

**ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ДЕПРЕССИВНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ
НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

Обоснована актуальность исследования вопросов муниципального управления применительно к депрессивным территориям. Выделены специфические особенности управления данными территориями. Определены основные этапы реализации механизма управления депрессивными территориями.

Ключевые слова: депрессивные территории, механизм управления, муниципальные образования.

L.V. Gulyayeva
M.A. Ukolova

**PECULIARITIES OF DEPRESSIVE TERRITORY MANAGEMENT
BY LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES**

The authors substantiate the current importance of studying municipal management problems concerning depressive territories, point out specific characteristics of the management, and determine key stages of its mechanism.

Keywords: depressive territories, management mechanism, municipalities.

В городах и районах конкретизируются и приобретают территориальную специфику все основные связи и отношения, действующие в обществе. На небольшой территории концентрируются, сталкиваются, соединяются или разобщаются, согласуются или противоречат друг другу интересы государства, организаций, предприятий, банков, и местного сообщества граждан.

Каждая территория отличается своей экономической и социальной структурой, значимостью в решении местных и региональных задач. Поэтому социально-экономические процессы, протекающие в городе (районе) и требующие управления, должны отвечать интересам решения задач, присущих конкретному территориальному образованию. Вот почему актуальное значение приобретает исследование вопросов муниципального управления применительно к депрессивным территориям.

Управление депрессивной территорией должно, по мнению авторов, отличаться от управления развитыми территориями и иметь, в первую очередь, следующие особенности:

1. В выборе путей достижения целей. У депрессивной территории таковой будет являться повышение качества жизни населения (также, как и у развитой территории). Но способы и инструменты достижения поставленных целей будут отличаться, носить антидепрессивный характер.

* Статья публикуется при финансовой поддержке Совета по грантам Президента Российской Федерации, грант МК-3603.2009.6 «Разработка механизма антикризисного управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона» для государственной поддержки молодых российских ученых.

2. Приоритеты в развитии меняются в пользу текущих результатов, даже если это сопряжено с потерями в достижении стратегических целей, но позволяет территории «продержаться» (стратегия «выживания») до изменения экономической, правовой конъюнктуры.

3. Крайне важным становится повышение оперативности принятия и реализации управленческих решений, даже если это связано со снижением их эффективности (сокращение безработицы, уменьшение дефицита бюджета и т.д.).

Чтобы определить основные этапы реализации механизма управления депрессивными территориями, рассмотрим основные термины, необходимые для более полного понимания исследуемой проблемы.

Понятию «механизм управления» в экономической литературе до сих пор не дано однозначного определения. Одни считают, что механизм управления — это те практические рычаги, стимулы, посредством которых органы управления воздействуют на общество, производство, любую социальную систему ради достижения стоящих перед ними целей и решения поставленных задач. Другие определяют механизм управления как многоуровневую систему процедур управления, формирующих управленческие решения или правила их принятия и реализации; как приведение объекта управления к желаемому состоянию путем организации каналов прямых и обратных связей [1].

Механизм управления возник и развивался в ходе эволюции открытых систем. Открытые системы не имеют каналов обмена с внешней средой, поэтому изучаются отдельно от нее. Открытые же системы, наоборот, имеют каналы обмена с внешней средой. Взаимодействие элементов внутри открытой системы направлено на развитие всей системы в целом. Целостность открытых систем обусловлена их способностью адаптироваться посредством реорганизации структуры и изменения режима своего функционирования. Механизм управления открытыми самоорганизующимися системами отличается от управления техническими системами наличием дополнительного второго контура обратной связи и структур накопления опыта.

Обобщенная схема механизма управления территорией (в том числе и депрессивной) будет выглядеть следующим образом (рис. 1) [5].

Прямая и обратная связи образуют замкнутый контур движения информации (I контур обратной связи). В терминах муниципального менеджмента первый контур схемы механизма управления назовем контуром функционального управления. Таким образом, первый контур будет представлять собой механизм саморегуляции, содержание которого — в устранении рассогласованности между целью и результатами функционирования объекта управления.

Значение второго контура обратной связи в том, что в нем осуществляется отбор полезной информации из первого контура: эта информация накапливается, формируя опыт, знания, синтезируется в определенные структуры, повышая уровень организации, активность и живучесть системы. В потоке информации, циркулирующей в первом контуре, в каждом цикле управления бывает много избыточной, повторяющейся информации.

