

ББК 65.042

УДК 332.1

О.В. Кожевина, М.В. Сиротенко

Институциональные факторы пространственной организации экономики на муниципальном уровне

O. V. Kozhevina, M. W. Sirotenko

Institutional Factors of the Spatial Organization of the Economy at the Municipal Level

Рассматриваются теоретические и методологические основы управления развитием региона на основе пространственной организации экономики муниципального образования. Исследуется институциональная основа управления территорией, уточняется основная цель управления социально-экономическим развитием муниципального образования — создание социально ориентированной экономики на уровне муниципального образования. Описываются существующие проблемы, связанные с созданием программ социально-экономического развития муниципального образования. Обосновывается необходимость определения направлений пространственного развития территории как методологической основы эффективного управления с помощью комплексного анализа социально-экономического положения муниципального образования. Пространственное развитие актуализирует создание методик управления социально-экономическим развитием муниципальных образований региона для преодоления внутререгиональной асимметрии, а также позволяющих спланировать развитие экономики муниципального образования по направлениям экономической деятельности.

Ключевые слова: муниципальное образование, муниципальное управление, регион, развитие, пространственная политика.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.1-61

Продолжающееся постреформенное системное преобразование национальной экономики Российской Федерации, переход с плановых форм хозяйствования в условиях существования единого территориального промышленного комплекса на децентрализованную модель экономической организации с центрами в регионах актуализирует проблему научно-методологического обоснования управления социально-экономическим развитием территории страны. Решение данной проблемы лежит в плоскости структурного преобразования экономических, социальных и институциональных основ общества.

The article considers the theoretical and methodological bases of management of regional development on the basis of the spatial organization of economy of the municipality. The institutional framework of the management of the territory has been researched, the main purpose of management of social — economic development of a municipality is establishment of the socially oriented economy at the level of municipal education has been specified. The existing problems associated with the creation of programs of social-economic development of the municipality have been described. The author reasons the necessity to define the directions of spatial development of the territory as a methodological basis for effective management through a comprehensive analysis of the socio-economic situation of the municipality. Spatial development actualizes the establishment of methods to manage socio-economic development of municipal formations in the region to overcome intraregional asymmetry and to plan the development of the economy of the municipality by economic activity.

Key words: municipal unit, municipal management, region, development, spatial policy

Рассматривая экономическое пространство страны как систему взаимосвязанных экономических агентов, необходимо выделить несколько уровней организации — национальный, региональный и муниципальный, каждый из которых является самостоятельным элементом системы, обладающим развитыми как внутренними связями и агентами, так и внешними, образуя полиструктурные образования.

Эффективность управления системой зависит от определения объекта управления, которым в условиях существования децентрализованной экономической организации пространства становится регион. Однако регион, понимаемый в практической деятель-

ности по организации пространственной экономики как субъект федерации и объект управления, зачастую является экономически неоднородной территорией, характеризующейся значительным внутрирегиональным территориальным неравенством в уровне экономической активности, темпах экономического роста, уровне доходов населения. В заданных условиях эффективное управление территориальным развитием осуществляется на уровне муниципальных образований (МО), как относительно однородных по своим социальным, экономическим и природно-географическим факторам территорий, выступая, таким образом, оптимальным объектом управления пространственным развитием [1].

Разработка теоретических и методологических подходов к формированию эффективного механизма управления социально-экономическим развитием региона становится необходимым условием развития социально ориентированного жизненного пространства территории. Особенностью формирования системы управления пространственной организацией региона на современном этапе является слабая разработанность пространственного социально-экономического аспекта управления и методологическая неопределенность социально-экономического развития муниципальных образований.

Объективно в России создана нормативно-правовая основа децентрализованного управления, предоставляющая администрации муниципальных образований достаточные права для решения проблемы неравномерности развития и создания социально ориентированной экономики территории. Согласно законодательству РФ, управление социально-экономическим развитием региона осуществляется на уровне муниципальных образований, которые и должны быть объектом анализа, поскольку являются минимальным элементом экономической региональной системы, имеющей административные ресурсы управления и контроля [2].

