

РАЗДЕЛ I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 330.46:332.122

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА
КАК ОБЪЕКТ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ**

А.М. Елохов, к.э.н, доц. кафедры менеджмента

ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: reader1201@rambler.ru

Исследуются проблемы низкой эффективности программно-целевого управления развитием муниципального образования. Особое внимание уделено рассмотрению муниципального образования как сложной социально-экономической системы. Реализация системного подхода позволяет конкретизировать и повышать результативность моделирования программных решений на муниципальном уровне.

Ключевые слова: программно-целевое управление; муниципальное образование; системный подход; моделирование.

В правительственной программе повышения эффективности бюджетных расходов основной упор сделан на программный метод бюджетирования, который предполагает формирование территориями, министерствами и ведомствами долгосрочных целевых программ. Переход на программный бюджет запланирован на 2012 г. В связи с этим целесообразно проанализировать готовность муниципальных образований к реализации новой модели управления.

Оценка практики местных органов власти в России свидетельствует, что программирование

социально-экономического развития широко используется во многих муниципальных образованиях. Опрос руководителей 500 российских муниципальных образований показал, что программный подход к местному социально-экономическому развитию практикуется в 69,3% муниципалитетов [1, с. 4]. Во многих городах, особенно крупнейших, одновременно реализуются десятки целевых программ (см. данные на примере г. Перми в табл.1).

Таблица 1

Динамика программирования в г. Перми

Показатель	Год						
	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Количество ЦП, ед.	16	18	20	22	11	8	8
Объем средств из бюджета, млн. руб.	83,1	70,1	109,8	64,9	169,9	210,7	168,2
Доля программ в бюджете, %	3,9	2,4	2,0	1,1	1,9	1,3	0,9
Объем средств на программу, млн. руб.	5,2	3,9	5,5	2,95	15,5	26,3	21,0

Из табл. 1 видно, что бюджетное финансирование целевых программ (ЦП) удвоилось. Объем целевого финансирования одной программы в 2010 г. вырос до 21,0 млн. руб., что

превышает уровень 1998 г. в 4 раза. Очевидно также, что при расширении сфер проектного управления снижается интерес к программам (доля программ в бюджете снизилась в 4,3 ра-

за). Программирование постепенно превращается в набор типовых мероприятий, ежегодно проводимых муниципальными ведомствами без

видимых конечных результатов. Этот вывод подтверждают данные табл.2 [4].

Таблица 2

Показатели развития городов Пермского края в 2000/2009 гг. (по состоянию на 1.01)

Город	Численность постоянного населения, тыс. чел.	Жилье, кв. м / чел.	Кол-во занятых в экономике, тыс. чел.	Кол-во престоуплений на 10 тыс. чел.	Реальная зарплата, тыс. руб./ мес. (2009г. к уровню 2000г.)	Рейтинг города по сумме мест
Пермь	109,3 / 987,3	17,9 / 21,0	442,7 / 330,4	357,2 / 438,5	2402,5 / 6386,3	4 / 1
Александровск	38,4 / 34,6	19,3 / 21,5	12,7 / 9,8	341,7 / 257,5	1545,8 / 4140,6	9 / 9
Березники	179,9 / 165,9	17,8 / 20,1	78,5 / 62,4	337,3 / 439,7	2543,3 / 5443,3	2 / 4
Гремячинск	24,7 / 15,1	22,8 /	5,4 / 2,8	172,4 / 231,5	1464,2 / 4030,3	7 / 10
Губаха	47,3 / 40,1	24,3 / 25,6	14,2 / 13,9	249,3 / 352,1	1926,6 / 4357,3	5 / 7
Добрянка	60,7 / 61,4	22,7 /	21,2 / 13,6	308,1 / 334,7	3065,0 / 5745,0	4 / 5
Кизел	49,2 / 30,8	18,0 / 23,7	14,3 / 5,8	344,6 / 426,3	1074,2 / 3316,3	10 / 12
Краснокамск	71,6 / 70,4	18,9 / 22,9	25,8 / 18,1	309,7 / 372,0	2290,0 / 4623,0	6 / 6
Кудымкар	35,2 / 30,9	13,0 /	13,9 / 9,1	276,0 / 321,9	1312,5 / 3917,6	11 / 13
Кунгур	75,9 / 68,1	15,1 / 17,3	25,9 / 20,6	203,0 / 215,1	1569,2 / 4031,0	8 / 8
Лысьва	88,9 / 82,9	14,4 / 18,3	30,2 / 22,9	337,4 / 454,5	1792,5 / 3778,6	7 / 11
Соликамск	103,9 / 97,3	19,0 / 20,9	42,3 / 38,6	316,3 / 356,5	2530,8 / 4920,3	1 / 3
Чайковский	112,4 / 108,6	16,9 / 18,5	41,5 / 29,9	228,4 / 282,4	1898,3 / 4804,3	4 / 2
Чусовой	78,9 / 73,3	19,6 / 21,4	33,8 / 23,2	223,4 / 437,8	1790,0 / 4498,0	3 / 7

Данные табл.2 свидетельствуют, что за 2000-2009 гг. комфортность проживания в большинстве городов Пермского края ухудшилась, несмотря на реализацию большого числа целевых программ.

Широкомасштабная практика использования целевых программ в системе муниципального управления столкнулась с кругом проблем, к решению которых местные власти оказались не готовы [3, с.82].

Во-первых, до настоящего времени процесс разработки и реализации муниципальных (в т.ч. городских) целевых программ законодательно не закреплен. При разработке ЦП местные органы власти вынуждены руководствоваться только федеральным законодательством либо рекомендациями региональных властей, собственными нормативными документами, сложившейся практикой. Нормативные документы муниципальных властей по вопросам программирования имеют ряд недостатков. К их числу относятся пренебрежение сложившимися научными представлениями о программно-целевых методах, оторванность от федеральных и региональных программ, несистемность.

Во-вторых, программно-целевой подход к решению местных проблем используется, как

правило, вне рамок стратегического управления. Муниципальные власти стремятся к увеличению ресурсов для оперативной деятельности на подведомственной территории по чрезвычайно широкому кругу предметов ведения (экономика, социальная сфера и все другие вопросы местного значения). Возникает весьма существенное противоречие между целевым характером приоритетов развития, формальностью процедур отбора программ, недостаточной ответственностью отраслевых ведомств за их исполнение. Программы становятся инструментом неэффективного тактического менеджмента, а не средством стратегического развития муниципалитета. Так, от 67 до 80,8% всех пермских ЦП, реализуемых в разные годы, были продолжающимися [3, с. 85].