Поэтому на входе во второй контур имеется так называемый семантический фильтр, который осуществляет отбор информации, необходимой для достижения целей муниципального образования, для его целостности и развития. Число таких порций информации от цикла к циклу непрерыв-

но растет, и они начинают складываться в определенные решения (структурные изменения, новые программы, налоговые и бюджетные решения), касающиеся фундаментальных основ жизнедеятельности местного сообщества и нацеленные на перспективу. Таким образом, второй контур обратной связи представляет собой контур управления развитием.

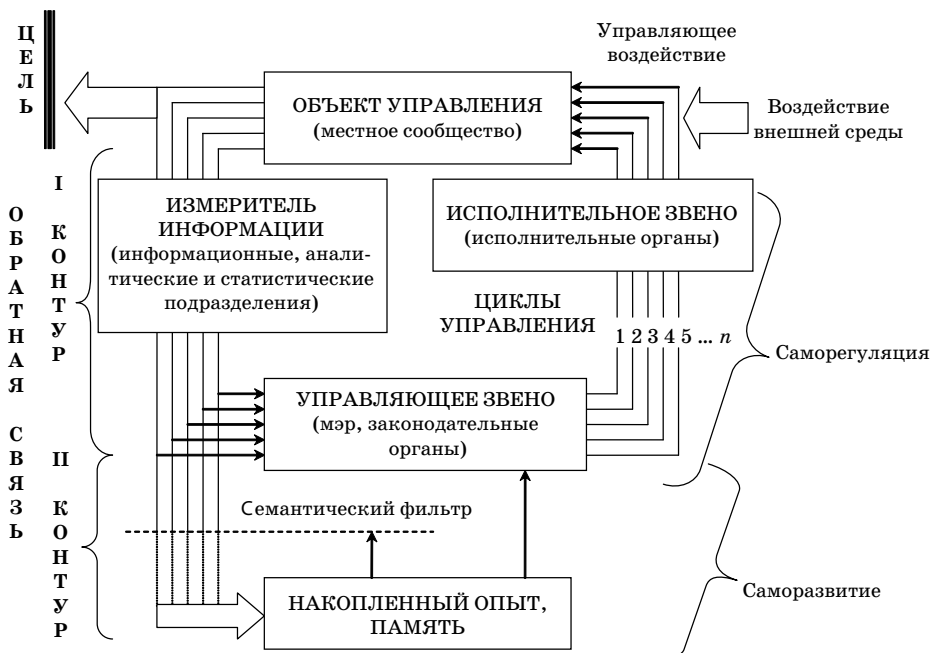


Рис. 1. Обобщенная схема управления территорией

Саморегуляция, представленная первым контуром в механизме управления, обеспечивает целостность территории, ее устойчивое функционирование в условиях воздействия внешней среды. Процессы во втором контуре механизма управления имеют более вероятностный характер. Невозможно заранее предсказать — когда возникнет полезное отклонение, внедрится ли оно и как оно повлияет на ход эволюции муниципального образования, сможет ли оно приспособиться к изменениям внешней среды.

Контур функционального управления муниципальным образованием на схеме представлен довольно подробно. Субъект управления (мэр, органы законодательной власти) посредством исполнительного звена (исполнительные органы власти) воздействует на субъект управления (местное сообщество)¹, обеспечивая жизнедеятельность населения территории.

Обратная связь реализуется через обособленные структурные подразделения: информационные центры, аналитические и статистические подразделения, контрольные и ревизионные службы. Новый цикл функционального управления отличается от предыдущего воздействием решений, принятых во втором контуре управления.

Функциональное управление территорией (текущее управление) — это управление в основных сферах деятельности органов местной власти,

¹ Население городского, сельского поселения и других территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

обеспечивающих условия для жизнедеятельности населения территории: водо-, тепло-, энергоснабжение, благоустройство улиц, состояние и эксплуатация жилого фонда, уборка мусора, содержание автодорог, здравоохранение, обеспечение общественного порядка, образование и т.д.

В значительной степени функциональное управление носит рутинный характер и при грамотной постановке дела оно реализуется с помощью четкой организации и оптимизации стандартных управленческих процедур (планирование, организация, мотивация, контроль). По мнению авторов, субъект управления должен стремиться к постоянному улучшению качества предоставляемого муниципалитетом набора услуг населению. Это и будет являться основной целью функционального управления.

Наибольший интерес для авторов представляет второй контур — контур управления развитием. В практике территориального управления представителям органов власти приходится решать множество текущих проблем и, как правило, это проблемы функционирования системы. Вопросы же перспективного развития при этом отходят на второй план. В то же время, стратегически не решая перспективные проблемы, территория обрекает себя на ухудшение ситуации в будущем.

