

НОВОСИБИРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.С. ЦУКАРЕВ, А.В. ГААГ, О.С. КОВАЛЕВА

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Учебное пособие

Часть 1

Новосибирск 2015

УДК 658 (075.8)  
ББК 65.301я73П 38

*Рецензенты:*

А.И. СУЧКОВ, д-р экон. наук, проф. (Новосибирский государственный аграрный университет)

Ю.И. МОЛОТКОВ, д-р экон. наук, проф. (Сибирский институт управления)

**Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности:** учеб. пособие / С.С. Цукарев, А.В. Гааг, О.С. Ковалёва; Новосиб. аграр. ун-т. – Новосибирск: ИЦ НГАУ «Золотой колос», 2015. – Ч. I. – 403 с.

ISBN 978–5–85971–579–4

Учебное пособие написано в соответствии с современными образовательными традициями магистерских программ по направлениям: 08005 – Государственное и муниципальное управление, 080000 – Управление персоналом, 080011 – Сервис недвижимости, которые требуют, чтобы излагаемый материал был логичным, систематизированным, содержательным, максимально облегчал студентам прикладное изучение курса. Тестовые и домашние задания направлены на формирование умений и навыков самостоятельной подготовки магистров в целях закрепления теоретического курса.

В учебном пособии раскрыты экономические и финансовые аспекты управленческой деятельности.

Предназначено для магистров, преподавателей менеджмента, студентов вузов, аспирантов, слушателей курсов и факультетов повышения квалификации по курсу управленческой экономики.

Утверждено и рекомендовано к изданию учебно-методической комиссией факультета государственного и муниципального управления (протокол № 2 от 7 ноября 2014 г.)

ISBN 978–5–85971–579–4

© Новосибирский государственный аграрный университет, 2015

© С.С. Цукарев, НГАУ, 2015

© А.В. Гааг, НГАУ, 2015

© О.С. Ковалёва, НГАУ, 2015

## ВВЕДЕНИЕ

За последние годы в России выпущено много учебной экономической литературы универсального назначения, имеется и переводная литература, рассчитанная на многолетнее обучение студентов, начиная с нуля и кончая подготовкой профессионалов, способных заниматься научными исследованиями в экономической области. Для подготовки российских магистров, уже владеющих практическим опытом управленческо-экономической работы в своей сфере и нуждающихся в расширении экономических знаний и их интеграции в систему, подобные учебные пособия являются переусложненными. При высокой занятости делового человека пухлые фолианты для него практически недоступны. Более того, переводная литература весьма далека от российской действительности, не адаптирована к условиям экономики России.

Поэтому для проведения послевузовской экономической переподготовки чиновников, руководителей высшего и среднего звена организаций необходимо подготовить и издать специальную серию учебных материалов, отвечающих требованиям этого контингента читателей. Особенная острота в этом имеется для программ интенсивного очно-заочного и дистанционного обучения руководителей государственных и муниципальных образований.

Управленческая деятельность как общественное явление, отработанное и приспособленное людьми для решения жизненных проблем, имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает человек – сложнейшее биосоциальное создание природы и общества. Влияет и то, что управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека, общества.

Управляя на местах, чиновники активно вовлечены в сложную макро- и микроэкономическую систему, включающую на входе десятки и сотни видов сырья, материалов, топлива и энергии, информации, а на выходе – разнообразные виды продукции и услуги. Сама система включает многие информационные, технические, инфраструктурные и человеческие компоненты

разнообразных профессий. Одновременно с движением информационных, материальных средств производства и продукции осуществляются финансовые потоки денежных средств. Поэтому процесс управления организацией, даже самой небольшой, чрезвычайно сложен.

Управленцы-чиновники должны чётко понимать свою роль и место в синхронизации сложных процессов взаимодействия факторов производства и обеспечения их эффективной трансформации в готовую продукцию.

Исходя из этого, авторы стремились охватить комплексный и многогранный характер управления с точки зрения экономических посылок, которые необходимо учитывать и в исследовании, и в научном описании, и в практической деятельности. Известна взаимосвязь и взаимозависимость элементов системы управления, и тем более подходов к её изучению и освещению.

Во-первых, каждый подход (аспект, взгляд, ракурс) к управлению несет в себе познавательный смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то особую грань, сторону этого сложного общественного явления.

Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную функцию и их не следует противопоставлять друг другу, выпячивать один и принижать другой, считать один справедливым, а другой ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приближать нас к истине.

И, в-третьих, единство сущности управления предполагает всё же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани и т.д. должны быть между собой логически согласованы, соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не что-то иное, близкое к нему или похожее на него. Это особенно актуально для практики управления, в которой управление проявляет себя как сложная целостность во всем богатстве своих элементов и их свойств. Здесь уже ничего мысленно не выделишь, «не разложишь по полочкам», а надо обо всем знать, все учитывать и использовать. Неслучайно самые большие трудности управление вызывает не в познании, а в применении.

В нашем случае авторы исходят из главной цели управления, состоящей в повышении эффективности производства, т. е. в максимизации отношения результатов производства к производственным затратам.

Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют экономические исследования. Именно усилиями, прежде всего, экономистов, был заложен менеджмент – теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными специалистами, стал фактически тем «первозданным» толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем «теорией управления». Опыт XX в. доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания. Логично, что при анализе экономических аспектов управления особое внимание уделяется вопросам функционирования и развития производительных сил, в частности, с точки зрения роста производительности труда, взаимосвязям и взаимодействиям производительных сил и производственных отношений, проявлениям управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни. К этому примыкают анализы сущности и особенностей управления на различных уровнях экономической деятельности: государственный, территориальный экономический регион, национальная и транснациональная корпорация, холдинг, наконец, организация (фирма, производственное объединение, предприятие и т. д.). Экономический подход к управлению, с одной стороны, требует существенных общественных затрат (духовных и материальных) на свое формирование и осуществление, а с другой – призван приносить какие-то объективные результаты, общественную пользу, давать социальный эффект. И отдельным людям, и их коллективам, и обществу в целом всегда важно знать экономическую цену (стоимость) управления – разницу между полученной пользой (решенной проблемой) и издержками на нее. Аспект, или точ-

ка зрения, с которой рассматривается предмет, явление, понятие; перспектива, в которой выступает явление, может быть любая: историческая, политическая, философская, экономическая и др.

Таким образом, авторы учебного пособия рассматривают основные экономические аспекты управленческой деятельности руководителя (управленца/менеджера) социально-экономической организации (СЭО) в условиях рынка, анализируют их значимость в системе управления деятельностью организации; рассматривают место и роль муниципальной политики и экономики в системе управления хозяйствующими субъектами муниципальной экономики; уделяют внимание организационно-экономическим методам управления по использованию ресурсно-экономического потенциала развития муниципальных систем; приводят показатели эффективности их использования и принципы финансового обеспечения планирования; раскрывают показатели экономической эффективности муниципального управления; освещают вопросы технологии управления затратами и риск-менеджмента в российской экономике; рассматривают опыт развития некоторых ведущих зарубежных муниципальных систем, а также останавливаются на особенностях управления экономикой в глобализирующемся мире.

В целом учебное пособие написано в соответствии с современными образовательными традициями магистерских программ. Излагаемый материал подан логично, систематизированно, содержательно с целью максимального облегчения студентам прикладного изучения курса. Контрольные вопросы, тестовые и домашние задания направлены на формирование умений и навыков самостоятельной подготовки магистров в целях закрепления теоретического курса.

Учебное пособие предназначено для магистров, преподавателей менеджмента, студентов вузов, аспирантов, слушателей курсов и факультетов повышения квалификации по курсу управленческой экономики и обеспечивает самовоспитание эффективного менеджера-экономиста, динамичного чиновника и коммуникативного специалиста управления экономикой общественного сектора.

# 1. МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ/ МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

1.1. Понятие и сущность муниципального управления/менеджмента.

1.2. Задачи и функции муниципального управления.

1.3. Структура органов муниципального управления.

1.4. Место муниципального управления в системе управления экономикой.

## **Термины, понятия, категории**

**Объективный мир** (объективная реальность) – существование мира независимо от сознания человека (т.е. субъекта). Понимание мира не с позиции субъекта, т.е. реальности окружающего мира вне зависимости от представлений человека о нём, а с позиции того, что всё существует вне нашего сознания, и того, что отражается им (сознанием).

**Кибернетика** (от др. – греч. κυβερνητική – «искусство управления») – наука об общих закономерностях получения, хранения, передачи и преобразования информации в сложных управляющих системах, будь то машины, живые организмы или общество.

**Дуализм** (от лат. dualis – двойственный) – философская теория, допускающая в любой данной области два независимых и несводимых друг к другу начала. В более широком смысле дуализм – это сосуществование двух различных, не тождественных друг другу принципов, образов мыслей, мировоззрений, жизненных устремлений и т.п. Дуалистичны, напр., следующие пары объектов: мир идей и мир действительности (Платон), Бог и дьявол, Бог и мир, дух и материя, природа и дух, душа и тело, мышление и протяженность (Декарт), реальный и возможный миры (Г.В. Лейбниц), ноуменальное и феноменальное (И. Кант), неорганическая и органическая природа, субъект и объект, чувственное и разум, вера и знание, мир земной и мир потусторонний, необходимость и свобода, и т.д. Дуализм может быть метафизическим, религиозным, эпистемологическим, антропологическим, этическим и т.п.

**Муниципальное управление** – это функция муниципального образования (как организации), обеспечивающая достижение

стоящих перед ним целей, и реализация соответствующих задач (как самоуправляющейся территориальной целостности).

**Муниципальное хозяйство** – основу муниципального хозяйства составляет комплекс базовых отраслей, включающий, прежде всего, жилищно-коммунальное хозяйство (комплекс), которое, в свою очередь, состоит из ряда подотраслей и хозяйств. Главное – это жилищное хозяйство, которое включает, с одной стороны, жилищный фонд муниципального образования, а с другой – предприятия, созданные для его обслуживания, содержания, эксплуатации и ремонта, а также организации, необходимые для управления этой деятельностью (управляющие компании).

Кроме жилищного хозяйства, в состав комплекса входят коммунальные предприятия инженерного обеспечения (ресурсоснабжения) города. Это предприятия водоснабжения и водоотведения, коммунальной энергетики (тепло- и электроснабжения), газоснабжения, а также предприятия и организации, обеспечивающие внешнее благоустройство и содержание территории города: санитарная очистка, дорожно-мостовое хозяйство, зеленое хозяйство и т. п.

Кроме этого, в комплекс муниципального хозяйства входит:

- транспортное хозяйство – городской пассажирский транспорт массового пользования, включая трамвай, троллейбус, автобус;
- комплекс потребительского рынка, торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения города;
- учреждения образования, здравоохранения, культуры и социальной сферы;
- службы общественной безопасности, включая экологическую безопасность муниципального образования.

Однородные предприятия образуют отрасли.

**Экономическая подсистема** (экономическая подсистема) – экономика, которую в широком смысле определяют как способ производства материальной жизни, включая совокупность производственных отношений, присущих данному общественному строю, в узком – как народное хозяйство какой-то страны или отдельной ее отрасли – экономику промышленности, экономику сельского хозяйства и т. п. В экономику также включают всю совокупность отраслей народного хозяйства, производство

*средств производства и предметов потребления, а также сферу материальных услуг: материально-техническое снабжение, производственную связь, торговлю, общественное питание, ремонт предметов домашнего обихода. Экономика имеет и глобальное измерение, учитывающее мировые хозяйственные связи, разделение труда, мировую торговлю.*

***Ядро экономики** – материальное производство. Это сфера, в которой создается совокупный общественный продукт и национальный доход. Способ производства материальной жизни, по мнению Маркса, обуславливает социально-политический и духовный процесс жизни вообще.*

### **1.1. Муниципальное управление: понятие и сущность**

Основные принципы исследования теоретических основ управления исходят из базовых положений общеправленческой науки – кибернетики. Она является философией всех управленческих дисциплин и выступает в роли методологии системного исследования управленческих процессов и явлений. Кибернетика может быть определена как теоретическая научная система, исследующая общие законы управления и исходящая из главного постулата-посылки: «управление присуще всем системам объективного мира».

Главное предназначение, миссия управления, заключается в сохранении и поддержании в уравновешенном работоспособном состоянии системообразующих базовых элементов единого целого (системы) путем упорядочения взаимоотношений между ними.

Кибернетические построения, методы и способы научного познания несут объективно-субъективное единство. Так, например, социальное управление, в частности, экономическая его составляющая, обладает объективно-стихийным самоупорядочением и субъективно-сознательным регулированием конкретно-исторических экономических отношений.

В рыночной хозяйственной системе данный дуализм управления проявляется очень наглядно. С одной стороны, рынок управляется относительно стихийными объективными законами

рыночной саморегуляции, в основе которых лежит система ценообразования на основе колебательных процессов урегулирования конкурентного спроса и предложения в условиях ограниченности экономических ресурсов.

Экономические недостатки и социальные недочеты и несправедливости рыночной организации хозяйственной практики человеческого общества стремится минимизировать (подправить), используя механизмы государственно-муниципального регулирования стихийных хозяйственных процессов.

Таким образом, управление вообще, с кибернетической точки зрения, является неотъемлемым элементом, функцией сохранения организованных систем различной природы. Оно обеспечивает поддержание режима функционирования систем, их относительно устойчивой структуры, достижение целей путем реализации стихийных и сознательных программ деятельности. Управление позволяет существовать современному миру как целостной совокупности множества взаимодействующих разнообразнейших систем, которые стремятся выжить, самосохраниться и найти свое место в сложносплетенности объективной реальности.