В-третьих, разработка и реализация целевых программ как особой формы концентрации ресурсов для решения острых социально-экономических проблем, предполагающей к тому же многокритериальный отбор программ, осуществляются без надежного финансового, методологического и организационного механизмов, определяющих роль и место программ в общей управленческой деятельности муниципальных властей. До сих пор нет четкого и од-

нозначного определения того, кто реализует, кто координирует, кто контролирует, кто отвечает за каждую часть работы, за всю работу и за конечный результат реализации программ. Руководители ЦП – должностные лица местной администрации и ее структурных подразделений (ведомств), как правило, являются и заказчиками, и разработчиками, и исполнителями программ. Программная проблема определяется отраслевыми ведомствами и решается в рамках действующей организационной структуры управления. При таком подходе процветают ведомственные интересы, не всегда совпадающие со стратегическими задачами развития муниципалитета и в основном преследующие цели перераспределения в свою пользу финансовых ресурсов.

Таким образом, оценивая использование программного подхода в муниципальном управлении, можно констатировать ситуацию управленческого кризиса, когда «на пепелище» системы муниципального планирования начали спешно громоздить тотальную систему псевдопрограммирования. В сложившихся условиях очевидна необходимость в совершенствовании методологии муниципального социально-экономического программирования. В виду ограниченности объемов статьи выскажем только «ключевые» соображения.

По нашему мнению, одним из коренных недостатков муниципального программирования является его несистемный характер, который проявляется в том, что программы разрабатываются без учета муниципалитета как сложной социально-экономической системы. Принятые законодательные документы отражают сложившуюся ситуацию. В Федеральном законе 1995 г. было записано: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления». В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к муниципальным образованиям относят городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородскую территорию города федерального значения [5, с. 3-4]. В новом федеральном законе понятие муниципального образования определяет только виды муниципальных образований, а системная сущность вообще не рассматривается.

Термин «муниципалитет» происходит от латинских слов *municipis* – тяжесть, тягота, бремя и *gesipio, cario* — беру, принимаю. Иными слова-

ми, самоуправление — это бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет служит своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения местных задач. Вместе с тем муниципалитет в сегодняшнем мире – это не только поселение. Он – носитель культуры, ценности, традиций и сущностных особенностей организации жизнедеятельности современного общества. Муниципалитеты предлагают разнообразие потенциалов, человеческих ресурсов и знаний. В них в наиболее выпуклом виде концентрируются и проявляются многие проблемы качества жизни населения и развития экономики. Наконец, муниципалитет – это местное сообщество со специфической социально-экономической, материально-производственной, экологической средой обитания и жизнедеятельности населения. В муниципалитете, как особой системе расселения, сформирована специфическая среда для удовлетворения подавляющего большинства многообразных и в значительной степени индивидуальных потребностей людей. Многообразие потребностей превращает муниципалитет как механизм для удовлетворения нужд людей в сложную многоуровневую социально-экономическую территориальную систему, в пределах которой протекают многочисленные взаимосвязанные процессы внешнего и внутреннего обеспечения жизнедеятельности населения.

При изучении муниципалитета следует применять системный подход. *Системный подход* – это общенаучная концепция, реализующая системность в принципах и методах решения проблем муниципального управления. При системном подходе сложная задача не разделяется на части, а, напротив, сознательно расширяется и усложняется, пока не будут учтены все существенные взаимосвязи. В основе системного подхода лежит общая теория систем. *Общая теория систем* (по Л. фон Берталанфи) – фундаментальная наука, охватывающая всю совокупность проблем, связанных с исследованием и конструированием систем. Она формирует методологические основания системного подхода в целом и теоретическую базу системного анализа муниципального образования. *Системный анализ* – это взаимосвязанное и комплексное рассмотрение всех вопросов, относящихся не только к организации, функционированию и ликвидации муниципальных образований, но и к методам руководства всеми этими этапами с учетом правовых, экономических, природно-географических, политических и других аспектов [6]. Применительно к исследованию проблем принятия решений в муниципальном управлении задачи системного анализа состоят в разработке методов содержательного и фор-

мального системного описания объектов управления, в выявлении закономерностей их функционирования и развития, построении системной теории и разработке практических методов управления этими объектами. Это означает, что системный анализ должен реализовывать основные функции теории муниципального управления как науки – описательную (что это?), объяснительную (как действует?) и предсказательную (как и куда развивается?).

Становление рыночных отношений, формирование частной собственности, возникновение и развитие демократии, децентрализация государственного управления изначально идут рука об руку с формированием новой муниципальной социально-экономической системы. Система (греч. sistema (целое), составленное из частей; соединение) – объективное единство закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе. В системе действуют другие законы, нежели в окружающей среде, законы, определяющие ее функционирование. В соответствии с системной парадигмой, если меняется система внешних или внутренних отношений, предпочтений, экономических, культурных и иных процессов и институтов, то изменяются и элементы системы муниципального жизнеобеспечения и весь муниципалитет в целом. *Муниципальное образование – это социально-экономическая система, обладающая определенной свободой выбора формы деятельности и представляющая собой единую организационную структуру, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют для достижения общей цели* [2]. Муниципальное образование как социально-экономическая система характеризуется определенными классификационными признаками.

Муниципальные системы относятся к классу искусственных систем, т.е. организаций, созданных и управляемых людьми, где люди составляют главный и определяющий компонент. Искусственность предполагает также большую степень разнообразия муниципальных образований. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), исходя из принципа взаимосвязи территориальных и функциональных основ местного самоуправления и необходимости одновременного решения двух задач – приближение местного самоуправления к населению и обеспечение эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, – выделены три вида муниципальных образований с закреплением за каждым из них соответствующих полномочий.

Первый тип – муниципалитеты. Муниципалитеты в сельской местности создаются в

зависимости от численности населения и возможности обеспечения территориальной и временной доступности муниципальной власти для граждан на базе одного или нескольких соседних сельских населенных пунктов. Городские муниципалитеты (города районного значения и поселки городского типа) создаются, как правило, на базе территории одного населенного пункта. Муниципалитеты наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Второй тип – муниципальные районы (округа), включающие несколько муниципалитетов или муниципалитетов и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление решает вопросы местного значения межпоселенческого характера. Органы местного самоуправления муниципального района могут осуществлять полномочия, делегированные им на добровольной основе входящими в район муниципалитетами, а также отдельные государственные полномочия.

Третий тип – муниципалитеты с правами (полномочиями) муниципального округа, которые создаются, как правило, на базе городов федерального, краевого, областного значения и осуществляют на своей территории полномочия как муниципалитетов, так и муниципальных округов. Часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления, образует внутригородскую территорию.

Муниципальные образования можно отнести к *динамичным системам* – они являются постоянно изменяющимися системами. Муниципалитеты подвержены прогрессу и регрессу, делению и слиянию и т.д. Всякие изменения, происходящие в них, называются процессами. Желательно все эти процессы прогнозировать, предвидеть, влиять на их развитие в положительном для муниципального образования направлении. Муниципальные системы являются *вероятностными системами* – их функционирование может быть предсказано с определенной степенью вероятности на основе изучения их прошлого. Это значительно повышает роль индивидуальных, творческих начал в управлении муниципалитетами, роль мониторинга тех факторов, которые делают развитие муниципального образования более предсказуемыми. Муниципальные образования имеют *материальный характер*, который означает объективность их существования и тот или иной уровень материальных и финансовых затрат. Муниципальные образования являются систе-

мами *открытого типа* с многочисленными связями с окружающей средой (рис.1).

