теории управления муниципальным образованием: даны понятие, критерии классификации, нормативно-правовая база функционирования муниципалитета, его инфраструктура. Авторами сформулированы условия эффективности управления муниципальным образованием в Российской Федерации. Представлены особенности организации процессов управления муниципальным образованием в условиях цифровизации экономики с ее угрозами и возможностями в современном мире.*

***Ключевые слова:** муниципальное образование, муниципалитет, органы местного самоуправления, правовая основа местного самоуправления, инфраструктура, стратегическое планирование, цифровая экономика, эффективность управления.*

***Summary.** The article discusses the basics of the theory of a municipal formation management: the concept, criteria for classification, the legal framework for the functioning of a municipality are given, its infrastructure is described. The authors formulate the conditions for the effective management of a municipal formation in the Russian Federation. The peculiarities of the organization of municipal formation management processes in the conditions of digitalization of the economy with its threats and opportunities in the modern world are presented.*

***Keywords:** municipal formation, municipality, local autonomies, legal basis of local autonomies, infrastructure, strategic planning, digital economy, management efficiency.*

Эффективность управления региональным развитием необходимо оценивать, принимая во внимание как административно-территориальное деление внутри региона, так и действия органов местного самоуправления. Именно муниципальные образования отвечают за вопросы социально-экономического развития территории. Причем закрепление такого рода ответственности происходит на законодательном уровне и сопровождается использованием соответствующих ресурсов – административных ресурсов управления и контроля.

Согласно Федеральному Закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г., муниципаль-

ное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления [2].

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а стоят особняком в системе управления. Структура органов местного самоуправления определяется в соответствии с уставом муниципального образования, и в разных муниципальных образованиях она может различаться по составу и численности. Органы местного самоуправления и

должностные лица, непосредственно осуществляющие властные полномочия на местах, могут быть представлены в следующем составе:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы местного самоуправления.

При этом классификация муниципальных образований зависит от разных факторов – природных, исторических, социально-демографических и других, обуславливающих обособленность и структуру этих территорий. Учет этих факторов важен для

организации системы муниципального управления, поскольку именно они задают индивидуальный вектор развития той или иной территории, отличающейся уникальностью истории и традиций, природно-климатических особенностей, социально-экономическим положением ее жителей и пр. Так, например, Воронин А. [5] классифицирует муниципальные образования на три группы:

- 1) поселенческие: монофункциональные, многофункциональные;
- 2) территориально-поселенческие;
- 3) территориальные.

Однако существуют и другие критерии для разграничения и систематизации муниципальных образований, представленные на рисунке 1.



Рис. 1. Критерии систематизации муниципальных образований

Важной единицей – субъектом управления – является муниципальное образование (в России применяется термин «муниципалитет») как административная единица с четко определенной территорией и проживающим на этой территории населением (город, поселок, деревня или небольшая группа населенных пунктов), которой управляет мэр и городской совет (муниципальный совет). В большинстве стран мира муниципалитет – наименьшая административная единица, управляемая выборными органами. В мировой практике известны и другие названия дефиниции «муниципальное образование» – например, «коммуна» в Испании и Франции.

В гражданско-правовых отношениях муниципальные образования выступают наравне с другими участниками – физически-

ми и юридическими лицами, а также Российской Федерацией и ее субъектами.

Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют законы и нормативно-правовые акты, представленные на рисунке 2.

Управление муниципальным образованием осуществляется в рамках правового поля государства, региона и собственного муниципалитета и призвано во взаимодействии со всеми органами власти повышать уровень и качество жизни на подведомственной территории. При этом государственная поддержка местного самоуправления осуществляется посредством разработанных и финансируемых федеральных и региональных программ. Важную роль в системе комплексной государственной поддержки играет методическая помощь, в частности,

информационное обслуживание, а также развитие государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления. В Российской Федерации в рамках системы федеральных органов вла-

сти вопросами местного самоуправления занимается Министерство экономического развития и торговли, в составе которого есть соответствующие структурные подразделения.



Рис. 2. Нормативно-правовые акты, составляющие правовую основу местного самоуправления

Итак, понятие муниципального образования тесно связано с территорией присутствия, которая формирует определенные условия функционирования, а также особенности управления на муниципальном уровне. Это требует от органов местного самоуправления не только владения текущей ситуацией развития территории, но и видением, т.е. разработанным и реализуемым стратегическим планом развития этого образования [4].