Социальное управление, как высший тип управленческой деятельности, представляет собой воздействие субъекта на общественные отношения с целью их упорядочения, совершенствования и развития, сохранения их качественной специфики. Специфика теории социального управления заключается в том, что «в качестве объекта здесь выступает деятельность самих субъектов познания, т.е. сами люди являются и субъектами познания, и реальными действующими лицами. Помимо этого, объектом познания становится также взаимодействие между объектом и субъектом познания» [9].

Управление «есть свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами, их материальной и духовной деятельности» [9].

Муниципальный – относящийся к местным самоуправлениям. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации» от 06.10.2003, в законах и иных нормативных правовых актах РФ слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, и в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления [12].

В настоящее время имеется около 200 определений содержания понятия «управление», исходя из них, можно утверждать, что:

– муниципальное управление – это функция муниципально-го образования (как организации), обеспечивающая достижение стоящих перед ним целей, и реализация соответствующих задач (как самоуправляющейся территориальной целостности);

– муниципальное управление – это внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются органы муниципального управления (местного самоуправления) (субъект) и само муниципальное образование (объект), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления;

– муниципальное управление служит интересам взаимодействия всех элементов этой системы (субъектов и объектов), составляющих единое целое – муниципальное образование с общими для всех элементов целями и задачами;

– муниципальное управление – это управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему – муниципальное образование, обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления;

– муниципальное управление предполагает как внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, так и множество взаимодействий с системами различного иерархического уровня (субъект федерации, район в городе, поселок в районе). Оно предполагает существование управленческих функций как внутрисистемного (в самом муниципальном образовании), так и межсистемного характера (субъект федерации, муниципаль-

ное образование, ТОС), где система верхнего уровня выступает в роли субъекта управления по отношению к системе нижнего уровня, являющегося объектом управления.

Кроме термина «муниципальное управление» стал широко использоваться также модный термин «муниципальный менеджмент», в который вкладывается аналогичное содержание. Вот как он трактуется авторами учебного пособия «Муниципальный менеджмент» под редакцией Т.Г. Морозовой. Они утверждают, что «Муниципальный менеджмент тождественен местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью. Особенно тесно связан муниципальный менеджмент с экономической географией и регионалистикой. Он дополняет и углубляет знания экономической географии и регионалистики» [8].

В этом определении с ними солидарны В. В. Иванов и А. Н. Коробова, авторы справочного пособия «Муниципальный менеджмент», которые цитируют его на первой странице [6].

## **1.2. Задачи и функции муниципального управления/менеджмента**

В состав базовых задач системы муниципального управления входят следующие.

1. Стратегическое планирование, включающее в себя разработку муниципальных политик в различных сферах, определяющих жизнь муниципального образования, разработку программ и проектов, прогнозирование и сценирование социально-экономического развития.

В управлении любыми объектами роль стратегического планирования чрезвычайно высока. Трудно переоценить ее роль и в муниципальном управлении. В своей деятельности органы местного самоуправления имеют дело с различными субъектами в экономической, предпринимательской, общественной сферах. Интересы этих субъектов всегда противоречивы и эгоистичны.

Например, предприниматель стремится к извлечению максимальной прибыли за счет модернизации своей деятельности, минимизации накладных расходов и сокращения персонала; в свою очередь, органы местного самоуправления заинтересованы в обе-

спечении занятости и в прибыльности деятельности предприятий; население заинтересовано в гарантиях занятости и не заинтересовано в модернизации производств.

Стратегическое планирование и муниципальная политика необходимы в муниципальном управлении как средства согласования интересов местных сообществ в отношении ключевых вопросов муниципального развития. Они призваны переводить конфликты и проблемы в цели и задачи деятельности органов управления.

Муниципальные программы выполняют задачу координации деятельности всех подразделений администрации и других субъектов муниципального развития. Программный подход ориентирован на работу именно с проблемами, он позволяет управлять процессом работы с ними и с постоянно меняющимся содержанием проблемного поля.

В программном подходе центр тяжести переносится с результата – текста программы как выражения статичного состояния – на процесс программирования. Вся структура управления втягивается в постоянный процесс программирования своей деятельности, приобретая эластичность и способность к изменениям. Программный подход позволяет закрыть разрывы, которые появляются на границах деятельности подразделений и являются источниками организационных конфликтов и рассогласований в работе.

2. Формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Это, прежде всего, работа с уставом муниципального образования и создание условий для усиления регулирующей роли органов муниципального управления. Сбалансированное решение задач местного самоуправления требует установления четких правил деятельности со всеми местными ресурсами, вне зависимости от форм собственности. Развитая муниципальная нормативно-правовая база – важнейшее средство в освоении предметов ведения местного самоуправления. При отсутствии развернутой законодательной базы местного самоуправления положения устава муниципального образования выступают как основания для судебной защиты прав местного самоуправления.

3. Формирование базы социально-технических нормативов.

Одной из ключевых задач, решение которых необходимо для нормальной организации муниципального управления, является определение социальных норм, по которым муниципальное образование предоставляет различные услуги населению за счет своего бюджета. Эта задача очень хорошо понимается управленцами из производственной сферы, поскольку ни один производственный процесс нельзя построить без описания составляющих его процедур и операций, а также определения стоимости каждой из них. Однако в практике муниципального управления мы научились обходиться без нормативно-технической базы. Из-за этого невозможно разработать нормативно-расчетный бюджет, организовать планирование деятельности, нормативное финансирование бюджетных расходов, соотнести качество услуг, которые предоставляются населению, с возможностями бюджета. Замещение муниципальных нормативов государственными или региональными, как правило, ведет к росту расходов, не отражающих специфику конкретного муниципального образования и его возможности.

4. Анализ внешней и внутренней ситуации как условие гибкого реагирования структуры муниципального управления на изменения.

Безусловно, аналитическая работа – дорогое удовольствие, и не каждое муниципальное образование может себе позволить содержать аналитические подразделения. Однако если муниципальное образование не способно обеспечить аналитическое сопровождение своей деятельности, оно вынуждено заимствовать цели и задачи на вышестоящих уровнях управления, у других муниципальных образований. На практике это означает, что деятельность структур муниципального управления будет слабо ориентирована на собственную социально-экономическую ситуацию, а в тех областях, где структура муниципального управления не имеет своих целей, их заместят цели администрации субъекта федерации.

5. Планирование работы как условие согласования действий подразделений администрации по используемым ресурсам и во времени.

Система планирования, пронизывающая все уровни управления, является гарантом прозрачности деятельности подразделений, позволяет установить характеристики результативности

работы. Этому способствуют унифицированные требования к разработке планов работы. Планы должны лечь в основу оперативных совещаний, оценки деятельности подразделений и их руководителей, анализа объема исполняемых функций и т. д.

6. Контроль за исполнением нормативно-правовых актов и нормативных предписаний внутри структуры управления и в подведомственной муниципальной сфере.

Существующие недостатки контроля за выполнением задач муниципального управления заключены в их ведомственном характере. Это нарушает важнейший принцип муниципального управления: разделение позиций заказчика, исполнителя и контролера.

Система контроля обязательно должна быть перекрестной. Ни в коем случае нельзя сосредоточивать все контрольные функции в одном специальном контрольном подразделении. На этом основании следует проинвентаризировать все процессы, которые требуют контроля. Сюда, в частности, необходимо отнести: контроль в рамках системы делопроизводства, контроль за качеством управленческой работы, контроль за хозяйственной деятельностью, контроль за распределением и использованием финансовых ресурсов, нормативный контроль, технический контроль. И каждым из этих видов контроля должно заниматься профильное подразделение администрации.

7. Управление персоналом как условие мотивации муниципальных служащих и развития их компетентности.

Как правило, работа с сотрудниками администрации ведется отделами кадров и руководителями. Она охватывает весьма узкий круг задач, главным образом определяемый функциями учета кадров. В результате муниципальный служащий не имеет четких представлений ни о системе требований к выполняемым им функциям, ни об условиях его продвижения по службе. Управление персоналом состоит из решения следующих задач: оценка и развитие профессиональных навыков; расширение компетенций; формирование объективной системы требований к продвижению по службе на основе публичных и прозрачных процедур и только в соответствии с компетенцией; разработка системы мотивации муниципальных служащих, включая поддержание необходимого уровня информированности; аттестация служащих.

8. Регламентация собственной деятельности и деятельности в подведомственной сфере как условие для обеспечения нормально функционирования всей структуры муниципального управления.

Любая система управления может нормально функционировать, если все ее основные функциональные связи описаны в терминах процедур и операций. Соблюдение данного требования позволяет установить четкие границы между уровнями иерархии управления и горизонтальные связи между подразделениями.

На этом каркасе строится организация документопотоков, распределение обязанностей, ответственности и прав, появляется система единых требований к руководителям одного уровня. В администрациях муниципальных образований чаще всего нет четкой иерархии управления.

Заместители главы, руководители управлений, комитетов и отделов обладают различным уровнем прав и ответственности, выполняют различный набор функций несмотря на принадлежность определенной управленческой иерархии.

Заместитель главы может выполнять задачи начальника отдела, а начальник отдела – задачи заместителя главы. Распределение поручений и заданий в системе управления производится в ориентации на личные качества, а не по формальным признакам, связанным с позицией, занимаемой в структуре управления, и содержанием поручения.

Внешние требования к рабочим местам очень неопределены, они никак не диктуются регламентами деятельности, а следовательно, не влияют на требования к качеству работы.

Хорошо известен дефицит квалифицированных работников в муниципальных структурах. Сам период их выращивания длителен и дорогостоящ, но компенсировать недостаточную квалификацию можно за счет внешних требований: чем они будут более полными и охватывающими различные аспекты деятельности, тем успешнее работники будут их осваивать и на практике повышать свою квалификацию.

9. Система муниципального заказа как условие обеспечения публичности в распоряжении средствами бюджета, минимизации расходов и создания конкурентной среды.

Если руководство муниципального образования считает, что бюджет муниципального образования – это собственность мест-

ного сообщества, а не структуры муниципального управления, то первым условием исполнения расходной части бюджета является публичность.

Если руководство муниципального образования считает необходимым привлекать к исполнению своих задач предприятия различных форм собственности для создания в городе и районе конкурентной среды и повышения качества услуг при одновременном уменьшении их стоимости, снижения накладных расходов, связанных с деятельностью муниципальных учреждений и предприятий, то для достижения этой цели существует одно средство – муниципальный заказ.

10. Публичность деятельности как условие вовлечения муниципальных сообществ в решение муниципальных задач и расширения гражданского участия.

Принцип публичности деятельности органов местного самоуправления – эффективное средство установления отношений доверия между властью и населением. Понимание намерений власти и их поддержка населением – условие реализации муниципальных программ и проектов. В противном случае власть всегда будет наталкиваться на негативную реакцию населения на свои инновации, базирующуюся на незнании, боязни потерять что-то, недоверии к власти как таковой.

Информированность населения о намерениях власти повышает коэффициент реализации программ и проектов вдвое.

Таким образом, затраты на обеспечение публичности деятельности органов местного самоуправления имеют вполне конкретный финансовый эквивалент [3].

### **1.3. Структура органов муниципального управления**

Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях.

Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ), в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципаль-

ципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Перечень органов муниципального управления в каждом конкретном муниципальном образовании определяется уставом данного образования.

Представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

С целью наиболее полного осуществления функций муниципального управления Правительством РФ принимаются целевые программы по развитию местного самоуправления в регионах.

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 выполняют определенные функции, например, оказывают конкретную услугу или производят товар. Совокупное и целенаправленное действие исполнительных элементов муниципального образования образует процесс его функционирования.

К основным целям муниципального управления относится улучшение условий жизни населения, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Свое предназначение органы муниципального управления могут оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы.

Муниципальное образование представляет собой территориально-производственный и хозяйственный комплекс. Комплексное развитие муниципального образования обеспечивает повышение эффективности муниципального хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий для жизни и отдыха населения [5].

#### **1.4. Место муниципального управления в системе управления экономикой**

Экономика региона представляет собой сложную динамичную открытую систему социально-экономических отношений по поводу совместного ведения хозяйственной жизни совокупностью объективно сформированных муниципальных образований на юридически закреплённой территории государства в условиях ограниченности экономических ресурсов.

Муниципальная экономика определяется как устойчивая социально-экономическая подсистема (базовый системообразующий компонент) экономики региона, включающая в себя сложную совокупность взаимоотношений между хозяйствующими на территории муниципального образования субъектами, использующими экономические ресурсы для производства и реализации экономического продукта в целях повышения уровня и качества жизни местного населения [2].

Многие проблемы управления социально-экономическими процессами, происходящими в муниципальном образовании, могут и должны решаться с помощью системного подхода, общей теории систем и системного анализа и синтеза. Овладение системными знаниями и их практическое применение в муниципальном управлении составляют основу научного подхода к принятию решений на муниципальном уровне. Это фундамент современной методологии изучения и управления сверхсложными объектами, каковыми являются муниципальные образования.

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные зем-

ли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

Муниципальное хозяйство включает в свой состав жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), предприятия бытового обслуживания, строительную промышленность, предприятия торговли и общественного питания и т.д. Однородные предприятия образуют отрасли.

Функции управления предприятиями муниципального хозяйства по своему содержанию подразделяются на отраслевые и межотраслевые. К функциям межотраслевого характера относятся организация труда и заработной платы, планирование и долго-

срочное прогнозирование, бухгалтерский учет, материально-техническое снабжение и т. д. Содержание функций межотраслевого характера практически не зависит от особенностей предприятий муниципального хозяйства.