В общем виде управление развитием территории сводится к разработке, реализации и контролю за исполнением программ и планов, составленных в русле выбранной стратегии развития. Важным мы считаем необходимость привлечения объекта управления (местного сообщества) на различных этапах процесса управления развитием. Исследователи проблем стратегического управления территориями сходятся во мнении, что вовлечение общественности в мероприятия по разработке стратегии особенно важно на этапах выбора стратегии и контроля за ее реализацией [2, с. 70].

Особенности управления депрессивной территорией можно выделить и в первом, и во втором контурах управления. Как правило, на депрессивных территориях существуют проблемы функционального управления и вообще отсутствуют стимулы к управлению развитием. Однако, для того, чтобы территория могла иметь налаженную схему обеспечения основных потребностей населения (первый контур), необходимы ресурсы, в первую очередь финансовые, недостаток которых и испытывают депрессивные территории. Органы местного самоуправления ответственны за разработку программ по выводу территории из депрессивного состояния. Эта деятельность по отношению к депрессивным территориям и будет являться вторым контуром управления — но не развития как такового, а антидепрессивных мероприятий, направленных на улучшение состояния территории до уровня, позволяющего говорить о нормальном функционировании экономики и социальной сферы. И, только достигнув такого уровня, территория может перейти к стратегическому управлению развитием.

Основные этапы реализации управления депрессивной территории авторы представляют в виде следующей схемы (рис. 2).

Первым этапом управления любой социально-экономической системой является анализ состояния объекта управления. Депрессивная территория — объект, который изначально имеет трудности в своем социально-экономическом положении, поэтому первым шагом необходимо провести анализ проблем.

Постановка целей — второй шаг реализации механизма управления. Его можно разбить на два этапа — установление миссии (основной, гло-

бальной цели управления территорией) и формулировка целей, призванных в итоге обеспечить достижение миссии.