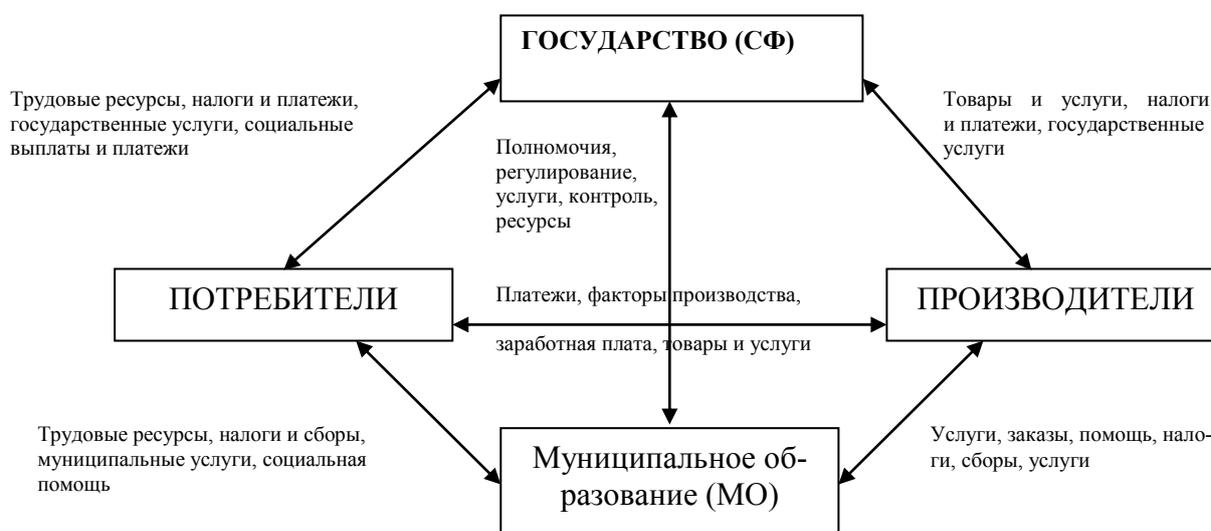


Рис.1. Связи в экономической системе муниципального образования

В понимании открытости муниципального образования важным моментом является характер его отношений с другими системами (государство, субъект Федерации), составляющими в совокупности окружающую среду, частью которой является и само муниципальное образование. Муниципальное образование является относительно независимым от окружающей среды, откуда следует, что оно реагирует на воздействие окружающей среды и развивается, но при этом сохраняет качественную определенность и свойство (как местное самоуправление), отличающее его от других систем (государственного и регионального управления).

Муниципальные образования как социально-экономические системы обладают рядом специфических свойств, которые необходимо учитывать при их анализе. Важно, что эти свойства всегда проявляются комплексно, одновременно. В зависимости от целей анализа на переносимом плане могут выступать те или иные свойства. Рассмотрим отдельные свойства подробнее.

Ключевым понятием теории систем и определяющим свойством любой системы является ее целостность. *Целостность* может быть определена как свойство, характеризующее устойчивость функционирования муниципальной системы при ее минимальной структурной сложности и минимально необходимых ресурсах. Критерием целостности муниципальной системы выступает, прежде всего, отсутствие необходимости добавления или устранения ее отдельных структурных элементов для повы-

шения эффективности и устойчивости функционирования.

Совместное функционирование разнородных взаимосвязанных элементов муниципального образования порождает *неаддитивность* – новое функциональное свойство, которое означает, что свойство муниципального образования не сводится к сумме свойств составляющих его элементов и вывода свойств целостной системы из свойств элементов. Неаддитивность заключается в том, что при декомпозиции муниципальной системы происходит неизбежный разрыв не только горизонтальных, но и перекрестных связей, характеризующих целостность системы. Поэтому при декомпозиции системы неизбежно утрачиваются ее качества, которые обеспечивают социально-экономическую стабильность функционирования МО. Неаддитивность характеризует муниципальную систему как продукт интеграции, соединения в целое многих элементов, их взаимовлияния, отражение неких общих кооперативных свойств данного множества элементов и явлений. Критерием хорошо организованной, целостной системы является то, что целое всегда больше суммы его частей, а в дезорганизованной, разобщенной системе целое обычно существенно меньше этой суммы.

Важнейшей характеристикой муниципального образования как целостной системы является его *структура*. Под структурой понимается совокупность элементов и связей, определяющих внутреннее строение и организацию муниципального образования как целостной системы. При таком рассмотрении муниципально-

го образования структура выступает как способ описания его организации (рис.2).