Бюджетный процесс – регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность органов местного самоуправления по составлению, утверждению и исполнению местного бюджета, а также отчету о его исполнении.

Органы муниципального управления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства. Они вправе заключать соглашение с органами казначейства об обслуживании исполнения местных бюджетов. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета может быть создано муниципальное казначейство.

Комитет по управлению муниципальным имуществом осуществляет управление акциями (долями, паями) хозяйственных обществ смешанной формы собственности, а также акциями акционерных обществ, образованных в процессе приватизации в соответствии с планами приватизации.

Управление инвестициями из средств местного бюджета, а также привлеченными средствами юридических и физических лиц осуществляется главой. Муниципальные инвестиции имеют социальную направленность.

Место и роль муниципального управления в местном самоуправлении определяется следующими характеристиками:

а) муниципальное управление – определенный вид деятельности по осуществлению местного самоуправления, имеющий свои функции и компетенцию;

б) муниципальное управление – деятельность специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как органы муниципального управления (в законодательных актах – местного самоуправления);

в) муниципальное управление – в основном исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами муниципального образования;

г) муниципальное управление – подзаконная деятельность, регламентируемая муниципальным правом.

Муниципальное управление в социально-культурной сфере связано, прежде всего, с тем, что население и создаваемые им муниципальные органы могут более эффективно, нежели государственные органы, решать задачи повышения уровня и качества жизни жителей данной территории, обеспечивать социально-культурные и другие жизненно важные потребности населения.

Социально-культурная сфера деятельности муниципальных органов включает в себя вопросы образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты населения, защиты прав потребителей.

Муниципальная система образования – это территориально обособленная и относительно самостоятельная часть системы образования субъекта федерации, взаимосвязанная с другими аналогичными частями.

Культура – это сфера духовной жизни людей. Систему культуры муниципального образования составляют следующие учреждения: библиотеки, клубы, музеи, театры и кинотеатры. Они могут находиться в различных формах собственности.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранения и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические, научно-исследовательские и учебные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения.

В системе занятости населения свои функции органы муниципального управления осуществляют в тесной связи с центрами занятости населения в районах и городах, территориальными подразделениями Федеральной государственной службы занятости.

Статьей 44 Закона «О защите прав потребителей» предусмотрена защита прав потребителей органами местного самоуправления.

В системе социальной защиты населения деятельность органов муниципального управления имеет три направления: а) создание для всех равных возможностей для получения соответствующих материальных и духовных благ; б) развитие инициативы, творчества, научного потенциала; в) предоставление всем

социальных минимумов, определяемых в соответствии с государственными стандартами [2].

Социальная защита – это система законодательных, экономических, социальных и иных гарантий, обеспечивающая всем трудоспособным гражданам равные права и условия для труда, а нетрудоспособным (социально уязвимым) слоям – преимущества в пользовании общественными фондами потребления, прямую материальную и социально-психологическую поддержку во всех ее формах [7].

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Что такое управление?
2. Раскройте сущность понятия «кибернетика».
3. Понятие и сущность муниципального управления.
4. Раскройте задачи и функции муниципального управления.
5. Охарактеризуйте структуру органов муниципального управления.
6. Покажите место муниципального управления в системе управления экономикой.

**Практикум 1.** Поскольку существует много определений в экономической теории категорий собственности, определитесь в ключевых понятиях «кибернетика», «управление», «менеджмент», «экономика», «хозяйство», «фирма».

*Кибернетика* – это «искусство управления» – наука об общих закономерностях получения, хранения, передачи и преобразования информации в сложных управляющих системах, будь то машины, живые организмы или общество.

*Управление* – это управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему (муниципальное образование), обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития.

*Менеджмент* – это управление в рыночных условиях. Муниципальный менеджмент тождественен местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью.

*Экономика* – это хозяйство, совокупность средств, объектов, процессов, которые люди используют для удовлетворения своих

нужд и потребностей путем создания необходимых благ, условий и средств существования с помощью работы.

*Хозяйство* – это совокупность средств производства, используемых владельцем (или обществом) для обеспечения своих потребностей. Существуют следующие типы хозяйств:

– *домашнее хозяйство* (домохозяйство, средневековое название – домострой) – хозяйство отдельного дома, отдельной семьи;

– *городское хозяйство* – это сложная совокупность предприятий, служб, инженерных сооружений и сетей, расположенных на территории города и предназначенных удовлетворять повседневные коммунальные, бытовые, материальные и социально-культурные нужды жителей города. Составной частью городского хозяйства является ЖКХ;

– *личное крестьянское хозяйство* – это хозяйственная деятельность, которая проводится без создания юридического лица физическим лицом индивидуально или лицами, состоящими в семейных или родственных отношениях и совместно проживающими, с целью удовлетворения личных потребностей путем производства, переработки и потребления сельскохозяйственной продукции, реализации ее излишков и предоставления услуг с использованием имущества личного крестьянского хозяйства, в том числе и в сфере сельского зеленого туризма;

– *народное хозяйство* – хозяйство общества отдельной страны мира;

– *общественное хозяйство* – хозяйство определенного общества;

– *мировое хозяйство* (глобальное хозяйство) – хозяйство человеческого общества нашей планеты, хозяйство глобального общества. В его состав входят все хозяйства отдельных стран мира, объединенные международным разделением труда и системой МЭО.

*Фирма* [firm] – основной экономический субъект в рыночной экономике, элемент экономической системы, в котором происходит преобразование затрат (входов) в результаты экономической деятельности (выходы), в виде товаров, услуг, работ.

### *Тестовые задания*

#### **1. В состав кибернетики входят:**

а) основные принципы исследования теоретических основ управления;

б) методология системного исследования управленческих процессов и явлений;

в) теоретическая научная система, исследующая общие законы управления и исходящая из главного постулата-посылки – «управление присуще всем системам объективного мира»;

г) базовые положения общеправленческой науки.

### **2. В число основных факторов экономики входят:**

а) устойчивая социально-экономическая подсистема;

б) сложная совокупность взаимоотношений между хозяйствующими на территории муниципального образования субъектами;

в) использование экономических ресурсов для производства и реализации экономического продукта в целях повышения уровня и качества жизни местного населения;

г) экономики региона.

### **3. Какое из определений «муниципальное управление» наиболее полно отражает его сущность:**

а) функция муниципального образования (как организации), обеспечивающая достижение стоящих перед ним целей, и реализация соответствующих задач (как самоуправляющейся территориальной целостности);

б) внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются органы муниципального управления (местного самоуправления) (субъект) и само муниципальное образование (объект), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления;

в) оно служит интересам взаимодействия всех элементов этой системы (субъектов и объектов), составляющих единое целое – муниципальное образование с общими для всех элементов целями и задачами;

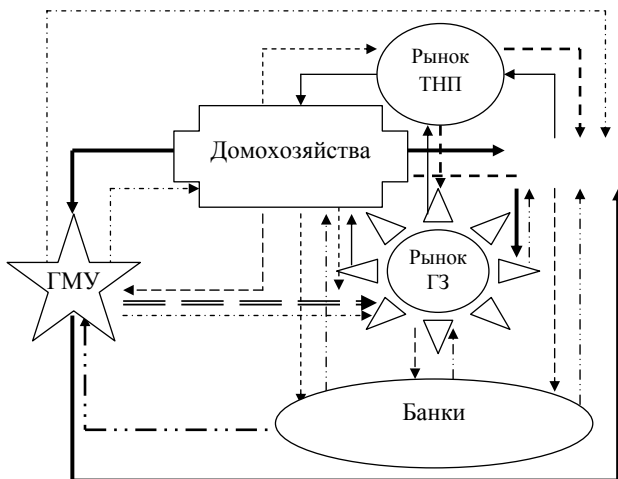
г) управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему – муниципальное образование, обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления;

д) оно предполагает как внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, так и множество взаимодействий

с системами различного иерархического уровня (субъект федерации, район в городе, поселок в районе).

**Задание 1:** Case-study: объясните управление экономикой МО по рис. 1 «Кибернетическая модель управления кругооборотом капитала в муниципальной структуре» (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е.А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 52).

Экономическое моделирование – это формализованное (упрощённое) описание экономических процессов и явлений с целью анализа (исследования) их существа.



*Рис. 1.* Модель управления кругооборотом капитала в структуре ТНП и ГЗ, или ресурсо- и товароденежные потоки в рыночной экономике города: ГМУ – государственное и муниципальное управление; ТНП – товары народного потребления; ГЗ – государственный заказ;

- товары и услуги; —————→ трудовые ресурсы, занятость;
- - - - -> финансы, капитал; - - - - -> инвестиции, субсидии;
- .....> потребительские расходы, сбережения; .....> платежи, выплаты, льготы;
- > выручка, доходы, прибыль;
- > налоги, платежи; — — —> госзаказ, регулирование.

**Задание 2.** Объясните по модели концепции «человека экономического» (рис. 2) основные сходства и отличия понятий «фирма» и «домохозяйство»

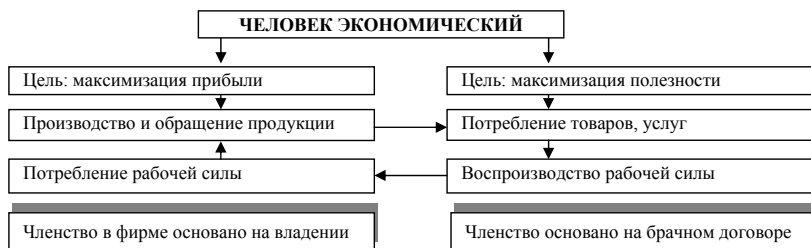


Рис. 2. Модель концепции «человека экономического» из теории управления

### Библиографический список к разделу 1

1. *Блинов А. О.* Муниципальное управление. – Самара: УРАО, 2001. – 521 с.
2. *Васильев А. А.* Муниципальное управление: курс лекций. – Изд. 5-е, испр. и доп. – Н. Новгород: Изд. Гладкова О. В., 2005. – 552 с.
3. *Гегедюш Н. С.* Государственное и муниципальное управление: конспект лекций/ Н. С. Гегедюш, Е. В. Масленникова, М. М. Мокеев. – М.: Высш. образование, 2007. – 211 с.
4. *Гутман Г. В.* Управление региональной экономикой/ Г. В. Гутман, А. А. Мироедов, С. В. Федин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 548 с.
5. *Зотов В. Б.* Система муниципального управления. – СПб.: Питер, 2006. – 555 с.
6. *Иванов В. В.* Муниципальный менеджмент: справ. пособие/ В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
7. *Мокрый В. С.* Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: учеб. пособие. – М.: КноРус, 2007. – 216 с.
8. *Муниципальный менеджмент: учеб. пособие для вузов.* – М.: ББ, 1997. – 428 с.
9. *Мысин Н. В.* Теория социального управления. – СПб., 1998. – 413 с.
10. *Общий и специальный менеджмент: учеб. / под ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина.* – М.: РАГС, 2001. – 568 с.
11. *Питере Т.* В поисках эффективного управления/ Т. Питере, Р. Уортермен – М.: Прогресс, 1986. – 241 с.
12. *Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газета. – 2003. – 8 окт.*

13. *Хартанович К. В.* Теоретические основы системы регионального управления / К. В. Хартанович, П. П. Алтухов. – Владимир, 2003. –247 с.

14. *Цукарев С. С.* Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. –242 с.

## 2. УПРАВЛЕНИЕ СФЕРАМИ ЭКОНОМИКИ И СОБСТВЕННОСТЬЮ В РЫНКЕ

- 2.1. Государственный сектор экономики.
- 2.2. Понятие коммерческой деятельности.
- 2.3. Некоммерческая сфера экономики.
- 2.4. Управление собственностью.

### *Термины, понятия, категории*

*Структура экономики* отражает строение экономики, соотношение ее подсистем и звеньев (хозяйственных единиц), пропорции и взаимосвязи между ними (возникновение новых отраслей и отмирание старых).

*Предприятие рыночной экономики* – основная хозяйствующая единица, которая характеризуется определенной отраслевой принадлежностью и занимает особое место в системе национальной экономики.

*Секторы экономики* складываются из однородных видов экономической деятельности – отраслей, производящих товары, и отраслей, оказывающих услуги.

*Сектор нефинансовых предприятий* – как коммерческие предприятия, производящие товары (услуги) с целью получения прибыли, так и некоммерческие организации, не преследующие цели извлечения прибыли. В зависимости от того, кто осуществляет контроль их деятельности, они подразделяются на государственные, частные и иностранные нефинансовые предприятия.

*Сектор финансовых предприятий* охватывает коммерческие и некоммерческие организации, занятые финансовым посредничеством и страхованием, а также вспомогательной деятельностью в этой области. К ним относятся: Банк России, коммерческие банки, инвестиционные и инновационные фонды, благотворительные

*и спонсорские фирмы, лизинговые организации, фондовые биржи, страховые корпорации и пенсионные фонды.*

**Сектор государственных учреждений** представляет собой совокупность органов законодательной, судебной и исполнительной власти, фондов социального обеспечения и контролируемых ими некоммерческих организаций. Он имеет федеральный, региональный и местный уровни.

**Сектор домашних хозяйств** объединяет в основном потребляющие единицы, т.е. домашние хозяйства и предприятия, образованные ими. Хозяйства делятся по роду занятий, отрасли труда, образованию и квалификации лица, признанного его главой.

**Подсекторы домашних хозяйств** в зависимости от вида доходов (наибольшего источника доходов) подразделяются на следующие виды: работодатели, работающие по найму, получатели доходов от собственности. В подсектор могут группироваться домашние хозяйства по размеру общего дохода, числу членов или месту расположения.