В первую очередь, с точки зрения ресурсного подхода для целей управления необходимо знать – какими природными ресурсами (земельными, водными, лесными, человеческими и пр.) обладает муниципальное образование. Эта информация важна для

определения потребности в ресурсах, необходимых для содержания и рекреации, в том числе и финансовых, выделяемых федеральными и региональными властями. С другой стороны, наличие указанных ресурсов становится важным источником дохода в местный бюджет для исполнения местными органами власти своих непосредственных обязанностей. Наличие собственных поступлений в бюджет позволяет органам местного самоуправления регулировать экономическую, социальную, экологическую ситуацию в интересах граждан, проживающих на данной территории. К «местным» относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Поэтому земельные, налоговые, финансовые ресурсы должны быть четко учтены,

аудит и контроль за использованием этих ресурсов закреплен за главой муниципального образования.

Особый подход должен быть применен к оценке и использованию кадровых ресурсов, поскольку люди – это и объект, и субъект управления. С одной стороны, задачи органов управления – делать жизнь обычных граждан более комфортной, постоянно повышать уровень и качество жизни. С другой стороны, именно управленческие кадры – подготовленные, обученные, имеющие знания и опыт – должны составлять команду, способную осуществлять властные полномочия. Именно они составляют основу исполнительного органа власти, который состоит из главы администрации, его заместителей, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах своих компетенций. Управленческие кадры возглавляют комите-

ты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения, в зависимости от размеров муниципального образования. От качества подготовки управленческих кадров напрямую зависит качество управления на муниципальном уровне.

Кроме того, ресурсами муниципального образования можно считать созданную к текущему моменту планировку и застройку.

Во вторую очередь, для управления муниципальным образованием важна сложившаяся инфраструктура. В инфраструктуру включают дороги, транспорт, связь, складское хозяйство, водоснабжение, внешнее энергоснабжение, спортивные сооружения, обслуживающие предприятия и озеленение. Иногда к инфраструктуре относят здравоохранение, науку, образование. Виды инфраструктуры муниципального образования представлены на рисунке 3.



Рис. 3. Виды инфраструктуры муниципального образования

Представленные на рисунке 3 виды инфраструктуры весьма многообразны, но этот перечень – далеко не полный. Можно выделить и другие инфраструктурные единицы, состояние которых задает определенные условия жизни граждан муниципального образования и влияет на методы управления территорией. Например, к таким видам относятся теплоэнергетический комплекс и комплекс потребительского рынка товаров и услуг, комплекс территориальной безопасности населения, включая экологическую безопасность.

В целом, органам местного самоуправления необходимо владеть ситуацией по всей совокупности предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения. Именно их деятельность является, в том числе, объектом муниципального управления и успешность их функционирования обуславливает результат осуществления грамотной государственной политики в области экономики и социальной сферы. Чем больше муниципальное образование – тем большее количество услуг должны предоставлять эти предприятия и организации.

Постоянный мониторинг ресурсов и инфраструктуры со стороны местной администрации должен осуществляться соответствующими профильными комитетами и департаментами, в противном случае анализ общего состояния этих показателей не будет отражать реальной ситуации, что в последствие приведет к неверным управленческим решениям. В этой связи, неверно разработанные муниципальные программы поддержки тех или иных отраслей не только не помогут соответствующему предприятию или отрасли, не изменят (а может даже ухудшат) качество жизни обычных граждан, но и приведут к неэффективным расходам бюджета.

Эффективного управления также нельзя добиться при отсутствии общественного / стороннего контроля. Так, для большей открытости и прозрачности деятельно-

сти органов управления, а также роста динамичности в реагировании на те или иные злободневные проблемы граждан, при администрациях и департаментах создаются общественные советы.

В соответствии с Федеральным Законом № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. [3] общественный совет формируется из числа граждан Российской Федерации, жителей городского округа старше 18 лет. Членами совета не могут быть лица, замещающие должности государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также другие лица, которые в соответствии с Федеральным законом № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. [1], не могут быть членами общественной палаты Российской Федерации.

Организация работы общественного совета регулируется Положением об общественном совете, в котором прописаны цели и задачи совета, полномочия, а также порядок формирования совета, права и обязанности его членов.