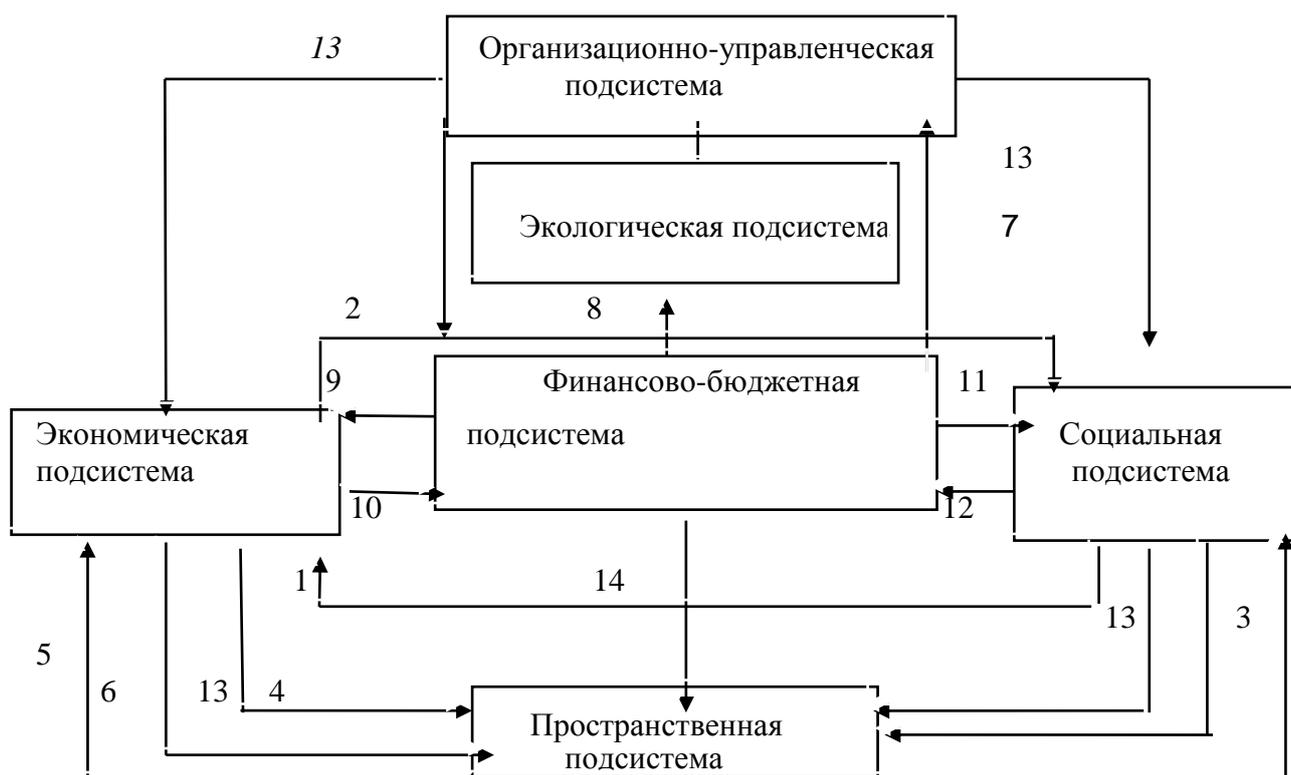


Рис. 2. Структура муниципального образования: связи подсистем: 1 – труд; 2 – материальные средства жизни; 3 – требования, стандарты, трудовые ресурсы; 4 – продукция (товары), доходы, труд; 5 – услуги, нормы, требования; 6 – услуги, нормы-ценности; 7 – отчисления и поступления денежных средств; 8 – финансирование экологических условий на внутренних территориях муниципалитета; 9 – финансирование местного хозяйства; 10 – доходы от местного хозяйства; 11 – финансирование социальной сферы; 12 – местные социальные стандарты; 13 – организационно-управленческие взаимодействия; 14 – финансирование пространственного развития. Все связи сопровождаются соответствующими информационными потоками

Структура динамична по своей природе, ее эволюция во времени и пространстве отражает процесс развития муниципального образования (приватизация, муниципализация, поглощение малых поселений). С точки зрения системного анализа можно рассматривать различные элементы муниципального образования и их связи. Здесь открываются возможности поиска всевозможных внутренних отношений частей и целого в соответствии с теми или иными заданными условиями исследований. Отсюда возникают множественность системного подхода, возможность рассмотрения муниципального образования в качестве различного набора систем.

С понятием структуры тесно связано понятие *элемент*. Можно утверждать, что в общем случае элемент не может быть описан вне его функциональных характеристик: с точки зрения системы важно в первую очередь не то, каков состав элемента, а то, что делается, чему служит элемент в структуре целого. В системе, пред-

ставляющей органическое целое, элемент и определяется, прежде всего, по его функции как минимальная единица, способная к относительно самостоятельному выполнению определенных функций. Любой элемент сам является системой, но на выбранном уровне анализа он характеризуется только своим целостным свойством (структурные подразделения органов местной власти, муниципальные предприятия и т.п. – их структура и функции, цели и задачи).

Связующим структуры и элемента является понятие *связь*. Выявление связей позволяет познавать предметы не непосредственно, а косвенно, через другие предметы, находящиеся с ними в той или иной связи. Связи бывают различные: взаимодействия (координации), свойства, объектов, строения, функционирования и управления. Особый вид связей взаимодействия составляют связи между отдельными людьми (к примеру, муниципальными служащими), а также между отдельными коллективами (муниципальных и коммерческих предприятий и орга-

низаций) и социальными системами в муниципальном образовании. К ним можно отнести властные, финансовые, информационные, организационные и другие связи.

В литературе предлагаются различные варианты выделения структур муниципалитета. Мы считаем, что в составе муниципалитета должны быть представлены следующие основные подсистемы.

Экономическая подсистема включает: а) воспроизводственные процессы, обусловленные общественным территориальным разделением труда и направленные на связь с внешней средой; б) воспроизводственные процессы, удовлетворяющие разнообразные потребности населения, внутримunicipальные нужды и интересы. Экономическая подсистема муниципалитета включает промышленные и иные комплексы различных форм собственности и организационных структур, производящие материально-вещественные продукты и услуги. Главным градообразующим фактором для большинства российских поселений, особенно городов, остается промышленность. Развитие ее во многом определяет структуру занятости населения, характеристики непроеизводственной сферы и т.д.

Усиление интеграционных процессов в пределах экономического пространства современного муниципалитета способствует быстрому развитию *финансово-бюджетной подсистемы* и всей рыночной инфраструктуры в целом, которые связывают производителей и потребителей товаров и услуг в единый, в пределах муниципального пространства, производственный процесс. Высший уровень развития этого сектора повышает привлекательность муниципалитета для размещения в нем предприятий разных отраслей.

Основой муниципалитета является развитие территориальной общности людей, которая начинает естественно воспроизводиться. Поэтому возникает самостоятельная *социальная подсистема*. Ее задачей является обеспечение наиболее благоприятных условий для оптимального с точки зрения общества режима социального и демографического воспроизводства населения. Воспроизводство населения требует формирования на муниципальной территории соответствующего обслуживающего комплекса, иначе – социальной подсистемы (инфраструктуры), представленного предприятиями, оказывающими рыночные и нерыночные услуги населению. В составе последних – объекты торговли, общественного питания, образования, здравоохранения, учреждения просветительского, лечебно-оздоровительного, жилищного, коммунального, бытового, спортивно-профилактического и иного обслуживания. Объекты социальной инфраструктуры первоначально функционируют и развиваются преимун-

ципиально для обеспечения условий жизнедеятельности людей данной местной общности. В дальнейшем объекты социальной инфраструктуры начинают оказывать услуги жителям других территориальных общностей (например городской агломерации). Следует сказать об особой интегрирующей роли инженерной и транспортной инфраструктуры (систем водоснабжения и канализации, электро-теплогасоснабжения, транспорта). Недостаточный уровень развития инфраструктуры, учитывая тесную взаимосвязь элементов социальной инфраструктуры со всеми структурами муниципалитета, неизбежно приводит к замедлению темпов развития и самой градообразующей основы (производственно-экономической подсистемы).

В составе муниципалитета как социально-экономической системы выделяется *экологическая подсистема*. Этот функциональный блок включает естественные условия жизни (территорию, воздух, воду), формирует специфическую природную среду, в которой развиваются экономические и социальные процессы жизнедеятельности населения. В данную подсистему кроме естественных ресурсов входят предприятия и организации по контролю, сохранению и восстановлению качества окружающей среды, по благоустройству территории. Значимость этого блока выходит за чисто экологические рамки (состояние природной среды, например, в бассейне реки, из которой в город поступает вода, или в воздушном бассейне прилегающих районов). Количественное или качественное истощение естественных ресурсов также ставит преграду дальнейшему развитию муниципалитета. Промышленность и транспорт в процессе своего функционирования ухудшают качество водных и воздушных ресурсов, что, в свою очередь, ухудшает качественный потенциал территории и её привлекательность для инвестиций и роста населения.