**Внешний сектор, или сектор «остальной мир»**, – это совокупность институциональных единиц – нерезидентов данной страны (т.е. расположенных за пределами страны), имеющих экономические связи, а также посольства, консульства, военные базы, международные организации, находящиеся на территории данной страны.

**Государственный сектор** объединяет предприятия, организации и учреждения, находящиеся в государственной собственности и управляемые государственными органами.

**Частный сектор** объединяет частных предпринимателей, контроль государства на него не распространяется.

**Рыночный сектор** – это производство товаров и услуг, предназначенных для реализации на рынке по ценам, оказывающим влияние на спрос, а также обмен товарами и услугами по бартеру, запасы готовой продукции, а также оплата труда в натуральной форме.

**Нерыночный сектор** включает производство продуктов и услуг, которые используются непосредственно производителями или владельцами предприятия, или передачу их другим потребителям бесплатно или по ценам, не оказывающим влияния на спрос.

**Менеджмент:** 1) совокупность принципов, форм, методов, приемов и средств управления производством и производственным персоналом с использованием достижений науки управления. Основная цель менеджмента – достижение высокой эффективности производства, лучшего использования ресурсного потенциала предприятия, фирмы, компании;

2) руководство предприятия, фирмы, руководящий орган.

**Управление** – комплексный процесс обеспечения целенаправленной деятельности, эффективного использования факторов производства (труда, капитала и земли) и финансов, который основывается на системе принципов, функций, методов и организационной структуры управления, вполне соответствующей условиям ее внешней среды.

**Процессный аспект менеджмента** заключается в том, что специально подготовленные люди формируют организацию, ставят перед ней цели и задачи, обеспечивают посредством планирования достижение последних через эффективное управление людьми и ресурсами.

**Функциональный аспект менеджмента** предполагает в ходе управления выполнение следующих функций: целеполагание, планирование, организовывание, координирование, учет, контроль, анализ. Выполняя их, менеджеры обеспечивают условия и организуют эффективное использование труда, производственного аппарата, материальных финансовых ресурсов организации.

**Экономика** – 1) хозяйство, совокупность средств, объектов, процессов, которые люди используют для удовлетворения своих нужд и потребностей путем создания необходимых благ, условий и средств существования с помощью работы;

2) наука о хозяйстве и средствах его ведения, об отношениях между людьми в процессе производства и потребления, обмена товарами и услугами;

3) от гр. «ойкономия» (жилье, закон), что обозначало правила ведения домашнего хозяйства, в частности, умение главы семьи управлять домом, женой, детьми, рабами, собственностью.

## 2.1. Государственный сектор экономики

Под государственным сектором экономики чаще всего понимают комплекс хозяйственных объектов, находящихся полностью или частично в собственности федеральных органов власти и субъектов федерации. В других определениях включаются еще и хозяйственные объекты, принадлежащие местным государственным органам власти.

Помимо участия государства в экономике в качестве регулирующей силы, оно действует и в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта – это так называемый государственный сектор.

**Государственный сектор** – комплекс хозяйственных субъектов, целиком или частично принадлежащих центральным или местным государственным органам.

Основой государственного сектора является совокупность государственных предприятий, которые независимо от сферы деятельности и национальных особенностей можно сгруппировать в три большие группы:

- несамостоятельные публично-правовые предприятия (монетные дворы, тюрьмы, государственные и муниципальные школы, детские сады);

- самостоятельные предприятия, действующие в рамках публичного права (почта, железные дороги, государственные холдинги и корпорации);

- юридически самостоятельные предприятия, действующие в рамках частного права (в форме акционерных обществ).

Важную роль в современной экономике играет государственное предпринимательство.

**Государственное предпринимательство** – инициативная деятельность предприятий и других государственных структур, направленная на получение прибыли и осуществляемая непосредственно собственником имущества или управляющим на условиях договора (контракта). Низкая эффективность функционирования государственных предприятий и большие расходы государства на их содержание часто ведут к осуществлению приватизации.

В нормативных актах и экономической правоприменительной практике в настоящее время соседствуют различные толкования понятия «госсектор экономики» (рис. 3).

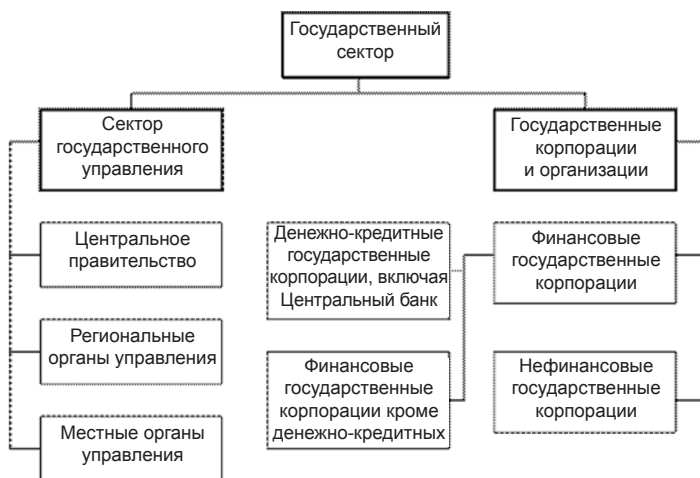


Рис. 3. Место экономики в госсекторе

В соответствии с наиболее полным определением он включает государственные унитарные предприятия (на правах хозяйственного ведения и оперативного управления), госучреждения, хозяйственные общества (открытые акционерные общества) с долей госсобственности, превышающей 50% уставного капитала, а также открытые акционерные общества с государственным участием, в которых государство наделено правом «золотой акции» [4].

Понятия «госсектор» и «госсобственность» в юридическом смысле не совпадают. С одной стороны, госсектор включает в себя не только предприятия, основанные на госсобственности, но и хозяйственные общества, где отношения между участниками регулируются обязательственными правами. Помимо отношений собственности, возникающих по поводу владения, пользования и распоряжения государственными унитарными предприятиями, в госсекторе появляются отношения по поводу участия государства в управлении акционерным капиталом, которые регулируются нормами обязательственного права, а не права собственности. С другой стороны, существуют объекты госсобственности, не относящиеся прямо к госсектору. Текущее состояние управления госсектором свидетельствует об отсутствии какого-либо специфического механизма управления госпредприятиями. Реальное

положение унитарных предприятий ничем не отличается от положения хозяйствующих единиц частного сектора. Их отношения с государством ограничиваются перечислением налоговых платежей в бюджет (а для казенных предприятий и дополнительных платежей из прибыли).

Система управления акционерными обществами с преобладающей долей государства в совокупном количестве голосующих акций не позволяет выявить значительных различий между положением государства-акционера и частных акционеров, поскольку имущественные права государства-акционера регулируются в общем порядке нормами законодательства об акционерных обществах (рис. 4).

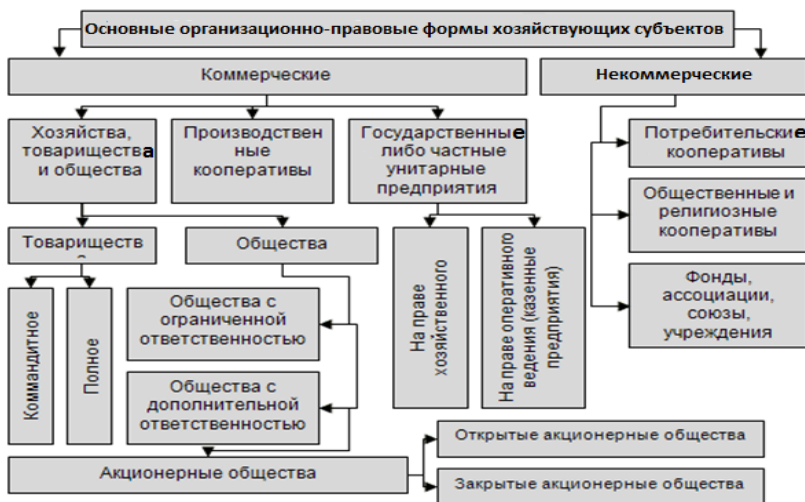


Рис. 4. Основные организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов

Все это свидетельствует о том, что госсектор как специфический объект управления в экономике не выделен [1, 9].

Такой подход законодательно закреплен в Законе о Федеральном бюджете и Законе о бюджетной классификации, так как ни один из видов бюджетной классификации не позволяет определить долю бюджетных средств, направляемую централизованно на нужды госсектора. Характер взаимодействия государства и го-

спредприятий в настоящее время соответствует характеру взаимодействия его с частными предприятиями.

В то же время значительная часть госпредприятий еще в течение длительного времени будет нуждаться в помощи государства, и в этой связи необходимо его вмешательство по определенным правилам в их деятельность. Очевидно, что методы управления государственными унитарными предприятиями и корпорациями с преобладающей голосующей долей государства должны быть различными. Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить вопросам создания и функционирования *холдингов и финансово-промышленных групп под контролем государства как наиболее перспективных и жизнеспособных структур*, деятельность которых позволит обеспечить и поддержать устойчивый экономический рост.

Одно из перспективных направлений развития госсектора – *создание вертикальноинтегрированных структур, в которых головная организация находится под контролем государства.*

Поскольку для таких структур нет законодательного запрещения формировать сеть дочерних обществ, контролируемых частным капиталом, это повсеместно осуществляется на практике. По мнению ряда экономистов, преобладающее участие государства в головной организации достаточно для того, чтобы компания в целом осталась под государственным контролем. Однако считается, что в подобных структурах, несмотря на формальное соответствие законодательству, возникает естественный конфликт интересов, порождающий целую серию легальных и полуполюгальных схем увода корпорации из-под государственного контроля.

Определить объем госсобственности чрезвычайно трудно. Действительно, как ее измерить, если рынок не в состоянии правильно оценить капитализацию предприятий? Вопросов подобного рода множество, а ответов на них практически нет. Ведь до сих пор не произведена окончательная инвентаризация госпредприятий, госимущества в стране и за рубежом. Статистика госсектора сводится поэтому к измерению величины доходов, которые фактически поступают в бюджеты всех уровней, а также субсидий, дотаций, субвенций. А это есть статистика всего лишь финансов госсектора [2, 3].

*Диапазон составляющих государственного (публичного) сектора очень велик: от чисто государственных предприятий до смешанных, от финансов центрального правительства до финансов органов местного самоуправления, от прямого владения правительством предприятиями, производственными фирмами (т.е. государственная предпринимательская деятельность) до чисто правовых способов воздействия на частные фирмы, от сугубо национальных до международных организаций и финансов.*

Отсюда ясно, что масштабы государственной (публичной) экономики огромны, хотя и трудно определимы с высокой точностью, и эта работа на долгие годы [8].

## **2.2. Понятие коммерческой деятельности**

В условиях рыночной экономики господствующими являются товарно-денежные отношения. Поэтому практически каждый продукт труда, произведенный на предприятиях, обязательно продается и покупается, т.е. проходит стадию обмена. Продавцы и покупатели товара заключают сделки купли-продажи, осуществляют сбыт и закупки товаров, оказывают посреднические и другие услуги.

**Коммерция** (от латинского *commercium* – торговля) как разновидность человеческой деятельности у большинства из нас ассоциируется с торговлей. Однако такое толкование коммерции как термин является слишком узким и явно недостаточным для выяснения понятия и сущности коммерческой деятельности.

**Коммерческая деятельность** представляет собой часть предпринимательской деятельности на товарном рынке и отличается от нее по большому счету лишь тем, что не охватывает сам процесс изготовления товара или оказания услуги. В широком смысле любая организация, предлагающая на рынок продукты труда своих работников, а значит, участвующая в процессе обмена, может быть отнесена к категории субъектов продажи. Важно учитывать, что если данный субъект предполагает получение доходов от продажи (сбыта) товаров или оказания услуг, превышающих по размеру затраты на их создание, то его деятельность принято квалифицировать как коммерческую. Аналогичным образом формируется и представление о деятельности по приобретению сырья, материалов и изделий для производства товаров и оказания услуг.

Предприниматель всегда стремится приобретать ресурсы и пользоваться услугами в соответствии со своими собственными коммерческими интересами. Задача, которую ставит перед ним рынок, сводится к необходимости создать качественный товар и выгодно его реализовать. Поэтому материально-техническое снабжение (закупки и т.п.), как одно из основных условий создания товара, следует полностью отнести к коммерческой деятельности и рассматривать в качестве ее важнейшего элемента.

Толкование термина «коммерческий» имеет, прежде всего, практическое значение, так как организация работы коммерческих служб предполагает учет множества специфических особенностей, начиная с экономических основ и заканчивая структурой документооборота. Особым образом производится профессиональная подготовка коммерческих работников. Помимо традиционных знаний в области экономики и управления, коммерсант должен обладать рядом специфических навыков в области делового общения и переговоров, уметь принимать нестандартные решения по выявлению высококорентабельных сфер приложения труда.

Таким образом, *коммерсант* – это лицо, занимающееся частной торговлей, осуществляющее торговое предпринимательство.

Профессиональная деятельность коммерсанта осуществляется в сфере производства и товарного обращения и направлена на обеспечение функционирования предприятий всех организационно-правовых форм в целях рациональной организации коммерческой деятельности с учетом отраслевой, региональной и номенклатурной специфики предприятия. Коммерсант должен на основе профессиональных знаний обеспечить эффективную коммерческую деятельность и тем самым способствовать решению важной социально-экономической задачи – удовлетворению потребностей покупателей.

Объектами профессиональной деятельности коммерсанта являются материальные товары и нематериальные блага и услуги, подлежащие купле-продаже или обмену в сфере обращения.