С экономической точки зрения, стратегическое планирование дает возможность преодолеть негативные последствия планового ведения хозяйства страны и, используя ресурсы конкретных территорий, создать конкурентоспособную прибыльную экономическую модель региона.

Однако необходимо сказать, что на практике управление социально-экономическим пространством муниципального образования сводится к принятию стратегий развития территории на среднесрочный и долгосрочный период, которые в общем виде представляют собой прогнозно-плановую документацию муниципального образования, основывающуюся на индикативных планах. При этом индикаторы социального и экономического развития основываются на статистических показателях традиционных для района форм хозяйствования, без определения

и вычисления интегративного показателя по каждому направлению, более того, в принятых документах природно-географические характеристики территории не рассматриваются как фактор развития [3]. Таким образом, можно констатировать, что в представлении органов муниципальной власти стратегическое управление пространственным развитием связано с определением экономических областей, способных стать точками территориального экономического роста, выведя за собой показатели социальной сферы. Безусловно, данные негативные тенденции существуют в условиях научно-методологических лагун и незавершенности процесса стратегического управления территорией [4].

Создание социально ориентированного пространства муниципального образования требует принципиально иного подхода к планированию стратегического развития. Индикативный план, как важнейший инструмент территориального планирования, способный дать представление о состоянии социально-экономического развития территории, должен стать частью стратегического планирования, основой следует принять анализ направлений пространственного развития муниципального образования. Данный подход позволяет достичь нескольких целей стратегического управления территорией:

- выделить приоритеты долгосрочного развития территории;
- оперативно проводить информационный мониторинг и корректировать управленческие решения в соответствии с полученными данными;
- развивать не отдельные отрасли экономики муниципального образования, а социально ориентированную организацию экономического пространства территории в целом.

Принятие управленческих решений в преодолении проблемы асимметрии внутрирегионального развития связано с созданием информационно-аналитической системы. Анализ институциональной основы управления МО показывает, что администрация органов местного самоуправления имеет достаточно механизмов для принятия и реализации планов и программ развития, а также контроля их исполнения. Эффективность принятых решений основывается на референтной системе индикаторов и выбранной системе планирования. В настоящее время это статистические данные по различным отраслям хозяйствования МО, без выделения интегральных показателей, и прогнозно-отраслевой метод планирования.

Использование данного метода позволяет спланировать развитие экономики муниципального образования по направлениям экономической деятельности. Однако в результате проведенного исследования был выявлен явный недостаток — основное внимание в подобных планах уделяется выявлению и развитию «точек роста» в интересах, прежде всего, крупных ин-

весторов (определение площадок для размещения нового производства или модернизации существующего, условий для снижения себестоимости использования ресурсов территории). При этом социальное развитие самих территорий, улучшение условий жизни населения рассматриваются как некая производная, «побочный результат» экономического развития. Следствием такого подхода становится нарастающий дисбаланс развития территорий, формирование, наряду с «точками роста», зон с крайне низким уровнем доходов населения и качеством жизни, обусловленных отсутствием экономической основы для развития. Безусловно, без экономического роста невозможно создание оптимальной социальной инфраструктуры, вследствие взаимосвязанности экономической, социальной и экологической сферы. Но приоритетным направлением должна стать социально-ориентированная организация экономического пространства территории [4].

Для решения поставленной задачи необходим комплексный анализ социально-экономического положения муниципального образования с выявлением основных направлений пространственного развития, которые позволяют эффективно решить задачи развития территории с одновременным повышением ее инвестиционной привлекательности, используя имеющийся административный ресурс.

Рассматривая регион как подсистему более низкого уровня, необходимо выделять муниципальные образования как наиболее мелкие административно-территориальные единицы. А решая проблему управления социально-экономическим развитием региона на основе преодоления пространственной асимметрии, необходимо признать, что эффективных методик ее преодоления, несмотря на несомненную актуальность проблемы, не существует [5].