Пространственная подсистема муниципалитета отображает взаиморасположение различных поселенческих элементов в пространстве для осуществления связей в процессе развития муниципалитета. Пространственную (архитектурно-планировочную) подсистему образуют взаимодействующие территории (функциональные зоны) различного назначения (промышленные, селитебные, коммунально-складские, рекреационные и т.п.). Исследование муниципалитета с точки зрения пространственной структуры позволяет установить его внешние границы, функционально-территориальную конфигурацию, планировку. В частности, дефицит свободных площадок ведет к переуплотнённости жилой застройки, понижению качества территории, сдерживанию развития предприя-

тий градообразующей базы муниципалитета и его обслуживающего комплекса.

Применительно к муниципалитету как регулируемой системе необходимо *введение организационно-управленческой подсистемы*, в первую очередь в лице представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Согласно Конституции РФ местное самоуправление выведено из иерархии государственной власти и признана его независимость. Сущность самоуправления заключается в том, что население самостоятельно управляет процессами формирования среды жизнедеятельности и жизнеобеспечения, создавая для этого на уровне муниципального образования необходимые и подотчетные населению властные структуры.

Важным свойством муниципального образования является *бесконечность*, т.е. невозможность его полного описания конечным числом всех качественных и количественных параметров. Муниципальное образование может быть представлено бесконечным числом структурных и функциональных элементов и подсистем, отражающих политические и экономические, научно-производственные, социально-культурные, экологические и демографические стороны жизни сообщества, его институтов и отдельных организаций.

Из свойства бесконечности описания муниципального образования следует его *иерархичность*, которая означает, что каждый его элемент в свою очередь может рассматриваться как целостная система (население, природно-географическая среда, градообразующая база и жизнеобеспечивающая система), элементы которой также могут быть представлены как системы (жизнеобеспечивающая: ЖКХ, образование, здравоохранение и т.д.), а с другой стороны, любая система лишь компонент системы высшего уровня (муниципальное управление составная часть управления регионом).

Целостность, структура, элемент, связь, бесконечность и иерархичность являются системообразующими понятиями общей теории систем и основой системного представления муниципального образования. К системообразующим свойствам муниципального образования относят также эмерджентность, синергичность, мультипликативность, обособленность, централизованность, адаптивность, совместимость, обратную связь.

Эмерджентность означает, что целевые функции элементов, как правило, не совпадают с целевой функцией системы муниципального образования (МО). Проиллюстрируем это свойство на примере (рис.3).

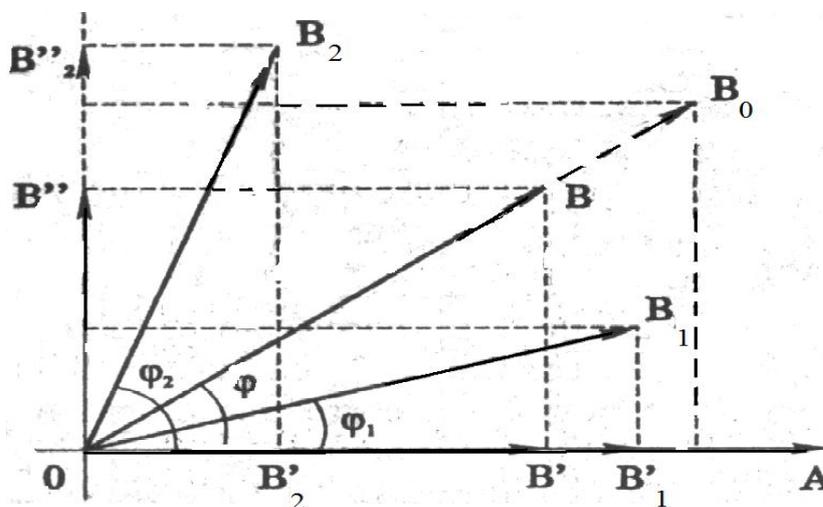


Рис. 3. Графическая интерпретация принципа эмерджентности

Пусть целевая функция МО выражена вектором OA. Тогда целевая функция любой подсистемы МО может быть представлена вектором OB, направление которого не совпадает с целевой функцией МО, что отражает угол φ . Отсутствие этого угла ($\varphi = 0$) свидетельствовало бы о том, что специализация подсистемы МО полностью совпадает со специализацией МО, что в принципе исключено. Если же считать, что $\varphi = 90^\circ$, то это будет означать, что вклад подсистемы МО в социально-экономическое

развитие МО отсутствует, т. е. есть подсистема существует как бы только для себя – проекция целевой функции вектора подсистемы на вектор целевой функции МО равна нулю. Для практики разграничения полномочий между подсистемами и МО важно, чтобы значение этого угла находилось в пределах $0 \leq \varphi \leq 90^\circ$.

Потребности МО требуют всемерного повышения вклада каждой подсистемы МО в удовлетворение общих муниципальных интересов. Это означает уменьшение значения угла φ до

значения φ_1 , приводящего к увеличению проекции вектора OB (вращение вектора OB по часовой стрелке до значения вектора OB_1). Потребности развития подсистемы MO , напротив, требуют повышения значения угла φ до значения φ_2 (вектор OB_2); при этом увеличиваются затраты на потребности функционирования и развития самой подсистемы MO (составляющая OB''_2). Несовершенство условий проводимых социально-экономических преобразований нередко приводит к тому, что противоречие между целевыми установками подсистемы и MO решается волевым путем. Так, если экономически необоснованно определены поступления из доходов муниципального бюджета в подсистему (зафиксировано значение угла φ), то увеличить эти отчисления нередко стремятся посредством увеличения вектора OB (вектор OB_0 за счет повышения цен и тарифов, т. е. за счет потребителей и снижения их жизненного уровня. Оптимальное значение угла φ должно определяться компромиссно, с учетом конкретных условий и задач развития MO .

Использование принципа эмерджентности позволяет правильно оценить вклад подсистем MO в социально-экономическое развитие всего MO . В процессе векторной декомпозиции системы MO можно выявить те её подсистемы, целевые функции которых вносят минимальный вклад в общую целевую функцию системы MO или, более того, имеют противоположную направленность. Векторное представление выявляет противоречивость интересов подсистемы MO и интересов MO , что противостоит естественно. Необходимо усилиями местной власти MO переместить отрицательный вектор в положение, где горизонтальная составляющая этого вектора будет сонаправлена с вектором социально-экономических интересов MO . Этого можно достичь, используя два метода: установление углов сдвига каждого из промежуточных векторов, исходя из преобладания интересов MO ; устранение промежуточных векторов (посредников), которые не являются принципиальным элементом в воспроизводственном цикле. Одновременно устраняются и сами углы сдвига подсистем. Использование свойства эмерджентности позволяет правильно распределить целевые функции участников в системе MO . Поскольку их интересы принципиально не совпадают, разнонаправлены, ибо обусловлены внутренними противоречиями в самой системе, разрешение этих противоречий возможно, если полномочия подсистемы и MO по основным функциям перекрывают друг друга не более чем на 45%. Это ограничение принципиально недопустимо на путях уравниловки, жестких указаний либо вседозволенности, а всегда должно осуществляться только путем компромиссов, взвешенных реше-

ний экономической и социальной целесообразности.

