

Белов В. И., Степанова Т. В.

Организационные и правовые условия использования типологического подхода в управлении социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований

Белов Валерий Игоревич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры макроэкономического регулирования
 Кандидат экономических наук, доцент
 belov@szipa.ru

Степанова Татьяна Владимировна

Санкт-Петербургский государственный торгово-экономический университет
 Доцент кафедры торговой политики и прикладной экономики
 Кандидат экономических наук
 Stepanida1983@inbox.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются особенности применения отраслевого, территориального и типологического подходов в управлении социально-экономическим развитием территориальных единиц. Аргументируя выбор типологического подхода как наиболее целесообразного в современных российских экономических условиях, автор разрабатывает собственный алгоритм внедрения данного подхода в управленческую практику.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экономическая политика, социально-экономическое развитие, типологический подход, типологизация территорий, показатели развития

Belov V. I., Stepanova T. V.

The Organizational and Legal Conditions for the Use of the Typological Approach in the Management of Socioeconomic Development of Russian Regions and Municipalities

Belov Valery Igorevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation
 PhD in Economy, Associate Professor
 belov@szipa.ru

Stepanova Tatyana Vladimirovna

Saint-Petersburg State University of Trade and Economics (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Trade Policy and Applied Economics
 PhD in Economy
 Stepanida1983@inbox.ru

ABSTRACT

The article discusses the features of the application of sectoral, territorial and typological approach in the management of socioeconomic development of territorial units. Arguing choice typological approach as the only expedient in modern Russian economic conditions, the author develops a proprietary algorithm implementation of this approach in management practices.

KEYWORDS

economic policy, social and economic development, typological approach, typology of territories, development indicators

Подходы к управлению социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований за последние 25–30 лет претерпели существенные изменения. Так, советская эпоха, характеризующаяся плановой экономикой и административной системой хозяйствования, на первый план выдвигала отраслевой подход к управлению экономикой. Главным «действующим лицом» (субъектом управления) выступало министерство, контролировавшее через свои структурные подразделения в союзных республиках весь ход экономической деятельности в различных отраслях хозяйства страны. При этом у каждого министерства выделялся свой объект управления — объект управления на макроуровне.

В качестве такового выступали целые отрасли хозяйства, предприятия которых располагались по всей территории Советского Союза. Результатом управления признавалось достижение плановых показателей, то есть положительных количественных изменений по отношению к предыдущему периоду. Процессы управления были подчинены «жесткой» централизации, когда в иерархической системе все управленческие решения принимались «сверху», инициатива нижних уровней управления вышестоящими органами практически не воспринималась. В целом министерское управление отраслями предполагало и управление социально-экономическим развитием территорий.

С развалом Советского Союза и переходом нашей страны на рыночные «рельсы» хозяйствования не только меняются взгляды на систему хозяйствования, но и происходит реорганизация в системе управления. На смену плановой экономике приходит рыночная, основу которой составляет рыночное равновесие спроса и предложения. На начальном этапе развития экономики роль государства была утрачена ввиду господствующего тогда взгляда реформаторов, считавших вмешательство государства в рыночные процессы излишним. Позднее возобладала несколько иная точка зрения на роль государства в экономике. Рынок оказался не способен решать многие социально-экономические проблемы в стране, провалы рынка до сих пор остаются неразрешенными и требуют особого внимания.

В начале 2000-х годов, с построением вертикали власти, роль государства стала возрастать: утраченные ранее позиции восстанавливались, в отдельных случаях государство снова становилось доминантом в социально-экономической жизни общества. И к настоящему времени сложилась модель управления экономикой, в которой в разных пропорциях в различных отраслях экономики одновременно сочетаются как рыночные условия хозяйствования, так и государственное вмешательство в экономику [1].