Разработка эффективных методик социально-экономического развития и пространственной организации муниципального образования на практике связана с преодолением ряда проблем. При разработке индикативного плана и анализа основных показателей, как правило, за основу принимаются источники государственной статистики, что позволяет, не создавая отдельных информационно-аналитических отделов, оперативно собирать информацию о состоянии экономики и социальной сферы МО. При этом необходимо отметить, что единой доступной базы сопоставимых показателей по муниципальным образованиям в настоящее время не существует [6].

Еще одной важной проблемой при разработке эффективного инструментария управления является проблема «образование внутри образования». МО находятся между собой не только в отношениях «граничит/не граничит», но одно МО может физически включать в себе другое — «обволакивать» его.

Описанные выше проблемы актуализируют создание методик управления социально-экономическим разви-

ем муниципальных образований региона для преодоления внутрирегиональной асимметрии. Невозможность напрямую экстраполировать стандартные методики исследования аспектов регионального неравенства, используемые на уровне субъектов федерации, на уровень муниципальных образований приводит к необходимости создания подобных методик на местах [7; 8].

На базе экономической школы АлтГУ также было создано направление изучения территориальной организации экономики, однако проблема создания социально ориентированной экономики на основе принятия эффективных управленческих мер на уровне МО не была изучена, поскольку не являлась целью данных исследований. Многочисленные работы по изучению принятых систем индикативной оценки и создания референтной системы индикаторов, предпринятые в рамках научной деятельности региональной экономической школы, нельзя расценивать однозначно. Безусловно, процесс выделения и систематизации показателей развития МО является важным этапом решения практических задач управления территорией. Однако данный процесс невозможен без первичного анализа пространственного потенциала МО, который включает в себя оценку социальной, экономической сферы и природно-географического профиля.

В практической деятельности по управлению социально-экономическим территориальным развитием отсутствует первичный уровень стратегического управления — выбор стратегической цели и задач, основанный на пространственном анализе МО. В Алтайском крае муниципальные образования принимают основной целью стратегического управления цели и задачи, принятые в соответствующих документах федерального значения, адаптируя их к экономическим реалиям. Это позволяет добиться иерархической соподчиненности, сохраняя местную специфику. Недостатком данного подхода является слабый учет фактора пространства и комплексности.

Относительная однородность экономической организации МО Алтайского края позволяет принимать за основу индикативного плана статистические показатели социально-экономического развития. При сохранении негативных тенденций подобный подход является оправданным в условиях отсутствия в настоящее время формализованных методов оценки и анализа пространственного фактора территориального развития как основы построения эффективной стратегии развития. Система индикаторов, позволяющая максимально точно и достоверно оценить показатели развития МО, не может быть разработана без учета данных методик. Соответственно первичной задачей практического управления МО является проведение полного анализа пространственного фактора развития и моделирование на его основе оптимального сценария создания социально ориентированной экономики МО.

Библиографический список

1. Кожевина О.В., Сиротенко М.В. Муниципальное образование как объект управления экономическим пространством региона // Известия Алтайского государственного университета. — 2011. — №2/2.
2. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Регион: экономика и управление. — 2009. — №1.
3. Анимица Е.Г., Сухих В.А., Новикова Н.В. Концептуальные установки, механизмы и методы регионального управления экономикой // Регионоведение. — 2008. — №4.
4. Маршалова А.С., Харитонова В.Н. Проблемы реализации конкурентных преимуществ муниципальных образований в пространственной политике субъекта федерации // Регион: экономика и социология. — 2008. — №4.
5. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. — М., 2003.
6. Клисторин В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. — 2009. — №3.
7. Сидельников Н.В. Оценка неравномерности развития муниципальных образований // Регион: экономика и управление. — 2009. — №1.
8. Суспицын С.А. К вопросу о методологии разработки и оценки реализации стратегий и индикативных планов развития регионов // Пространственная экономика. — 2009. — №2.