Синергичность – однонаправленность действий в системе MO , которая приводит к усилению (умножению) конечного результата. Положительная синергия усиливается по мере роста организационной целостности системы, негативная синергия усиливается с дезорганизацией системы отношений MO . Наибольшее влияние на развитие положительной синергии в муниципальных социально-экономических системах оказывают высокий уровень общей и профессиональной культуры работников органов власти субъекта Федерации (СФ) и MO , хорошие знания психологии, социологии, экономики, высокий уровень морально-этических качеств всех участников отношений и грамотное использование правовых, экономических и административных рычагов и стимулов взаимодействия.

Обособленность характеризует относительную автономность MO в рамках системы СФ- MO . Это свойство определяет содержание и границы выделения предметов ведения MO , поиски специализированных форм и методов взаимодействия СФ и MO . Критерием решения этой задачи является число функций, параллельно выполняемых СФ и MO .

Централизованность отражает соотношение централизации и демократизации взаимоотношений в системе СФ- MO . Особенность современного этапа общественного развития заключается в крайне недостаточном развитии теоретических принципов и практического опыта как в области централизации, так и в области децентрализации отношений СФ- MO . Недостатки централизации очевидны — это и невысокий уровень методологических обоснований путей и направлений развития MO как единой системы, и склонность к жесткому администрированию, и невысокий уровень организационно-методических обоснований и рекомендаций при решении социально-экономических проблем, требующих централизованных усилий (ценообразование, внешнеэкономическая деятельность, социальная защита, экологическая проблематика, пропорции отраслевого и регионального развития). Децентрализация системы MO также пока не обладает достаточной эффективностью в связи с невысоким уровнем развития демократических начал в управлении неподготовленностью кадров, органов местного самоуправления. Критерием процесса может выступать степень централизации бюджетных средств MO в СФ.

Адаптивность – способность приспособливаться к изменениям внутренних и внешних условий таким образом, чтобы эффективность и стабильность функционирования системы MO не снижалась. Это качество системы исследовано

явно недостаточно. Адаптивность системы тесно связана со свойствами саморегулирования. В том случае, когда система МО хорошо структурирована и отлажена, обладает высоким уровнем организации и хорошим ресурсным

обеспечением, адаптивные свойства системы могут быть высокими. На рис. 4 проиллюстрирован эффект саморегулирования в системе МО.

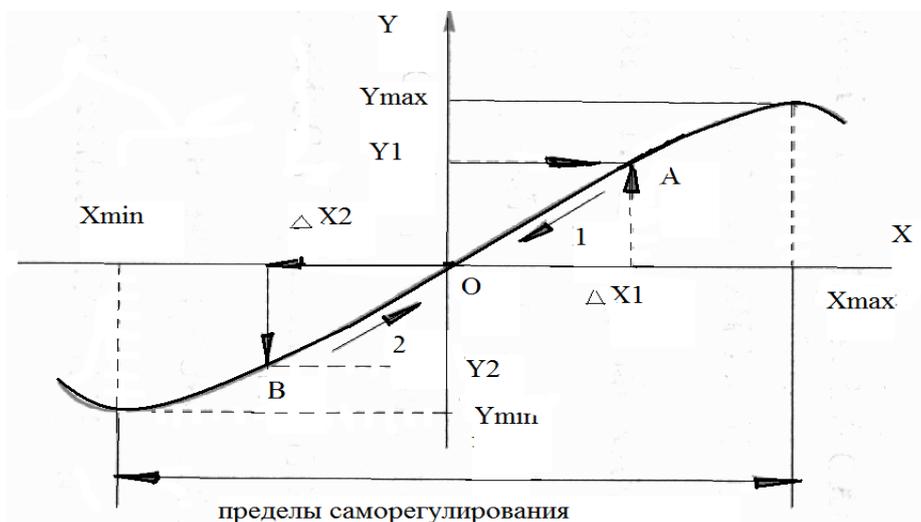


Рис. 4. Графическая интерпретация свойства саморегулирования в системе МО

Пусть по горизонтальной оси отражены изменения внешнего фактора X , по вертикальной оси Y — реакция системы на эти изменения. В исходном (невозмущенном) состоянии рабочей точкой является точка пересечения осей — O . Пусть входной внешний фактор изменился на величину ΔX_1 . В этом случае по кривой зависимости $Y = f(X)$ реакция приобретает значение Y_1 . Вступающие в действие силы саморегулирования из точки A возвращают систему в устойчивое состояние, указанное стрелкой 1. Аналогичное происходит, если входной поток изменится на величину ΔX_2 . Система вернется в исходное состояние по стрелке 2 под влиянием внутренних сил саморегулирования.

Если внешние воздействия находятся в интервале $(X_{\min}; X_{\max})$, ограниченном верхним и нижним пределами устойчивости, система функционирует устойчиво. За этими пределами система неустойчива. В этом плане значительный интерес представляет анализ факторов, повышающих устойчивость системы. К их числу прежде всего следует отнести проработанность нормативных актов, организационных структур, целевых установок, квалификационную структуру кадров, стабильность ресурсного обеспече-

ния. Важно исследование пределов саморегулирования системы МО.

Совместимость означает, что все элементы системы МО должны обладать свойствами «средства», взаимоприспосабливаемости, взаимoadаптивности. В системе МО каждый элемент должен быть совместим не только с системой, но и со всеми ее составляющими. На практике элементы системы МО «совмещаются» на основе принципов подзаконности, выделенной компетенции, экономичности, экологичности, социологии. Проблемы совместимости в системе МО должны решаться в следующих направлениях: создание эффективных координационных механизмов, преодолевающих силы отталкивания подсистемы и МО; поиск эффективных механизмов адаптации, позволяющих не только преодолевать силы отталкивания, но и превратить их в силы сближения путем формирования новых организационно-экономических связей, элементов и условий их функционирования; развитие кооперационных связей (например кредитной кооперации).

Обратная связь предполагает использование информации о выходе системы МО для процесса регулирования отношений между элементами системы, СФ и МО, МО и МО (рис. 5).