*Основные виды профессиональной деятельности коммерсанта:*

- организационно-коммерческая;
- товароведно-экспертная;
- маркетинговая;

- торгово-экономическая;
- аналитическая;
- торгово-закупочная;
- внешнеторговая.

Для науки является весьма важным правильное определение сущности коммерческой деятельности. Множество проблем, связанных с изучением экономических закономерностей в сфере производства и товарного обращения, еще только ожидают своего решения. Среди них наиболее актуальными являются:

- система критериев и методы оценки результатов работы коммерческой службы предприятия;
- система оплаты и экономического стимулирования труда работников коммерческих служб.

Существенной проблемой является четкое определение границ коммерческой деятельности для целей налогообложения. Так, в соответствии с законодательством Российской Федерации основным критерием отнесения того или иного вида деятельности к определенной категории налогообложения является наличие у соответствующего предприятия или организации уставной цели на получение прибыли. При этом форма собственности и организационно-правовая форма субъекта хозяйствования роли не играет [6].

С позиций налогообложения важно лишь четко установить принадлежность коммерческого предприятия к конкретному виду и сфере деятельности: производство и продажа каких-либо изделий (материалов или сырья), оказание производственных или непроизводственных услуг, торгово-посреднические операции и т. п. Ставки налогов на прибыль в различных случаях отличаются друг от друга по величине.

Все предприятия, организации и учреждения, действующие на товарном рынке, можно условно подразделить на две основные группы: *коммерческие и некоммерческие*.

К числу коммерческих относятся практически все предприятия сферы материального производства (заводы, фабрики), значительная часть предприятий производственной инфраструктуры (транспортные и торгово-посреднические предприятия, предприятия связи и др.) и непроизводственной сферы (бытовые услуги, индустрия развлечений и т. п.), почти все субъекты рынка ценных бумаг.

Предметом коммерческой деятельности является купля-продажа товаров. Однако в самом широком смысле слова следует в качестве товара рассматривать не только произведенные материально-вещественные объекты, но и услуги, и даже объекты интеллектуальной собственности. Товар как объект коммерческих операций (сделок купли-продажи) обладает потенциальной и реальной полезностью.

**Потенциальная полезность товара** (услуги и т.п.) или способность какого-либо продукта труда удовлетворять индивидуальные конкретные потребности с учетом доступности по цене определяется двумя его неотъемлемыми характеристиками: качеством и ценой. Соотношение между ними, сложившееся в той или иной рыночной ситуации, дает возможность потенциальному потребителю решать принципиальный вопрос – *нужен ли и доступен ли ему данный предлагаемый товар?*

**Реальная полезность** товара появляется в момент его приобретения потребителем (реализации продавцом), т.е. в результате обмена.

*Предпосылками того, чтобы потенциально полезный товар стал реально полезным для покупателя, служат:*

– наличие у данного товара потенциальной полезности, соответствие его потребительских свойств существующим запросам, т.е. наличие внутреннего фактора, оказывающего воздействие на предварительный выбор покупателя;

– наличие у продавца достаточного количества потенциально полезного товара в нужном месте и в нужное время или внешние условия для реализации выбора.

Создание условий для реализации потенциальной полезности товара является важнейшей задачей коммерческой деятельности.

Именно для этих целей и формируются соответствующие службы сбыта, накапливаются материальные запасы, создаются торгово-посреднические фирмы.

Основные разновидности коммерческой деятельности полностью отражают ее сущность, например, если речь идет о *снабжении* предприятия необходимыми для него сырьем, материалами и изделиями, то *работа, связанная с их закупками, включает следующие основные операции:*

– планирование материальной потребности;

– организация приобретения ресурсов и доставка их на предприятие;

– регулирование размеров материальных запасов;

– организация и контроль потребления ресурсов на предприятии специальными подразделениями.

*В типовых ситуациях им (подразделениям) присваиваются такие названия:*

– отдел материально-технического снабжения (обеспечения);

– отдел производственной (производственно-технической и производственно-технологической комплектации);

– служба комплектования оборудованием строящихся объектов.

В современных условиях, когда в профессиональный лексикон коммерсанта входят все новые термины и понятия, в данной роли могут выступать подразделения по *управлению материальными ресурсами и логистике*. Служба закупок предприятия обычно занимается и вопросами получения необходимой коммерческой информации.

*Необходимо выделить сбыт готовой продукции (услуг).* Функцию сбыта выполняет специальная служба предприятия, которая организует формирование партий отгрузки, занимается продвижением товара на рынок, осуществляет поиск и оформление отношений с покупателями (клиентами).

В современных условиях успех этой деятельности в большой степени зависит от профессионализма сбытового персонала и поэтому основной технологией работы службы сбыта становится маркетинг.

В отдельную категорию следует выделить *торгово-посреднические операции* на потребительском и промышленном (бизнес) рынке, имея в виду, прежде всего, *оптовую и розничную торговлю*.

Участие посредника в процессе товародвижения во многих случаях является необходимым условием заключения сделки купли-продажи, так как обеспечивает более широкий доступ потребителей к товару.

Более того, на потребительском рынке покупатель почти всегда может приобрести товар только через посредника (розничного торговца), так как фирмы-изготовители практически никогда не работают с физическими лицами.

Коммерческая деятельность всегда связана с выполнением операций по доведению материальных ресурсов от поставщиков до потребителей. К таким операциям относятся:

- у *изготовителей* – подготовка продукции к отгрузке, отгрузка, отпуск и ее документальное оформление;

- на *складах посреднических и транспортных предприятий* в процессе движения продукции – ее приемка, хранение, формирование комплектных партий, отгрузка;

- на *складах предприятий-потребителей* – приемка продукции по количеству и качеству, хранение, доведение приобретенных материалов до высокой степени технологической готовности к производственному потреблению, отпуск и доставка материалов к рабочим местам.

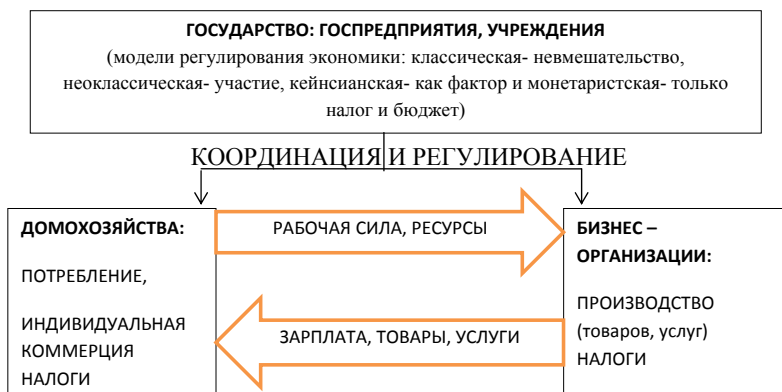


Рис. 5. Роль государства в регулировании равновесия экономических субъектов

В целом все эти операции в зависимости от конкретной ситуации можно условно распределить на две категории – бытовые и снабженческие. Бытовые операции и процессы связаны с производством и поставкой продукции. Процесс производства продукции заканчивается сбытом продукции. Снабженческие операции связаны с производственным потреблением материальных ресурсов, получением материальных ресурсов и обеспечением ими предприятий производственной и непроизводственной сферы.

Госсектор должен осуществлять контроль коммерческой экономики (рис. 5). Существуют различные модели участия государства в регулировании равновесия экономических субъектов [7].

### 2.3. Некоммерческая сфера экономики

**Некоммерческий сектор** (non-profitable), призванный реализовывать социальные, культурные, благотворительные цели, играет крайне важную роль в рыночной экономике. Резкое повышение значения некоммерческой сферы для развития национальной экономики требует переоценки всего традиционно сложившегося подхода к ее месту и роли в системе хозяйствования. В условиях расширения и совершенствования рыночных отношений экономические проблемы функционирования некоммерческих организаций приобретают все большее теоретическое и практическое значение как в России, так и за рубежом.

**Некоммерческая деятельность** традиционно концентрируется в сфере здравоохранения и образования, хотя в последнее время и здесь появились ростки предпринимательства.

На протяжении длительного времени российская экономическая наука *подразделяла национальное хозяйство на производственную и непроизводственную сферы* исходя из процессов создания, распределения и перераспределения национального дохода.

*К непроизводственной сфере* относили такие отрасли, как «культура и искусство», «наука и научное обслуживание», «здравоохранение», «социальное обеспечение» и т. д.

Термин «*непроизводственный*» объяснялся тем, что данная сфера не только не возмещает использованные фонды, но и не производит имеющую самостоятельное движение продукцию. В настоящее время использование понятий производственной и непроизводственной сферы утратило свою актуальность, что вызвано, прежде всего, пересмотром ряда экономических категорий. Любую сферу экономики можно считать «производительной», так как она занимается созданием различного рода благ, материальных или нематериальных.

Деятельность любого некоммерческого субъекта строится *на принципе поддержания баланса равенства доходов и расходов.*

Налоговое законодательство России четко определяет направления, по которым могут осуществляться расходы, включаемые в себестоимость. Кроме того, строго определяются и источники формирования доходов некоммерческой организации.

*В случае образования прибыли данная организация должна ее использовать в строгом соответствии с требованиями законодательства или выполнить специальную процедуру расчетов с государственным бюджетом путем пересмотра размеров финансирования или уплаты соответствующих налогов.* К числу некоммерческих организаций относятся и правительственные учреждения (федеральные и муниципальные).

*Под производством нематериальных благ* чаще всего подразумевается процесс создания духовных, интеллектуальных, культурных и иных ценностей, направленных на сохранение и расширение образовательного, трудового потенциала общества, формирование условий для всестороннего развития личности, воздействие на общественное сознание.

*Результаты нематериального производства* имеют различные формы проявления. Они могут выступать в качестве индивидуальных (образование, лечение и др.) и общественно полезных эффектов (повышение культурного уровня и др.). В конечном счете производство нематериальных благ является одним из решающих факторов роста производительности труда в материальном производстве. В соответствии с этим в экономической литературе вместо понятий производственной и непроизводственной сферы все чаще используются понятия коммерческого и некоммерческого сектора, получившие широкое распространение после принятия Гражданского кодекса Российской Федерации.

Согласно ГК РФ, к коммерческому сектору относятся различного рода предприятия, основной целью которых является получение прибыли (табл. 1). Некоммерческая сфера, наоборот, объединяет организации, *которые не рассматривают в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяют полученную прибыль между участниками.* Их работа направлена на достижение культурных, образовательных, научных, благотворительных и иных общественно полезных целей. Разнообразные цели деятельности некоммерче-

ских организаций объединяет в одну задачу рост социального капитала общества.

*Под социальным капиталом* подразумевается такая система общественных взаимоотношений, которая предполагает разнообразные формы взаимопомощи и сотрудничества членов отдельных социальных общностей.

Таблица 1

**Сравнительный анализ коммерческих и некоммерческих организаций**

Признак	Коммерческая организация	Некоммерческая организация
1. Цель деятельности	Получение прибыли	Культурные, образовательные, благотворительные и другие общественно полезные цели, извлечение прибыли – не основная цель деятельности
2. Право осуществления предпринимательской деятельности	Создаются для осуществления предпринимательской деятельности	Могут осуществлять предпринимательскую деятельность только в том случае, если она служит для достижения уставных целей

Итак, миссия некоммерческих организаций отражает важнейшие социальные задачи того или иного региона. Вместе с тем формулировка миссии отнюдь не запрещает некоммерческим организациям заниматься прибыльными направлениями работы, *но статус таких организаций требует использования полученной прибыли исключительно на цели развития основной некоммерческой деятельности предприятия.*

Данная особенность проявляется в медицинских учреждениях, рассматривая, например, ограничение по распределению прибыли или имущества среди учредителей, доноров, управленческого корпуса и персонала больниц, поликлиник в качестве ключевого критерия функционирования некоммерческих структур в здравоохранении [2].

И ещё, в случае ликвидации неприбыльной организации ее имущество не распределяется между заинтересованными лицами

(кредиторами, сотрудниками и др.), а направляется для продолжения заявленной некоммерческой деятельности. Таким образом, имущество некоммерческой организации служит общественно полезным целям независимо от того, действует или нет некоммерческая организация.

Итак, *ограниченное использование прав собственности некоммерческих организаций служит гарантией выполнения социальных задач*. Однако отсутствие возможности в полной мере реализовать право собственности не позволяет им активно диверсифицировать свою деятельность и менять ассортимент производимых благ, что делает неприбыльные организации менее устойчивыми на рынке по сравнению с частно-предпринимательскими структурами.

Ограничение на распределение доходов в некоммерческих организациях приводит к снижению стимулов для эффективного функционирования неприбыльных структур по сравнению с коммерческими предприятиями.

Заинтересованность сотрудников, управленцев, учредителей, попечителей в развитии основной деятельности некоммерческой организации обеспечивается в основном нематериальными выгодами, что не всегда приводит к ожидаемым результатам.

Кроме того, специфика хозяйственного механизма некоммерческих организаций требует применения особых показателей для оценки эффективности их деятельности. В отличие от прибыльных предприятий анализ эффективности работы некоммерческих организаций носит двойственный характер. Помимо экономической оценки, большое значение придается анализу социальных результатов, которые отражают степень достижения основных целей деятельности некоммерческой организации.

Некоммерческие организации занимают ведущее место во многих странах. Это обусловлено целями их деятельности, направленными на решение важных социальных вопросов в обществе. В России к некоммерческим, согласно ст. 50 ч. 1 ГК РФ и ст. 2 Закона РФ «О некоммерческих организациях», относятся государственные и негосударственные организации. Это учреждения, ассоциации, фонды, автономные некоммерческие организации, некоммерческие партнерства, государственные корпорации и т. д.