В результате управление муниципальным округом осуществляется не только профессиональными чиновниками (органами исполнительной власти) на основе действующего законодательства – федерального и местного, но и с участием общественного контроля со стороны граждан, осуществляемого в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Безусловно, актуальной проблемой в современных условиях остается повышение уровня эффективности управления в муниципальном образовании, что может быть достигнуто путем более полного использования экономического потенциала территории, повышения ее инвестиционной привлекательности. Основой для эффективного социально-экономического развития муниципального образования является стратегическое планирование, использование инструментов и механизмов которого в практиче-

ской деятельности на муниципальном уровне позволяет осуществлять перспективное развитие муниципального образования.

Так, на официальном сайте Администрации муниципального образования – городского округа Великий Новгород [6] создан специальный раздел, посвященный стратегическому планированию, где представлены:

- Положение о стратегическом планировании в Великом Новгороде;
- план подготовки документов стратегического планирования Великого Новгорода;
- Решение Думы Великого Новгорода от 27.10.2017 № 1288 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года»;
- «Дорожная карта» по разработке и утверждению плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года и оперативного плана мероприятий на 2018 год по реализации Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода на период до 2030 года;
- порядок разработки и корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Великого Новгорода;
- прогноз социально-экономического развития на 2017–2019 годы;
- перечень муниципальных программ Великого Новгорода;
- оценка эффективности реализации муниципальных программ в 2014–2023 годах.

Кроме того, новая экономическая реальность связана с процессами цифровой трансформации всех сфер общественной жизни, что вносит определенные коррективы в механизмы управления на микро- и макроуровне. В структуре нового федерального правительства Российской Федерации создано Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, запущена федеральная программа «Цифровая эконо-

мика Российской Федерации», активно функционирует портал государственных услуг. На сайте любого муниципального образования представлен оцифрованный контент, отражающий актуальную информацию о функционировании субъекта, даны ссылки на важные информационные ресурсы как федерального, так и местного значения, сформированы и работают каналы обратной связи для обращений граждан. Конечно, преимущества дистанционного присутствия и активного участия в управлении муниципальным образованием весьма значимы: доступность информации о субъекте для большего числа внешних пользователей, сокращение административных ресурсов, уменьшение времени граждан на общение с органами власти для решения острых социально-экономических проблем, более значимый уровень прозрачности управления и некоторые другие. Вместе с тем, цифровизация имеет и свои ограничения, которые могут существенно снижать общественное благосостояние вследствие:

- отсутствия технических возможностей цифровизации (существуют целые регионы, отрезанные от глобальных информационных коммуникаций);
- нежелание/неготовность населения отдельных муниципальных образований к изменениям, дестабилизирующим привычный ритм жизни;
- низкий уровень профессионального развития человеческого капитала;
- низкий уровень безопасности существующей цифровой среды, в результате чего наблюдается отсутствие доверия к перспективному развитию цифровых технологий в целом.

Безусловно, любые изменения в любой исторический период времени каждый субъект – гражданин, организация, муниципалитет, регион, государство – воспринимает по-своему. Однако, бесспорным остается одно: органы местного самоуправления, осуществляющие управленческое воздействие, должны фокусироваться на главной задаче своего функционирования, а именно – росте уровня и качества жизни своих граждан. Именно управленческие ме-

ханизмы воздействия, отвечающие критериям эффективности, должны использовать возможности цифровых технологий для повышения качества и производительности в различных видах производства, при хранении, продаже, доставке и потреблении товаров и услуг, в том числе государственных.

Литература

1. Об общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апреля 2005 г. – № 32-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/12139493/> (дата обращения: 01.07.2018).

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_

LAW_44571/ (дата обращения: 20.06.2018).

3. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. – № 212-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70700452/> (дата обращения: 01.07.2018).

4. Бондаренко Е.А., Фихтнер О.А. Принципы стратегического планирования в развитии системы местного самоуправления // Вестник Института экономики и управления НовГУ. Научно-теоретический и прикладной журнал. – 2016. – № 1(20). – С. 6–10.

5. Система муниципального управления: учебник для вузов / под редакцией В.Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.

6. Официальный сайт Администрации Великого Новгорода [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.adm.nov.ru/> (дата обращения: 06.07.2018).