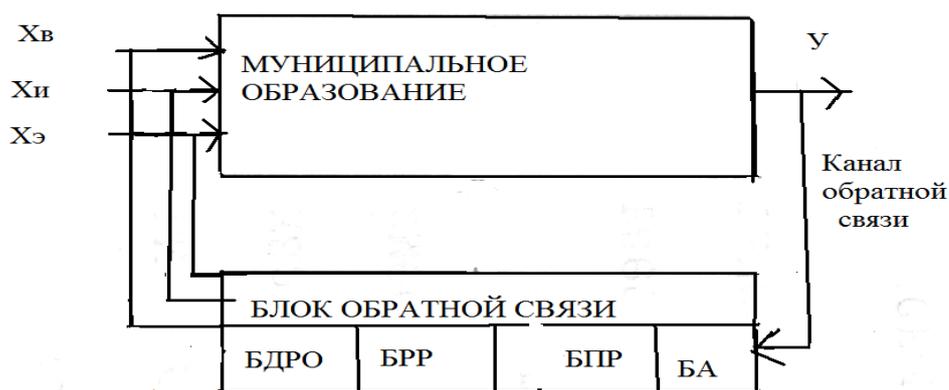


Рис. 5. Обратная связь в системе МО

На вход системы МО поступают потоки вещества (X_b), энергии ($X_э$) и информации ($X_и$). Выходом (продуктом деятельности) системы МО является величина Y — поток товаров или услуг. Если величина Y не отличается от запланированного значения Y_n , т. е. $|Y - Y_n| = 0$, считается, что система работает без сбоев, идеально. Допустим, что величина Y отличается от запланированного значения Y_n на величину Δ : $|Y - Y_n| = \Delta$. Информация об этом поступает по каналу обратной связи (ОС) непосредственно в блок анализа (БА), в котором исследуются причины появления величины Δ . Результаты анализа поступают в блок принятия решений (БПР), в котором разрабатывается система мероприятий по устранению возникших отклонений, а также в перспективе препятствующая возникновению возможных отклонений. Блок реализации решений (БРР) может воздействовать как непосредственно на систему, так и на блок дополнительного ресурсного обеспечения (БДРО), который либо дополнительно выделяет ресурсы, либо их сокращает. В результате реализованных мероприятий стабилизируется деятельность системы МО.

Нетрудно видеть, что блоки системы МО имеют различные правовые и организационные формы и приспособлены для регулировки по реакции системы на то или иное воздействие, т. е. это классическая система управления реактивного типа. Для обеспечения обратной связи необходим высокий уровень детерминированности поведения элементов системы, высокая предсказуемость их поведения. Необходимо также, чтобы, по крайней мере, условия поведения и системы обратной связи (образующей основу системы взаимодействия) оставались постоянными. *Мультипликативность* выражается в том, что эффекты, как положительные, так и отрицательные, в си-

стеме МО обладают свойствами умножения, а не сложения. Умножение (а в некоторых случаях и возведение в степень) отрицательных эффектов происходит в явном «облегченных» условиях — деструктивные процессы имеют очень выраженную тенденцию к самотеку и саморазрушению при отсутствии должного контролирующего и регулирующего действия со стороны системы МО. Положительные тенденции, явления, эффекты такой способностью не обладают. Они всегда требуют организации, значительных издержек для устранения разрушительных процессов, нуждаются в преодолении сил самотека и торможения. Всестороннее исследование явлений мультипликативности в системе МО, определение их движущих сил, источников развития или ограничения представляет широкое поле исследований и деятельности для экономистов, социологов, психологов, юристов и других специалистов.

Системообразующие свойства муниципального образования должны быть дополнены специфическими свойствами социально-экономических систем, к которым можно отнести следующие.

Организованность — это свойство связано с организацией как элементов системы, так и их взаимодействия в организованной системе с четким детерминизмом. В процессе жизнедеятельности муниципальное образование с помощью целенаправленного управления разрешает постоянно возникающие противоречия и реагирует на изменения внутренних и внешних условий. В соответствии с изменяющимися условиями оно меняет свою структуру, корректирует цели развития и содержание деятельности подсистем и элементов, т.е. происходит целенаправленная самоорганизация муниципального образования, которая на практике реализует его способность к саморазвитию. Чем адекватней и

быстрее муниципальное образование реагирует на изменения внутренних и внешних условий, т.е. чем выше ее адаптивные свойства, тем совершеннее механизм самоорганизации и, следовательно, выше эффективность управления. Глава муниципального образования является *координирующим элементом* системы муниципального управления, согласовывающим действия нижестоящих звеньев. Структурные подразделения администрации являются *управляющими элементами* и образуют низший уровень муниципального управления, непосредственно взаимодействующий с исполнительными элементами. Муниципальные унитарные предприятия (организации) являются *исполнительными элементами* системы муниципального управления, которые выполняет определенные функции, например, производят конкретную услугу или продукт. Совокупное и целенаправленное действие исполнительных элементов муниципального образования составляет процесс его функционирования.

Целеустремленность — в своей деятельности система МО сохраняет ориентир на стратегические цели развития, несмотря на помехи, неудачи, ошибки. Сознательная организация целенаправленного функционирования муниципального образования и его элементов называется управляемостью. С помощью управления и самоуправления местное сообщество определенным образом организует свое внутреннее многообразие, создавая политические, экономические, социальные, культурные и другие общественные структуры и направляя их деятельность в соответствии с определенными целями своего развития.

Устойчивость – способность к сохранению качественной определенности при изменении структуры системы муниципального образования и функций ее элементов. Система МО способна находиться в заданном состоянии и автоматически возвращается к нему при действии на нее дестабилизирующих факторов. Устойчивость муниципального образования связана с его стремлением к состоянию равновесия, которое предполагает такое функционирование элементов, при котором обеспечивается наивысшая эффективность деятельности местной администрации, соответствующая целям развития. Муниципальное образование как устойчивая система постоянно находится в состоянии динамического равновесия, оно непрерывно колеблется относительно положения равновесия, что является не только ее специфическим свойством, но и условием непрерывного возникновения противоречий как движущих сил эволюции. Например, противоречия между доходами и расходами бюджета определяют тенденции эволюции муниципального образования

в целом и отдельных сфер жизнедеятельности населения.

Функциональная гибкость — система МО реализует множество функций и гибко изменяет их набор и интенсивность в зависимости от коррекции цели и изменения внешних условий. Гибкость муниципального образования обеспечивается такими элементами самоорганизации, как дифференциация и лабильность. *Дифференциация* – это стремление муниципального образования к структурному и функциональному разнообразию элементов, которые не только обеспечивают условия возникновения и разрешения противоречий, но и определяют его способность быстро приспосабливаться к меняющимся условиям. Помимо существующих муниципальных организаций и предприятий часть муниципальных функций могут выполнять как коммерческие структуры, так и общественные организации. *Лабильность* означает подвижность функций элементов структуры при сохранении устойчивости системы в целом. В зависимости от политической и экономической ситуации меняется устав муниципального образования с перераспределением полномочий и функций трех основных элементов муниципальной власти – представительного и исполнительного органов и главного должностного лица.

Способность к саморазвитию – непрерывная функциональная и структурная перестройка системы муниципального управления, его подсистем и отдельных элементов и функции системы МО под влиянием, главным образом, внутренних факторов, в связи с чем поведение системы приобретает более упорядоченный и предсказуемый характер. Внутренним источником саморазвития является непрерывный процесс возникновения и разрешения противоречий (доходы – расходы, представительная – исполнительная власти, выборы и др.). Противоречия, как движущая сила развития сообщества, возникают из многообразия потребностей и интересов населения, многообразия культур, форм и видов собственности и других сфер муниципального образования.