Значительную часть некоммерческих организаций в России составляют государственные некоммерческие организации [9].

## 2.4. Управление собственностью

Как было показано выше, предпринимательская деятельность возможна в двух основных видах: *с организацией юридического лица и предпринимательская деятельность без организации юридического лица.*

Возможность для организации своего дела (предприятия) или для занятия предпринимательской деятельностью вообще определяется правовым положением гражданина (физического лица), которое характеризуется его правоспособностью и дееспособностью.

*Правоспособность физического лица* предполагает наличие у него гражданских прав и обязанностей; она возникает с момента его рождения и продолжается до момента смерти. Физическое лицо может иметь имущество на праве собственности, заниматься предпринимательской деятельностью, быть участником юридических лиц, отвечать по своим обязательствам своим имуществом, иметь иные имущественные и личные неимущественные права.

*Приобретение прав и обязанностей для физического лица* возможно только под своим именем, включающим фамилию, имя и отчество. Также имеет значение место жительства гражданина, под которым признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

*Дееспособность гражданина* (физического лица) характеризуется его способностью своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность). Дееспособность возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия физического лица, а именно, по достижении восемнадцатилетнего возраста. Ограничение правоспособности и дееспособности гражданина возможно только в соответствии с законом.

*Предпринимательская деятельность гражданина* (физического лица) возможна без образования юридического лица в качестве индивидуального предпринимателя либо главы крестьянского (фермерского) хозяйства с момента его государственной регистрации. К такого рода деятельности применяются правила,

регулирующие предпринимательскую деятельность юридических лиц – коммерческих предприятий (организаций). (Подробнее см. ст. 22, 29–41 ГК РФ).

*Индивидуальный предприниматель* признается несостоятельным (банкротом) только по решению суда, причем основания и порядок признания судом индивидуального предпринимателя банкротом либо объявления им о своем банкротстве устанавливаются федеральным законом о несостоятельности (банкротстве). После указанной процедуры гражданин (физическое лицо) теряет право заниматься предпринимательской деятельностью.

В настоящее время в качестве основного субъекта экономических отношений и равноправного самостоятельного участника предпринимательской деятельности выступает юридическое лицо.

**Юридическим лицом** признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать, осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо имеет самостоятельный баланс или смету, а также расчетные и валютные счета в коммерческих банках.

Всякая организация, чтобы быть юридическим лицом, помимо формальных критериев (например, обязательная регистрация учредительных документов) должна обладать в совокупности следующими характерными признаками:

- наличием обособленного имущества;
- способностью отвечать по обязательствам своим имуществом;
- возможностью предъявлять иск от своего имени и выступать в качестве ответчика в суде, арбитражном суде.

*Юридическое лицо* действует на основании учредительных документов, в числе которых, в зависимости от его организационно-правовой формы, могут быть учредительный договор, устав и общее положение.

*Согласно действующему законодательству, юридические лица характеризуются определенными функциональными признаками, основные среди которых:*

– структурное единство, предполагающее технологическую общность имущества и персонала, а также наличие единой организационной структуры управления;

– имущественная обособленность и наличие выделенных (фактически или условно) территориальных границ;

– самостоятельная имущественная ответственность и выступление от своего имени.

*В зависимости от участия в образовании имущества существуют следующие две группы юридических лиц:*

– юридические лица, в отношении которых их участники имеют обязательственные права. Это хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы;

– юридические лица, на имущество которых их учредители имеют право собственности (или иное вещное право). Это государственные и муниципальные унитарные предприятия.

В отношении некоторых юридических лиц их учредители (участники) не имеют имущественных прав – это общественные и религиозные организации, благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц – ассоциации и союзы.

В зависимости от цели своей деятельности юридические лица подразделяются **на коммерческие и некоммерческие организации.**

Организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, согласно действующему законодательству являются **коммерческими**; не ставящие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками – **некоммерческими**.

*Некоммерческие организации* вправе заниматься коммерческой деятельностью в пределах достижения целей, в соответствии с которыми они созданы.

*Коммерческие организации* могут создаваться в форме хозяйственных товариществ, хозяйственных обществ, производственных кооперативов (артелей), государственных и муниципальных унитарных предприятий.

*Некоммерческие организации* создаются в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных объединений, учреждений, финансируемых собственником, а также благотворительных и иных фондов.

*Возможны объединения коммерческих и некоммерческих организаций в различных ассоциативных формах (союзы, ассоциации), регулируемых действующим законодательством.*

**Правовое положение юридического лица** характеризуется его правоспособностью, которая заключается в способности нести обязанности и иметь права, необходимые для осуществления любых видов предпринимательской деятельности, не запрещенных законом. Некоторыми видами деятельности юридическое лицо может заниматься только на основании лицензии (специального разрешения), начиная с момента времени ее выдачи до указанного в ней срока действия.

*Правоспособность юридического лица* возникает в момент его создания (государственной регистрации) и прекращается в момент ликвидации; при этом действует принцип общей правоспособности, а именно, совершения любых действий, не запрещенных законом. В то же время необходимо иметь в виду, что помимо принципа общей правоспособности существует принцип специальной правоспособности юридического лица (т.е. совершения им действий, соответствующих только целям его деятельности), который применяется лишь в отдельных случаях, а именно:

– когда по закону необходимо иметь соответствующую лицензию (биржи, банки, страховые организации, строительство, медицина, образовательная деятельность и т.д.);

– для прямо поименованных в законе юридических лиц (некоммерческих организаций и ограниченного круга унитарных предприятий);

– когда участники (собственники) сделали соответствующие указания в учредительных документах.

Юридические лица подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определенном действующим законодательством.

**Управление собственностью** можно представить в виде следующей схемы (рис. 6).

Реализация принципа равноправия частной, государственной и муниципальной форм собственности предполагает их использование в случаях, когда учредителем (собственником) юридического лица является либо государство (Российская Феде-

рация) или его субъект (республика в составе РФ, край, область, автономная республика в составе субъекта РФ), либо муниципалитет как орган местного самоуправления территорий различного уровня (город, район субъекта РФ, район города, районный центр, поселок и т. д.), либо отдельный гражданин.

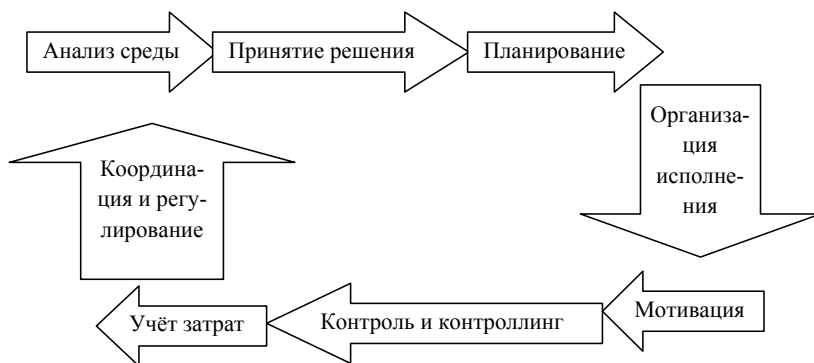


Рис. 6. Схема цикла управления/менеджмента

*Технология управления собственностью* представляет собой единство организационной структуры предприятия, структуры управления персоналом, структуры информации, структуры контроллинга и структуры документирования управленческой деятельности. Рассмотрим некоторые элементы технологии.

*Управление затратами обеспечивается* индивидуально для каждого производства в рамках единого замкнутого цикла системы контроллинга.

*Контроллинг* следует рассматривать как специальное направление экономической работы на предприятии.

*Координация и регулирование* обеспечивают ритмичность и синхронность, т.е. нормальную производственную деятельность взаимозависимых структурных подразделений. Здесь имеется в виду система мер, направленных на нивелирование негативных моментов, возникающих в процессе производства из-за погрешностей в работе внешних контрагентов – поставщиков сырья и материалов, топлива, из-за перебоев в работе транспорта, забастовок и по иным причинам.

*Управление персоналом* – это исходный и наиболее важный фактор жизнестойкости предприятия и его эффективной производственной деятельности.

*Участие персонала* в производственном процессе и в процессе непосредственного управления сопровождается возникновением в самом коллективе предприятия социально-психологических явлений, событий, которые зачастую влияют на процесс производства и показатели производительности труда (т.е. эффективность).

*Управление деятельностью персонала* связано с двумя типами процессов – планомерными и стихийными. Эффективность управления персоналом зависит от того, насколько хорошо учтены его особенности и условия деятельности.

Управление деятельностью персонала предполагает решение частных задач, которые можно сгруппировать по направлениям:

- интеграция усилий отдельных работников в согласованную групповую деятельность;
- ориентация групповой деятельности на результативность решения производственных задач;
- развитие персонала: производственно-экономическое, профессиональное и общекультурное.

*Методы, используемые при решении задач управления деятельностью персонала* предприятия, разделяются на две группы в зависимости от продолжительности их воздействия на поведение работника: тактические и стратегические.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. В чем отличие государственных, коммерческих и некоммерческих организаций?
2. Относятся ли к коммерческим организациям фермерские хозяйства?
3. Какие организационно-правовые формы некоммерческих организаций выделяются в России?
4. В чем отличие фонда от автономной некоммерческой организации?
5. Каковы отличия государственного учреждения от государственной корпорации?

6. В чем принципиальная разница между общественной организацией и общественным движением?

7. Дайте ключевые понятия собственности.

8. Дайте ключевые понятия экономического аспекта собственности.

9. Дайте ключевые понятия правового аспекта собственности.

**Практикум 2.** Поскольку существует много определений в экономической теории категорий собственности, определитесь в ключевых понятиях собственности, её экономического и правового аспектов.

*Собственность* – это система экономических отношений между людьми, выражающаяся во владении, пользовании и распоряжении средствами производства и соответствующей им формы присвоения средств и результатов производства.

Её рассматривают с экономических и юридических точек зрения.

*С экономической точки зрения* собственность можно представить как систему отношений между людьми в производстве и быту.

*Основные моменты:*

- присвоение фактора производства и продуктов труда.
- хозяйственное их использование.
- реализация экономической выгоды от них.

*Юридические аспекты собственности.* Здесь собственность можно представить как имущественные отношения.

*Основные моменты:*

- владение объектом собственности;
- пользование объектом собственности;
- распоряжение объектом собственности.

### *Тестовые задания*

**1. В число основных целей государственной экономики входят:**

- а) обеспечение занятости;
- б) обеспечение роста ВВП;
- в) миротворческие миссии;
- г) стабильный уровень цен.

**2. В число основных факторов и предпосылок функционирования государственной экономики не входят:**

- а) организационные;
- б) культурные;
- в) политические;
- г) экономические.

**3. Какой из секторов экономики не находит отражения в ответах:**

- а) сектор нефинансовых предприятий;
- б) сектор финансовых предприятий;
- в) сектор государственных учреждений;
- г) сектор домашних хозяйств.

**Задание на дом:** Case-study: «Территориальный маркетинг муниципального образования» (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике/ С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 72.

**Библиографический список к разделу 2**

1. *Куликов Л. М.* Основы экономической теории: учеб. пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2010.
2. *Морозова Е. Я.* Экономика и организация предприятий социально-культурной сферы: учеб. пособие/ Е. Я. Морозова, Э. Д. Тихонов. – СПб.: Изд-во Михайлова, 2002.
3. *Поздняков В. Я.* Экономика отрасли: учеб. пособие / В. Я. Поздняков, С. В. Казаков. – М.: ИНФРА-М, 2008.
4. *Райзберг Б. А.* Основы экономики: учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2011.
5. *Сио К. К.* Управленческая экономика: пер. с англ. – Изд. 8-е. – М.: ИНФРА-М, 2010.
6. *Шамхалов Ф. И.* Государство и экономика: Основы взаимодействия: учеб. пособие. – М.: Экономика, 2009.
7. *Национальная экономика: учеб./ В. А. Шульга [и др.].* – М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2008.
8. *Общий менеджмент: учеб. пособие./ С. С. Цукарев [и др.].* – Новосибирск: Наука, 2006.
9. *Национальная экономика / К. Н. Юсупов [и др.].* – М.: КНОРУС, 2008.

### 3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И УПРАВЛЕНИЯ/ МЕНЕДЖМЕНТА НЕКОММЕРЧЕСКИХ И КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- 3.1. Введение в методологию управления/менеджмента.
- 3.2. Аспекты управленческой деятельности.
- 3.3. Развитие производственной экономики.
- 3.4. О двух типах экономических систем.
- 3.5. Различия централизованной и рыночной экономик.

#### *Термины, понятия, категории*

*Аспект* (от лат. *aspectus* – вид) – точка зрения, с которой рассматривается предмет, явление, понятие; перспектива, в которой выступает явление, сторона предмета, изучаемого определённой наукой: философский аспект, экономический аспект и др.

*Менеджмент* – особый вид профессиональной деятельности, направленной на достижение в хозяйственной жизни организации оптимальных результатов на основе разумного использования материальных, трудовых, финансовых, информационных и организационных ресурсов, применения разнообразных принципов и методов управления организацией.

*Управление* – функция организованных систем (биологических, технических, социальных), обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, реализацию ее программы, цели.

*Целеполагание* – определение главной цели. Целевой функцией организации является миссия.

*Миссия* – философия, смысл существования организации; важное заявление руководства, отражающее общественно значимые намерения организации, а также дающее представление о сфере деятельности, ключевых целях, принципах работы, целевых рынках.