Начавшиеся в начале 1990-х годов (после принятия Конституции РФ) процессы суверенизации заложили основу для реализации территориального подхода к управлению социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований. В рамках организации федеративного государства административно-территориальное устройство Российской Федерации предусматривает его разделение на относительно самостоятельные территориальные части — субъекты РФ, в составе которых выделяются 22 923 муниципальных образования. При сохранении единого государства территориальная структура органов государственной власти в субъектах РФ получает некоторую автономию в плане принятия самостоятельных управленческих решений, касающихся вопросов развития республик, краев, областей — объектов управления на мезоуровне¹.

Вместе с тем, наряду с сохраняющейся централизацией в системе управления, становятся заметными и элементы децентрализованного управления, когда на

¹ Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>

уровень субъектов Федерации все больше передаются различные полномочия и функции, ранее подлежавшие исполнению со стороны федеральных органов власти. То есть территориальный подход обуславливает реализацию модели территориального управления, где в качестве субъектов управления территориями одновременно выступают два органа управления: федеральный и региональный.

Как и в случае с отраслевым подходом, результативность управления оценивается органами власти с помощью системы нормируемых показателей, направленных на неуклонное повышение их значений от года к году. Методы управления, применяемые при реализации обоих подходов, также довольно схожи. В первом случае прямое финансирование по линии министерств и ведомств по смете расходов осуществляется из центрального бюджета страны. Во втором случае для решения насущных территориальных проблем часто используется программно-целевое финансирование как из федерального бюджета, так и из регионального.

На современном этапе развития российской экономики все более востребованным становится типологический подход, удачно сочетающий в себе преимущества и отраслевого, и территориального подходов. Управление социально-экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований может основываться как на преемственности и территориальности, когда посредством типологического подхода строится типология различных территорий (субъектов РФ, муниципальных районов, городских и сельских поселений и проч.) по определенным критериям; так и на поддержке отдельных направлений жизнедеятельности местного населения (например, экономическое развитие, уровень жизни населения) [2].

При этом наряду с традиционными способами финансовой поддержки муниципальных бюджетов (субсидии, дотации, субвенции, трансферты и проч. из вышестоящих бюджетов) может применяться получившая широкое признание в мировой практике система грантов. В этом случае в качестве контрольно-измерительных мероприятий могут быть разработаны научно обоснованные показатели, оценивающие не количественный рост определенных значений по отраслям и территориям, а эффективность деятельности органов власти как на уровне региона, так и на местном уровне. Подобная методика оценивания повышает ответственность компетентных органов власти (компетентность которых в отдельных случаях остается достаточно низкой) и предъявляет особые высокие требования к уровню профессиональной подготовки и квалификации будущих специалистов-управленцев¹.

Рис. 1 характеризует основные элементы государственного управления экономической деятельностью и социальными процессами с использованием отраслевого, территориального и типологического подходов.

Применение типологического подхода в настоящее время становится целесообразным еще и потому, что ограниченность финансовых ресурсов страны не позволяет проводить широкомасштабную территориальную экономическую политику. В условиях жесткого давления и прессинга со стороны Европейского союза, США и некоторых других западных стран, ограничивающих Россию в рынках сбыта своей продукции и направленных на изоляцию страны, доходная часть бюджета, к сожалению, сокращается. Использование типологического подхода в политике государства поможет не только сократить объемы государственного финансирования и предотвратить распыление средств, но и повысить адресность выделяемых средств