Внутреннее многообразие – связано с усложнением системы муниципального управления (муниципальный менеджмент, ТОС и другие направления). Искусственное ограничение многообразия ведет к застою в развитии и в конечном счете к деградации муниципальной системы (однопартийная система, автократия). Для каждого этапа развития муниципального образования существует свой уровень необходимого многообразия, который обеспечивает его дальнейшее развитие. Многообразие в обществе определяется уровнем свободы людей в политической, экономической, социальной,

культурной и других сферах муниципального образования.

Непрерывность функционирования – МО существует, пока функционирует. Социально-экономические, как и другие процессы, непрерывны, не могут быть остановлены, иначе муниципальное образование прекратит свое существование (исчезновение населенных пунктов, преобразование муниципальных образований).

Неопределенность развития – управление муниципальным образованием всегда происходит в условиях неопределенности, которая определяется двумя главными его свойствами. Первое – это принципиальная неопределенность развития муниципального образования, заложенная в его природе, вследствие частой смены администрации, других факторов. Конкретный путь эволюции муниципального образования относителен. Можно прогнозировать только общее направление развития, имеющее различные траектории. Эта неопределенность всегда присутствует при принятии решений в местных органах. Вторым свойством является неполная наблюдаемость процессов функционирования муниципального образования. Многие политические, социальные, экономические и другие процессы вообще не поддаются прямому наблюдению и о них можно судить только косвенно, по некоторым конечным результатам. Большинство процессов не имеют количественной меры и определяются только качественными категориями (влияние отдельных лиц, с учетом их рейтинга, на процессы в муниципальном образовании). Дискретно наблюдаемой является также часть социально-экономических процессов, хотя существует их количественная характеристика, например статистика, но она не дает полного представления о происходящих явлениях, да и к тому же дает запаздывающую информацию о происходящих процессах. Неопределенность развития муниципального образования и неполная наблюдаемость происходящих в нем процессов – это основные проблемы информационного обеспечения принятия решений в местных органах.

Описание муниципального образования как сложной социально-экономической системы производится с помощью качественных и количественных характеристик, именуемых *параметрами*. Параметры составляют основу описания процесса функционирования муниципального образования. К важным понятиям системного анализа относится понятие *состояние* муниципального образования, под которым понимается совокупность значений параметров его описания, зафиксированное на какой-либо момент времени. *Функционирование* муниципального образования – это целенаправленное изменение его состояния во времени и пространстве.

Состояние муниципального образования обычно определяется в соответствии с выбранным критерием управления. *Критерий* – это некоторая функция от состояния муниципального образования, отражающая цели его функционирования в определенный отрезок времени. Использование в практике и теории муниципального управления понятия «критерий» весьма конструктивно и полезно. Оно позволяет ранжировать муниципальные образования в субъекте Федерации и объективно подойти к оценке деятельности главы муниципального образования.

С точки зрения системного анализа муниципалитет можно определить как сложную систему, которая характеризуется целевыми установками и ресурсами развития. Основную миссию муниципалитета следует понимать, по нашему мнению, *как обеспечение устойчивого и сбалансированного функционирования муниципальной системы, обеспечивающей повышение уровня и качества жизни населения за счет создания, с одной стороны, благоприятных условий для жизнедеятельности людей, с другой – благоприятных предпосылок для эффективного развития экономических (хозяйствующих) субъектов и размещения новых*. Эта цель достигается слаженным функционированием подсистем МО.

Особенностью программно-целевого подхода является то, что объект программы может отождествляться с деятельностью какой-либо структурной подсистемы муниципального образования в части, реализующей решение общих муниципальных задач. Выполнение этого условия предполагает: 1) исходные знания о ситуации в муниципальном образовании, тенденциях ее развития; 2) умение определять проблемы муниципалитета и вести объективный отбор действительно приоритетных целей, на достижении которых стратегически важно сосредоточить силы и средства; 3) математическое моделирование разработки ЦП, которое включает принятие решений на основе многофакторной модели социально-экономического развития муниципалитета.

Разработку программ развития муниципалитета можно проводить по модели, отражающей степень его привлекательности как места, удобного для проживания и деятельности населения. Если функционирование подсистем муниципального образования обеспечивает благоприятные условия для жизни и деятельности людей, то критерием эффективности всей системы может стать общая численность постоянного населения, которая возрастает. Используя реальную ситуационную статистику по факторам, влияющим на прирост численности населения, можно разработать и реализовать целевые программы, отражающие структуру муницип-

ципальной системы и положительно влияющие на параметры ее развития. Этот стратегический подход использован при моделировании социально-экономического развития г. Перми. Для моделирования применен корреляционный анализ на основе метода наименьших квадратов при помощи пакетов MS Excel. В модели использовались следующие обозначения: y – численность населения (тыс. чел.), x_1 – средняя реальная заработная плата (руб.), x_2 – общая площадь жилых помещений на одного жителя (m^2), x_3 – выбросы загрязняющих атмосферу веществ (тыс. т), x_4 – число зарегистрированных преступлений на 10000 человек, x_5 – число врачей на 10000 человек, x_6 – число мест в учреждениях культурно-досугового типа на 10000 человек.

Значения коэффициентов корреляции свидетельствуют о наличии сильной линейной зависимости, поэтому построение линейной модели целесообразно. Модель множественной линейной регрессии имеет такой вид:

$$Y = 1248 - 0,003228x_1 - 11,89x_2 + 0,0003412x_3 + 0,005698x_4 + 0,2204x_5 - 0,638x_6.$$

Проверка модели путем прогнозирования численности населения Перми на 2006-2009 гг. выявила вполне приемлемые результаты.

Таким образом, проблемы низкой эффективности программно-целевого управления на муниципальном уровне могут быть решены за счет системного подхода, отражения в программных документах параметров состояния подсистем муниципального образования и их влияния на общее социально-экономическое развитие муниципалитета. Реализация этой целевой установки может быть обеспечена действиями органов местного самоуправления совместно с государственными властными структурами.

Список литературы

1. Анимица Е.Г., Елохов А.М., Сухих В.А. Качество жизни населения крупнейшего города. Екатеринбург: Изд-во Урал.экон.ин-та, 2000. Ч. 2. 262 с.
2. Васильев А.А. Муниципальное управление: конспект лекций. 3-е изд., перераб. и доп. Н.Новгород: Изд. О.В. Гладкова, 2003. 388 с.
3. Елохов А.М. Теоретические и методологические основы стратегического программирования в системе муниципального управления / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2007. 548 с.
4. Муниципальные образования Пермского края. 2009; Социально-экономические показатели: стат. ежегодник/ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. Пермь, 2009. 182 с.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральным закон № 131-ФЗ от 6.10.2003г. М.: ИНФРА-М, 2004. 97 с.
6. Спицнатель В.Н. Основы системного анализа: учеб. пособие. СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2000. 326 с.