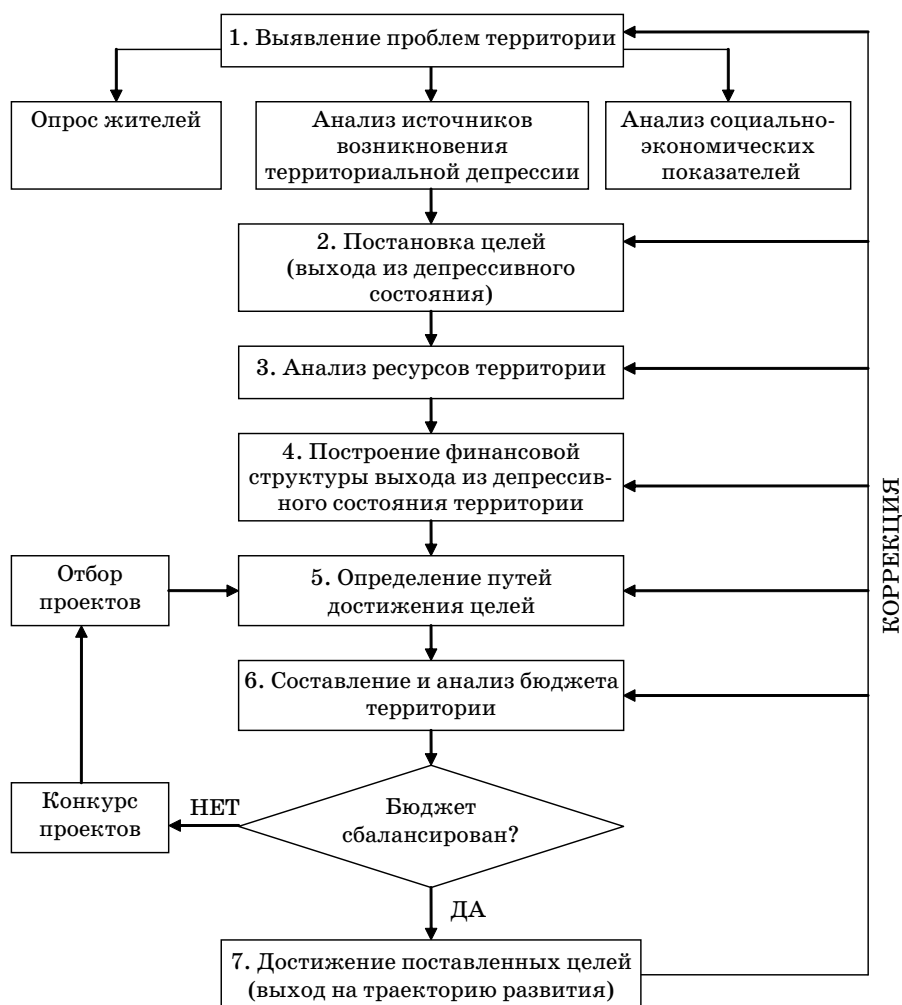


Рис. 2. Основные этапы реализации управления депрессивной территорией

Установление миссии — сложный этап стратегического планирования даже для маленькой коммерческой фирмы, не говоря уже о муниципальном образовании, где сталкиваются интересы различных участников социально-экономических отношений. Тем не менее, все больше территорий пытаются сформулировать основную цель своего развития. Среди миссий территорий встречаются такие как «постоянное гармоничное развитие личности в социуме в содружестве с окружающим миром»¹; «обеспечение стабильного повышения уровня жизни населения муниципального образования» [7]; «повышение качества жизни населения» [3]; «стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения, понимаемое, в том числе, как наличие хорошей работы и достойной заработной платы, гарантированные качественные услуги здравоохранения и социального обеспе-

¹ Антикризисная программа г. Усть-Илимска.

чения, хорошее жилье, широкие возможности образования, культурные досуговые возможности, общественная безопасность и т.п.» [4].

Следующим шагом является установление целей. На этом этапе необходимо в количественном и временном измерении отразить основные направления усилий по осуществлению миссии. И если на предприятиях уже достаточно грамотно подходят к установлению конкретных целей (например: «выход на мощность 200 000 единиц к концу №-го года»), то в муниципальных программах цели пока достаточно туманны. Например, поставлена цель: «снижение уровня бедности» или «увеличение доходной базы бюджета», а конкретных данных в количественном (т.е. «на сколько процентов снизится уровень бедности?» или «на какую сумму увеличится доходная база?») и временном («за какой период времени?») выражении в программах нет. Любопытен и показателен в этом случае пример, представленный в таблице [6].

Пример формы представления целей развития территории

Показатели	Временной горизонт			Примечание
	2000	2005	2010	
1	2	3	4	5
<i>Уровень жизни населения</i>				
Уровень относительной бедности, %	25	18–19	14–16	Относительная бедность — когда доход не превышает 50% среднего дохода по региону
Уровень социально-экономической дифференциации (индекс Джинни)	18/1	15/1	12/1	Показатель раскрывает степень социально-экономического расслоения населения по уровню доходов (и потребления)
<i>Повышение качества жилья</i>				
Качество жилья, баллы	2,0	2,5	3,5	Определяется экспертно в соответствии с принятыми стандартами
Уровень технического содержания жилищного фонда	3,0	3,5	4,0	Определяется экспертно, по специальной шкале, разработанной на основе действующих нормативов

Третья ступень — анализ ресурсов территории. Этот этап необходим для того, чтобы гарантировать реальность и достижимость целей. Наиболее важными видами ресурсов при выводе территории из депрессивного состояния являются: финансовые, трудовые и конкурентные ресурсы. Под конкурентными мы понимаем такие ресурсы, которые представляют привлекательность для инвесторов именно на этой территории. Это те преимущества, которые территория имеет перед другими. Конкурентными ресурсами будут являться: близость к областному центру, к транспортным магистралям, к местам разработки полезных ископаемых, дешевизна рабочей силы, низкая арендная плата, наличие основных фондов и т.д. Таким образом, при анализе ресурсов важно не только оценить их количественно и качественно, но и выделить отдельно группы преимуществ, чтобы учитывать использование ресурсов этой группы при разработке планов развития.

Построение финансовой структуры выхода из депрессивного состояния — четвертый этап — подразумевает под собой анализ бюджета муниципального образования, его доходных и расходных статей.

На пятом этапе — определения путей достижения целей анализируются возможные направления использования инструментов муниципального управления для реализации целей:

1. В области финансов:

- анализ нормативно-правовой базы всех уровней для поиска возможностей предоставления налоговых льгот для предприятий, создающих рабочие места и увеличивающих доходную базу бюджета;
- построение новых платежных схем между органами управления и потенциальными спонсорами;
- получение бюджетных кредитов, субсидий;
- получение статусов, дающих права на федеральную финансовую поддержку;
- выявление резервов в существующих финансовых потоках.

2. В области маркетинга:

- разработка маркетинговой программы для муниципальных ресурсов территории, как части стратегического плана;
- анализ маркетинговой составляющей территориальных бизнес-проектов и проектов, поддерживаемых местной администрацией;
- использование маркетинговой территориальной инфраструктуры для развития местной экономики.