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> 13

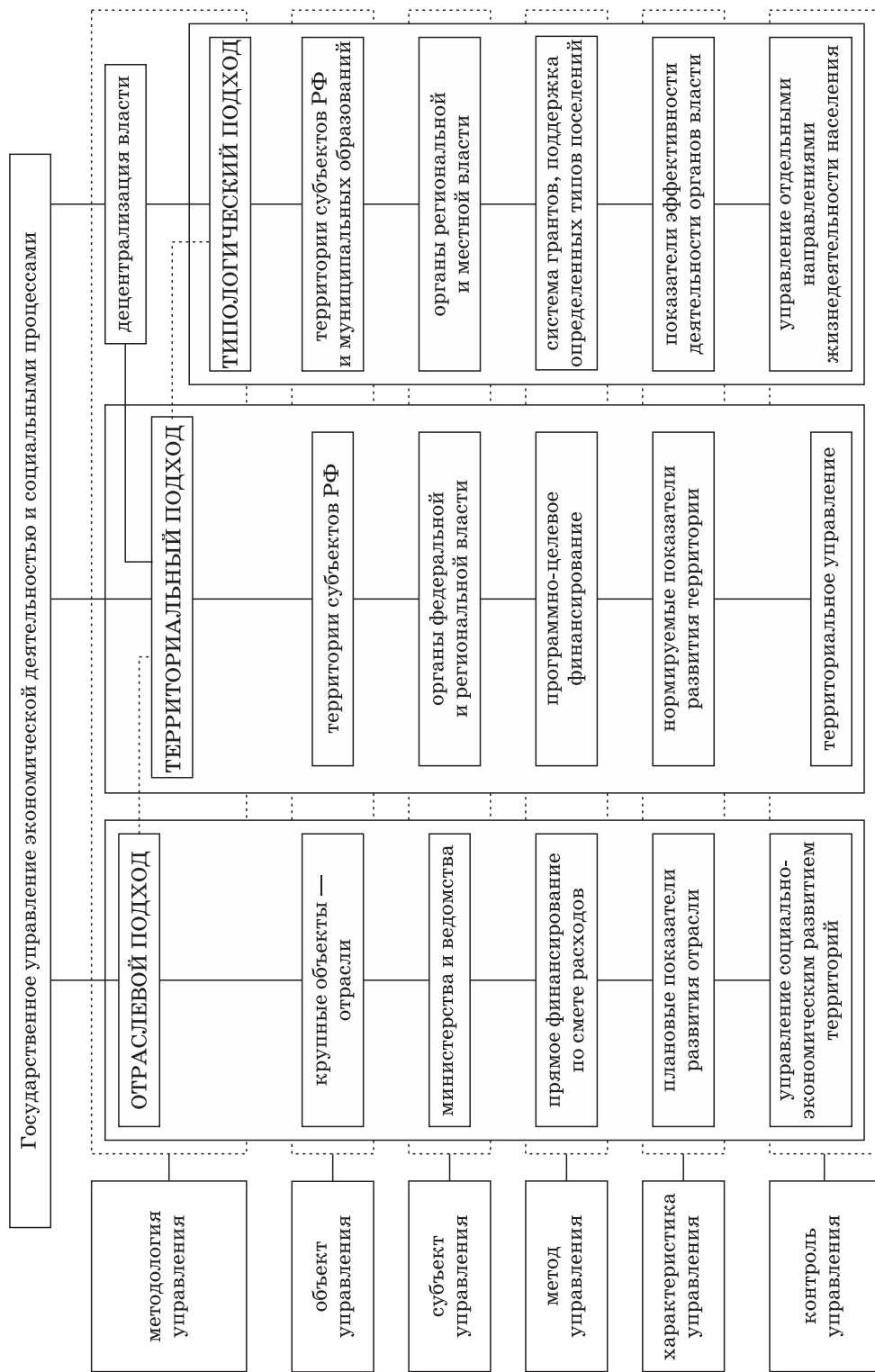


Рис. 1. Основные характеристики отраслевого, территориального и типологического подходов

за счет построения типов поселений и поддержки именно тех из них, которые действительно остро нуждаются в ресурсах.

Применение типологического подхода на практике сталкивается с определенными трудностями, к числу которых следует отнести вопросы: 1) организационно-управленческого (недостаточность базы данных Росстата по муниципальным образованиям) характера, 2) нормативно-правового характера, 3) подготовки высококвалифицированных кадров для обеспечения применения типологического подхода. Комплексное решение указанных вопросов может повысить эффективность управления поселениями как со стороны региональных властей, так и со стороны местных органов власти. Для этого необходимо:

1. Разработать научно обоснованные критерии и критериальные показатели для определения типов муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений.
2. Типологизировать населенные пункты в составе субъектов РФ и муниципальных образований для реализации органами власти дифференцированной по типам территориальной экономической политики.
3. Предусмотреть в инструкциях должностных лиц структурных подразделений экономической направленности выполнение работ по типологизации территорий.
4. Осуществлять контрольные мероприятия посредством проблемно-ориентированного (в отдельных случаях континуального) мониторинга системы показателей социально-экономического развития территорий для оперативного реагирования и вмешательства (в случае необходимости) органов власти с целью предотвращения и исправления потенциально негативных последствий функционирования объекта управления.
5. Выстраивать сбалансированную территориальную экономическую политику на основе полного и глубокого анализа получаемых данных системы мониторинга с тем, чтобы минимизировать ошибки и риски, возникающие в процессе субъективного принятия управленческих решений.
6. Определить перспективные направления жизнедеятельности населения и приоритеты в развитии муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений на основе разработки прогнозных значений планируемых показателей территориальной экономической политики.

Для реализации вышеизложенных задач потребуется:

1. В целях совершенствования статистического обеспечения территориально-управления, а также для характеристики и мониторинга типов территорий субъектов РФ и муниципальных образований внести изменения в Указ Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», Постановление Правительства РФ № 1317 от 17.12.2012 «О мерах по реализации Указа Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», приказ Федеральной службы государственной статистики от 2 декабря 2014 г. № 685 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования», дополнив перечень показателей следующими:

- «общая величина потребления, приходящаяся в среднем на одного жителя поселения (р.)»,
- «задолженность по выплате заработной платы, пенсий, пособий (р.)»,
- «природный потенциал поселения (наличие природных богатств: земельных ресурсов, лесов, полезных ископаемых, воды и прочих видов ограниченных природных ресурсов)»,

- «производственный потенциал поселения, приходящийся в среднем на одного жителя поселения (стоимостная оценка капитальных ресурсов, материальных оборотных средств и проч.)»,
- «общая величина ввоза-вывоза основных видов сырья, товаров и услуг»,
- «коэффициент локализации производства (по отраслям, сферам деятельности)»,
- «удельная величина занятых в отраслях хозяйства, сферах деятельности».

2. В целях введения единых методических подходов к организации мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов для оценки динамики изменения показателей, характеризующих уровень социально-экономического развития муниципального образования, а также в целях внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления, внести изменения в Методику мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденную Постановлением Правительства РФ № 1317 от 17.12.2012 «О мерах по реализации Указа Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», дополнив п. 3 словами: «с учетом типов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений».

3. В целях повышения эффективности труда работников, осуществляющих управление социально-экономическим развитием поселений, разработать критерии оценки профессиональной подготовки и квалификационные требования на предмет их годности к проведению территориальной экономической политики.

Таким образом, внедрение типологического подхода не потребует значительных финансовых и временных затрат в сложных для сегодняшней России экономических условиях. Вместе с тем можно утверждать, что применение типологического подхода в повседневной практике хозяйствования повысит качество управления и эффективность проводимой территориальной экономической политики.

Литература

1. Антошкин В. Н. Типологический анализ и повышение эффективности социального управления // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2012. № 6(14). [Электронный ресурс]. URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/6/antoshkin.pdf>
2. Толстогузов О. В. Типология подходов к региональным экономическим исследованиям и категория экономического пространства // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2011. № 12. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-36-122011>

References

1. Antoshkin V. N. *Typological analysis and increase of efficiency of social management* [Tipologicheskii analiz i povyshenie effektivnosti sotsial'nogo upravleniya] // Modern researches of social problems [Sovremennye issledovaniya sotsial'nykh problem] (electronic scientific journal). 2012. N 6(14). URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/6/antoshkin.pdf> (rus)
2. Tolstoguzov O. V. *Typology of approaches to regional economic researches and category of economic space* [Tipologiya podkhodov k regional'nym ekonomicheskim issledovaniyam i kategoriya ekonomicheskogo prostranstva] // Management of economic systems [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami]: electronic scientific journal. 2011. N 12. URL: <http://www.uecs.ru/uecs-36-122011>. (rus)