*Организовывание* – действие, направленное на то, чтобы располагать людей в пространственной (территория, сооружения, инфраструктура) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединять их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде

и общественной жизни, расширять их созидательные возможности путем согласования и концентрации усилий.

**Деятельность** – специфический вид активности человека, направленный на познание и творческое преобразование окружающего мира, включая самого себя и условия своего существования.

**Управляющее воздействие** – успешное влияние на людей, побуждение их к определенным действиям с учётом законов человеческого поведения, в условиях сложности, неоднозначности и риска.

**Искусство управления** – состоит в том, чтобы правильно понимая ситуацию и особенности конкретных людей и не забывая о необходимости подчинения действию объективных законов поведения людей, выбирать именно такие методы воздействия и влияния на людей, которые попросту не могут не вызвать желаемой реакции, желаемой линии поведения, которая вела бы к достижению поставленных целей.

**Управление как общественное явление.** В обществе существует множество различных видов деятельности, взаимодействий, отношений, воздействий, и каждый из них имеет свое специфическое внутреннее содержание и внешнее выражение. Специфично и управление, и его управляющее воздействие. Не **управленческое (техническое)**, как нередко пишут, а именно **управляющее (т.е. реально действующее, побуждающее, изменяющее, преобразовывающее)**. Поэтому в понимании управления очень важно раскрытие особенных качеств и возможностей управляющего воздействия.

**Экономический кругооборот** включает четыре стадии: производство, распределение, обмен и потребление. На стадии производства экономические блага, призванные удовлетворять потребности общества и индивидов, создаются из имеющихся ресурсов. На стадии распределения определяется вклад каждого отдельного индивида в производство экономических благ, а следовательно, и его вознаграждение за участие в производстве. На стадии обмена происходит обмен полученных вознаграждений на необходимые экономические блага, т.е. обмен одного блага на другое. На стадии потребления происходит использование индивидом экономического блага с целью удовлетворения своей потребности.

### 3.1. Введение в методологию управления/менеджмента

При переходе российской экономики на рыночные механизмы хозяйствования наряду с термином «**управление**» стал активно употребляться термин «**менеджмент**», который используется как синоним управления организацией.

**Менеджмент** – это элемент рыночной культуры, системы ценностей и убеждений. Основой современного менеджмента являются *человеческие ресурсы и предпринимательская деятельность*, поэтому он относится к особому типу управления, характеризующегося:

1) рыночным механизмом развития экономики (наличие конкуренции, свободы предпринимательства и принятия хозяйственных решений, миграционных механизмов при движении капитала, рабочей силы, свободного ценообразования);

2) гибкостью и адаптацией в поведении фирмы на рынке (ориентация на человеческий фактор, высокий профессионализм, творчество менеджера, реформирование сознания работодателя и работников).

**Менеджмент** (management) обычно переводится на русский язык как управление. Глагол (to manage) произошел от латинского (manus) рука. Первоначально этим термином обозначали умение объезжать лошадей или править ими. Затем стали обозначать умение управлять колесницами. Сегодня речь идет об умении управлять людьми в организациях. Под этим понимается умение добиваться поставленных целей, используя ресурсы персонала организации и учитывая мотивы его поведения. Из фундаментального Оксфордского словаря английского языка можно извлечь такие его толкования: *«способ, манера общения с людьми; власть и искусство управления; особого рода умелость; административная единица»*.

Однако менеджмент нельзя считать только процессом управления людьми. Поэтому рассмотрим понятие «управление».

**Управление** – это функция организованных систем (биологических, технических, социальных), обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, реализацию ее программы, цели. Социальное управление – целенаправленное воздействие на общество для упорядочения, сохранения,

совершенствования и развития его определенной качественной специфики. Оно обусловлено системной природой общества, общественным характером труда, необходимостью общения людей в их жизнедеятельности, в процессе обмена продуктами материальной и духовной деятельности. Управление как система предполагает наличие подсистем: организации отношений ее элементов, режима ее функционирования в виде совокупности определенных механизмов, действующих под определенным контролем сообразно определенным нормам, развития по известной программе в направлении к какой-то цели.

*Основные этапы процесса управления:*

- сбор и обработка информации;
- ее анализ, диагноз и прогноз;
- систематизация (синтез);
- установление на этой основе цели (целеполагание);
- выработка решения, направленного на достижение цели;
- последовательная конкретизация общего решения в виде планирования, программирования, проектирования, выработки конкретных (частных) управленческих решений;
- организация деятельности для выполнения решения;
- контроль за этой деятельностью (включая вопросы подбора и расстановки кадров);
- сбор и обработка информации о результатах деятельности и новый цикл этого непрерывного в идеале процесса.

Для примера рассмотрим практику социального управления. Наблюдаются два типа социального управления: стихийный и сознательный (плановый). При первом воздействие на общество происходит в результате взаимодействия различных социальных сил (рынок, традиции, обычаи и т.п.), второе предполагает наличие специальных органов управления, действующих по заданной программе. Для социалистического общества характерно научное плановое управление социальными процессами, предполагающее активное познание закономерностей его развития и разработку соответствующей целенаправленной программы деятельности. Социальное управление при социализме осуществляется на принципах демократического централизма, постепенно развиваясь в коммунистическое общественное самоуправление.

Из социального управления, как особые его отрасли, выделяются управление государственным, управление производством, управление в технике и др.

Важно понимать разницу между управлением и менеджментом. Менеджмент – рациональное управление современным производством, тесно связанное с улучшением организации на основе постоянного внедрения новых принципов, форм, структур и методов управления с целью повышения эффективности производства, бизнеса. Основная цель менеджмента – достижение высокой эффективности производства, лучшего использования ресурсного потенциала предприятия, фирмы, компании. А понятие управления скорее ближе не к бизнесу, а к власти. С данной точки зрения нельзя, например, называть менеджерами представителей государственных структур, чиновников. Их можно называть «управленцы», «функционеры», даже «бюрократы». Соответственно, науку управления нельзя отождествлять с наукой менеджмента. Об управлении с точки зрения властных структур будет сказано ниже.

В раскрытии понятия государственного управления, а на его основе всего богатства соответствующего научного знания важное значение принадлежит толкованию термина «управление». Дело в том, что в каждое в содержание понятия привнесено столько различных смыслов, интерпретаций, семантических нюансов, что порой даже специалистам трудно понять, о чем идет речь и что имеется в виду, в результате чего последнее стало охватывать почти безбрежное множество самых разнокачественных явлений, отношений и процессов.

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и, соответственно, в его понятие вкладывается разное содержание. Причем имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого управления, на базе которого и формулируются его концепции. Например, одно из определений термина – сознательное целенаправленное воздействие со стороны государства, экономических субъектов на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия в нужное русло и получить желаемые результаты [1].

Давно и преимущественно в юридической науке управление характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение законов, в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий.

В управлении, вне сомнения, осуществляется деятельность людей и имеются сложные проблемы ее организации, но термин «деятельность» не раскрывает социальной сущности управления, его специфического места и роли в жизни людей.

Немало научных публикаций характеризует управление как отношение, входящее в систему общественных отношений. В них показано, что управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю.

Следует признать, что в определенных своих проявлениях управление можно представить в виде отношения, ибо оно действительно входит в систему общественных отношений и формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали». Но столь абстрактное понимание управления опять же уводит в сторону от анализа и описания его собственных, уникальных качеств, в том числе выделяющих его из системы общественных отношений и позволяющих ему оказывать особое влияние на саму эту систему.

Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении – момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей. Ведь управление существует тогда, когда некий его субъект на что-то влияет, что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое, чему-то придает новое направление движения или развития. Во многих процессах может быть деятельность («объемная»), могут быть отношения (и прочные), но если нет дей-

ствительного воздействия – влияния, обеспечивающего какую-то цель, то нет и управления.

В известном смысле воздействие – это результирующая деятельности, взаимодействия, отношения.

Импульсом и формирующей силой в управлении служат знания, мысль и воля человека. Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает в сознании человека, проходит в нем путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкрепленных расчетами, ресурсами, проектами, моделями и главным волей – желанием и стремлением сделать дело. А это значит, что управляющее воздействие необходимо должно содержать в себе момент целеполагания (об этом сказано в определении).

**Целеполаганием** в той или иной мере занят каждый человек. Огромная роль в целеполагании общественного развития и конкретных видов деятельности принадлежит науке, художественному творчеству, религии, идеологии, другим формам познания и мышления, политике и политическим институтам. Поэтому в управлении целеполагание имеет особый характер, который можно обозначить как практическую целенаправленность. В управлении все сказанное, описанное и обдуманное, выраженное в литературной форме и политических документах выступает уже как бы проработанным применительно к реальным возможностям власти и собственности, сформулированным с учетом наличных материальных, финансовых, информационных, правовых и организационных ресурсов.

В этом смысле любое управляющее воздействие должно всегда содержать в себе точную цель и точное направление движения к ней, к тому же оно должно быть практичным, т. е. вызывать действительное движение к цели и приближение к ней.

Далее, управление необходимо там и тогда, где и когда возникает потребность в распределении и согласовании деятельности энного количества людей. Отдельный человек самоуправляет своей социальной активностью. Но чтобы группа совершила какие-либо скоординированные поступки и действия, уже не обойтись без того, чтобы сообща не определить общие цели и их реализации не подчинить совместно намеченное поведение каж-

дого из членов группы. Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в управлении и таком его важном проявлении, как организационный момент. **Организовывать** означает располагать людей в пространственной (территория, сооружения, инфраструктура) и функциональной (социальные роли, виды работ) координатах, соединять их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде и общественной жизни, расширять их созидательные возможности путем согласования и концентрации усилий.

Известно, что организация расширяет возможности людей, придает им новое качество.

В управлении осуществляется **прямое и практическое регулирование**, при котором та или иная социальная норма не только провозглашается, признается, утверждается и т.д., но на самом деле претворяется в жизнь, применяется при решении обозначенных целей, как бы опредмечивается. Любые преобразования в обществе не снимают проблем социального нормирования, выработки и практической реализации норм труда, нормативов расходов сырья и энергии, стандартов получаемой продукции, стимулов и санкций. Все это крайне необходимые моменты, которые должны быть надлежащим образом представлены в каждом управляющем воздействии.

В итоге можно утверждать, что когда произносится термин **«управляющее воздействие»**, то предполагается, что специфика такого воздействия, выделяющего его из ряда других, состоит в его *целеполагающих, организующих и регулирующих* свойствах. Наличие именно такой триады свойств позволяет говорить о существовании управляющего воздействия.

Следовательно, управление представляет собой целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.) [2].

**Управление как общественное явление**, отработанное и приспособленное людьми для решения жизненных проблем,

имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает человек – сложнейшее биосоциальное создание природы и общества. Влияет и то, что управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека, общества.

Комплексный и многогранный характер управления порождает теоретические посылки, которые необходимо учитывать при исследовании и научном описании различных его элементов, сторон, их взаимосвязей и проявлений.

Во-первых, каждый подход (взгляд, ракурс) к управлению несет в себе познавательный смысл, «схватывает» и высвечивает какую-то особую грань, сторону этого сложного общественного явления.

Во-вторых, каждый аспект исследования выполняет свою познавательную функцию и их не следует противопоставлять друг другу, выпячивать один и принижать другой, считать один справедливым, а другой ошибочным. Только равноправие и глубина различных аспектов исследования способны приближать нас к истине.

И, в-третьих, единство сущности управления предполагает всё же, что различные аспекты исследования управления, выявленные ими различные его элементы, стороны, грани и т.д. должны быть между собой логически согласованы, соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не что-то иное, близкое к нему или похожее на него. Это особенно актуально для практики управления, в которой управление проявляет себя как сложная целостность во всем богатстве своих элементов и их свойств. Здесь уже ничего мысленно не выделишь, «не разложишь по полочкам», а надо обо всем знать, все учитывать и использовать. Неслучайно самые большие трудности управление вызывает не в познании, а в применении.

### **3.2. Аспекты управленческой деятельности**

**Исторический аспект.** Управление, сущность которого, может быть, осознается только в наш век, имеет длительную историю становления, развития и практического действия. Исторический аспект управления содержит огромное теоретическое и практическое знание, ибо позволяет увидеть место и роль

управления в различных типах человеческой цивилизации (А. Дж. Тойнби) и при решении самых различных социальных, религиозных и национальных проблем (по России: Н. М. Карамзин, С. М. Соловьев, М. М. Михайловский). Много об управлении размышляли и испытывали его на собственном опыте правители и государственные деятели, полководцы и мыслители, начиная со времен Древнего Китая, Вавилона, Древнего Египта, Древнего Рима и Древней Руси. Естественно, что сюжетами об управлении очень богата художественная литература на историческую тему. Как раз исторический анализ более всего свидетельствует о том, что управление всегда – в разные исторические эпохи и в разных национальных культурах – отличалось сложным, многогранным характером [4].

**Философский и методологический аспекты.** Философия и методология управления сегодня – относительно самостоятельная философская дисциплина, сохраняющая нерасторжимые связи с теорией познания, исследованием природы, предпосылок, условий, возможностей и границ человеческого поведения в управлении и самоуправлении. В философской литературе управление анализируется с точки зрения проявления в нем существенных самоуправляемых свойств общества. Оно признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления. В нашем случае, например, базируясь на основных теориях экономики и управления, таких как «теория управления», «теория системного менеджмента», теория «производства общественных благ», теория «невыполненного контракта», теория «контроля стейкхолдеров», «теория полезности», «экономическая теория» и др., положения и выводы философской мысли создают методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совершенствования экономических аспектов управления, способствуют ориентации творческих поисков [6].