3. Применение инструментов проектного менеджмента:

- инициация разработки муниципальных проектов для обоснования привлечения инвестиций;
- организация процедуры отбора проектов, формирование портфеля проектов, в том числе инновационных;
- оказание помощи в реализации частных проектов, реализация муниципальных проектов.

4. Внедрение информационных технологий:

- повышение уровня компьютеризации органов управления территорией;
- повышение эффективности использования существующих мощностей;
- создание единых информационных систем территорий;
- интеграция территориальных информационных систем в системы более высокого уровня.

5. Управление персоналом местных администраций:

- планирование потребности в трудовых ресурсах;
- подбор и отбор персонала;
- оценка результативности труда;
- определение системы мотивации;
- развитие персонала (повышение квалификации, обучение);
- продвижение по службе.

На шестом этапе составляется консолидированный бюджет территории. В случае если определенные на предыдущем этапе мероприятия не приводят к полному балансу всего бюджета территории, необходимо провести конкурс предложенных проектов и оценить каждый из них по степени важности для территории, отобрав самые значительные для реализации. Эта процедура повторяется до тех пор, пока бюджет не будет сбалансирован.

Седьмой, заключительный этап представляет собой непосредственное исполнение выбранных проектов, достижение поставленных целей.

На каждом этапе реализации механизма управления необходимо проводить промежуточный контроль в целях корректировки принятых решений в соответствии с изменяющимися условиями внешней и внутренней среды территории.

Список использованной литературы

1. Васильева М.В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом [Электронный ресурс] / М.В. Васильева. — URL: http://publish.cis2000.ru/books/book_76/ch1_1.shtml.
2. Иванов В.В. Муниципальный менеджмент: справ. пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. — М.: ИНФРА-М, 2002.
3. План развития муниципального образования п. Понтонный [Электронный ресурс]. — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/pontonny.htm>.
4. Рабочий вариант основных положений стратегического плана развития муниципального образования «Тихвинский район Ленинградской области» [Электронный ресурс] — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/tikhvin.htm>.
5. Симанков В.С. Системный анализ в адаптивном управлении / В.С. Симанков, Е.В. Луценко, В.Н. Лаптев; под науч. ред. В.С. Симанкова; Ин-т совр. техн. и экон. — Краснодар, 2001. — 258 с.
6. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (на примере г. Тольятти Самарской области) / под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. — СПб.: ИСЭР РАН, Рос. науч. центр местного самоуправления, 1999.
7. Стратегический план муниципального образования г. Ломоносов [Электронный ресурс]. — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/lomonosov/lomonosov.htm>.

Bibliography (transliterated)

1. Vasil'eva M.V. Gosudarstvennyi finansovyi kontrol' v upravlenii regionom [Elektronnyi resurs] / M.V. Vasil'eva. — URL: http://publish.cis2000.ru/books/book_76/ch1_1.shtml.
2. Ivanov V.V. Munitsipal'nyi menedzhment: sprav. posobie / V.V. Ivanov, A.N. Korobova. — M.: INFRA-M, 2002.
3. Plan razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya p. Pontonnyi [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/pontonny.htm>.
4. Rabochii variant osnovnykh polozhenii strategicheskogo plana razvitiya munitsipal'nogo obrazovaniya «Tikhvinskii raion Leningradskoi oblasti» [Elektronnyi resurs] — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/tikhvin.htm>.
5. Simankov V.S. Sistemnyi analiz v adaptivnom upravlenii / V.S. Simankov, E.V. Lutsenko, V.N. Laptev; pod nauch. red. V.S. Simankova; In-t sovr. tekhnol. i ekon. — Krasnodar, 2001. — 258 s.
6. Strategicheskii vybor goroda: nauchnoe obosnovanie i mekhanizm realizatsii (na primere g. Tol'yatti Samarskoi oblasti) / pod red. V.E. Rokhchina, S.F. Zhilkina. — SPb.: ISER RAN, Ros. nauch. tsentr mestnogo samoupravleniya, 1999.
7. Strategicheskii plan munitsipal'nogo obrazovaniya g. Lomonosov [Elektronnyi resurs]. — URL: <http://edu.municip.nw.ru/win0/lomonosov/lomonosov.htm>.

Информация об авторах

Гуляева Людмила Валерьевна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и менеджмента сервиса, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: glv@isea.ru.

Уколова Мария Анатольевна — кандидат экономических наук, г. Москва, e-mail: ukolova_m@mail.ru.

Authors

Gulyayeva Lyudmila Valeriyevna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Service Economy and Management, Baikal National University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: glv@isea.ru.

Ukolova Maria Anatoliyevna — PhD in Economics, Moscow, e-mail: ukolova_m@mail.ru.