**Организационный аспект.** Деятельность чиновников связана с организацией, которая представляет сложную систему управления. Исходя из первых научных определений понятия системы К. Боулдинга и Р. Акоффа, мы понимаем, что система состоит из

двух или более элементов, и эта совокупность должна удовлетворять следующим условиям:

- поведение каждого элемента влияет на поведение целого;
- поведение элементов и их взаимодействие на целое взаимозависимы;
- если существуют подгруппы элементов, то каждая из них влияет на поведение целого и ни одна из них не оказывает такого влияния независимо.

Основными системными принципами организации являются:

1. *Целостность* – несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого.

2. *Структурность* – возможность описания системы через установление ее структуры, т.е. обусловленность поведения системы не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры.

3. *Взаимозависимость* структуры и среды. Система формирует и проявляет свои свойства в процессе взаимодействия со средой, являясь при этом активным элементом взаимодействия.

4. *Иерархичность* – каждый элемент системы, в свою очередь, может рассматриваться как система, а исследуемая система представляет собой один из элементов более широкой, глобальной системы.

5. *Множественность* описания каждой системы, дающая макроскопическое, микроскопическое, иерархическое, функциональное и процессуальное представление о системе.

Система управления организацией состоит из отдельных подсистем, каждая из которых обладает определенными свойствами или характеристиками и взаимодействующих между собой. Существуют два типа взаимосвязей: формальные (вертикальные и горизонтальные), отражающие организационную структуру организации, и неформальные (в основном горизонтальные), возникающие на основе реализации интересов между отдельными работниками [8].

**Социологический аспект.** Важные аспекты управления раскрыты социологической мыслью (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм и др.), которая доказала глубокие коррелятив-

ные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии – общей теории административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров и многое другое, что отражает реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков. Возникло научное течение «социология управления», в рамках которой управление рассматривается в качестве сложного механизма взаимоотношений между классами, сословиями, социальными слоями и профессиональными группами, представителями разных народов. Одновременно социологические знания, отражающие социальный «срез» жизни общества, привнесены в теорию и практику управления, что позволило углубить социальные характеристики многих управленческих элементов и взаимосвязей [9].

**Политический аспект.** Управление обычно связано с властью (в широком социологическом смысле), исходит из нее, опирается на власть, вовлекает власть в свои управляющие воздействия. Значит, в нем явственно обнаруживаются политические аспекты, характеризующие возможности управления в распределении ценностей и упорядочении общественных процессов. Любая государственная власть реализуется в тех или иных организационных формах. Совокупность последних факторов и составляет механизм государственного управления. Центральное место в механизме занимает государственный аппарат, включающий в себя совокупность органов государственной власти и тот особый слой людей, которых можно назвать государственными чиновниками или служащими и которые осуществляют профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Наряду с государственным аппаратом в механизм государственного управления включаются и некоторые формы непосредственной демократии (референдумы, выборы и т.п.),

т.е. формы реализации государственной власти непосредственно населением. Механизм государства состоит из особого разряда людей, реализующих функции государства. С другой стороны, это система государственных органов и учреждений, связанных иерархической соподчиненностью и правомочных совершать действия, составляющие монополию государства. Наконец, для обеспечения выполнения возложенных на него функций он располагает необходимыми организационными и материальными средствами, в том числе и «вещественными придатками» для принуждения в случае необходимости к исполнению велений государства. Механизм государства, как и механизм государственного управления, представляет собой, таким образом, материализованное, непосредственное существование самого государства, это реальная организационно-материальная сила, располагая которой, государство властвует. Решающую роль в механизме играют государственные органы. Именно они специально образуются для осуществления государственного управления. Особенностью государственных органов является то, что они обладают такими средствами и возможностями, которых не имеет никакая другая организация, а именно государственно-властными полномочиями. Последние властные функции необходимы для эффективного выполнения государством своих управленческих функций. Государство, действуя через свои органы, возлагает на них определенные обязанности и соответствующие права. Полномочия – это и есть соединение юридической обязанности органа с его правом. У государственного органа не существует прав в чистом виде, это не какие-то его привилегии, они возникают лишь в связи с необходимостью для данного органа выполнять возложенные на него обязанности. Более того, каждое конкретное право государственного органа выступает одновременно и в качестве его обязанности. Таким образом, существует принципиальное различие между субъективными правами гражданина и правами (полномочиями) государственных органов, поскольку для последних возможное поведение есть одновременно и должное поведение. Помимо наличия у государственного органа государственно-властных полномочий к его основным чертам можно отнести следующие: орган образуется в установленном государством порядке; он уполномочен государством осуществлять

задачи и функции последнего; он действует в установленном для него государством порядке; органы государства являются частями единого государственного аппарата. Каждый орган государства, наконец, характеризуется наличием определенной компетенции (кругом вопросов его ведения и совокупностью полномочий, взятых вместе), структуры, кадрового состава.

**Культурный аспект.** Следует отметить также, что управление как явление культуры довольно часто характеризуется с этической, эстетической (художественной) и педагогической точек зрения. В управлении, вне сомнения, реализуются нравственные качества людей, и само оно может анализироваться и оцениваться в нравственных (моральных) категориях. Общественное значение имеет не только восприятие управлением нравственных ценностей, но и тот нравственный «заряд», который оно несет в себе, как и нравственные последствия в сознании и поведении людей, которые дает его практическая реализация. Входит в жизнь, хотя медленно и с трудом, этика управления (Д. Карнеги). Очень плодотворные рассуждения по проблемам управления преподносят художественная литература, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных стереотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров в жизни. Достаточно здесь назвать произведения таких авторов, как Л. Н. Толстой, Ф. М. Достоевский, А. П. Чехов, М. А. Шолохов и других наших соотечественников, в которых зависимости между состоянием управления и событиями глобального или частного уровня описаны весьма сильно и убедительно. Эстетическое отражает гармоничность, совершенство, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, их сторон и граней, экономичность. Тем самым оно служит определенным идеалом для управления, к чему последнее и должно постоянно стремиться. Управление, реализуемое посредством управляющих воздействий, содержит в себе значительный педагогический потенциал: оно обучает и воспитывает людей, формирует их характеры и мировоззрение, обогащает их знаниями и опытом.

**Психологический аспект.** В управлении всегда задействованы люди со своими интересами, целями, идеалами, ценностями

ми, волей, мотивами, установками и другими психологическими элементами. Часто как раз эти субъективные элементы играют решающую роль в управлении, определяют его содержание, форму и результативность. Акцент на психологических аспектах управления, инициированный идеями психоанализа (З. Фрейд), позволил приступить к познанию управления как очень сложного и актуального механизма психологического взаимодействия людей. Были вскрыты источники и формы индивидуальной, коллективной и общей доминирующей воли, обоснованы структуры и процедуры согласования интересов и жизненных ориентаций (компромисс, консенсус, конфликтология и т. д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) «человеческих отношений». Началась разработка психологической теории решений (Ю. Козелецкий). Стало все более проясняться понимание того, что только знание и учет многообразия и «таинства» человеческого сознания создают условия для действительно рационального и эффективного управления.

**Правовой аспект.** Управление самым тесным образом взаимодействует с правом, приобретает во многих случаях правовую форму, использует силу права, осуществляется в установленных правовых процедурах. Правовые аспекты управления принципиальны для практики управления, поскольку их незнание (или игнорирование) превращает часто управленческие решения и действия в ничтожные. В управлении осуществляются разнообразные виды человеческого труда, используются соответствующие орудия и средства труда. Правовой аспект оказывает на государственное управление столь глубокое влияние, что требует самостоятельного и обширного рассмотрения. В отличие от экономической категории собственности юридический аспект права собственности не раскрывает процесса создания объектов собственности, причин ее концентрации в руках одних и отсутствия у других, тенденций изменения этих процессов с развитием производства, а только отражает экономические или иные имущественные отношения, сложившиеся в обществе. В юридическом смысле право собственности рассматривается как совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения по поводу принадлежности материальных благ. В содержание пра-

ва собственности входит ряд правомочий: правомочие владения, правомочие пользования, правомочие распоряжения.

*Правомочием владения* называют юридически обеспеченную возможность хозяйственного господства над вещью. В зависимости от того, опирается ли это право на соответствующие нормы законодательства или нет, владение может быть законным или незаконным. Например, вор, похитивший вещь, фактически владеет ею, но он – незаконный владелец. Законным же будет признан только тот владелец вещи, чье владение опирается на правовое основание – титул. Поэтому законное владение иногда еще называют титульным.

*Правомочие пользования* представляет собой юридически обеспеченную возможность собственника извлекать из вещи полезные свойства в процессе ее личного или производительного потребления. Собственник может передавать свое имущество в пользование другим лицам и на определенных условиях. В этом случае границы права пользования вещью не собственника могут определяться законом, договором (например, договором проката вещей) или же иным правовым основанием. В этом случае между собственником и тем, кому он предоставил право употребить свое имущество в хозяйственных целях и на определенных условиях, возникают отношения хозяйственного использования имущества. Примером хозяйственного использования чужой собственности может служить аренда – предоставление определенного имущества одного лица другому во временное пользование за определенную плату.

Наконец, *правомочие распоряжения* – это юридически обеспеченная возможность собственника определить судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи (продать, сдать внаем, заложить, передать куда-либо в качестве вклада или пая и т. п.)

В современной литературе, помимо основных форм собственности, выделяют и другие производные формы. Особое место среди них занимает интеллектуальная собственность, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих присвоение знаний, обмен научной информацией, изобретениями, достижениями науки и культуры. Согласно п. 2 ст. 8 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и защищаются равным

образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Аналогичное положение закреплено и в ст. 212 Гражданского кодекса РФ, который, однако, этим не ограничивается, подвергая названные формы собственности дальнейшему членению. Из содержания ст. 212–215 ГК РФ может быть сделан вывод, что частная собственность по российскому законодательству подразделяется на собственность граждан и юридических лиц, а государственная собственность – на федеральную, принадлежащую Российской Федерации, и собственность, принадлежащую субъектам федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономным округам и автономной области. Что же касается муниципальной собственности, то в качестве ее субъектов выступают городские и сельские поселения, а также другие муниципальные образования. Перечень форм собственности, указанный в Конституции и в ГК РФ, не является исчерпывающим, поскольку сопровождается оговоркой, в силу которой в Российской Федерации признаются и иные формы собственности. Традиционно экономически наиболее эффективным видом собственности считается частная собственность. Находясь в руках конкретных людей и будучи источником их благополучия, независимости и свободы, она порождает мощную заинтересованность человека в результатах своего труда. Однако существует ряд сфер в экономике (например, энергетика), в которых более предпочтительной является государственная собственность. В разных странах и в различные исторические периоды конкретное соотношение частной и государственной собственности может меняться. Государство проводит то национализацию собственности (от лат. *natio* – народ), т. е. передачу ее из частных рук в руки государства, то приватизацию (от лат. *privatus* – частный) – передачу своей собственности отдельным гражданам или создаваемым ими юридическим лицам.

Как правило, **приватизация** становится преобладающей формой разгосударствления в переходные периоды развития экономики. Она может быть нескольких видов и проводится разнообразными методами:

1. Массовая приватизация проводится путем выдачи гражданам бесплатно или по низким ценам приватизационных чеков (ва-

учеров), которые могут быть использованы для покупки активов государственных предприятий. Массовая приватизация имела место в Чехии, Словакии, Словении, Казахстане, Монголии и России.

2. Приватизация методом прямых продаж активов, ценных бумаг, имущественных комплексов заранее подготовленному инвестору (часто – иностранному) или на денежных конкурсах, аукционах, тендерах и др. По сравнению с ваучерной приватизацией число инвесторов в данном случае сильно ограничено теми, кто имеет реальный капитал. Таким образом проходила приватизация в Восточных землях Германии, Хорватии, Эстонии.

3. Приватизация, или льготная продажа государственных активов работникам приватизируемых компаний. Этот метод наряду с ваучерной приватизацией применялся в России, а также получил распространение в Польше, Литве, Латвии.

4. Реприватизация, т.е. восстановление в правах собственности лиц, незаконно лишенных имущества в результате конфискационной национализации. Основными формами реприватизации являются реституция, т.е. возвращение собственности прежним владельцам в натуральном виде, и компенсация, т.е. возврат стоимости конфискованного имущества деньгами или специальными ваучерами. Реприватизация в обеих формах проводилась в Чехии, Венгрии, Болгарии, Словении, Хорватии, Эстонии [14, 15].

**Экологический аспект.** От этого аспекта зависит будущее нашей планеты. Проблему устойчивости развития нужно рассматривать в глобальном плане, применительно к отдельным континентам, регионам, странам, местностям, отраслям экономики, населенным пунктам, отдельным хозяйствующим субъектам. Устойчивое развитие каждой страны возможно лишь в контексте устойчивости развития всей человеческой цивилизации. То же касается всех отраслевых, территориальных и поселенческих подсистем каждой страны. Они могут устойчиво развиваться только в качестве структурных звеньев (отраслевых, территориальных, поселенческих) устойчиво развивающегося государства. Разные авторы вкладывают различные значения в это понятие, но его генезис применительно к общественному развитию в целом, безусловно, связан с проблемой деградации окружающей среды. В докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде

и развитию устойчивое развитие трактуется как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [5]. В. И. Данильян конкретизирует эту дефиницию, напрямую увязывая удовлетворение человеческих потребностей с использованием биосферы, подчеркивая необходимость щадящего к ней отношения. Он определяет устойчивое развитие как развитие, «при котором воздействия на окружающую среду остаются в пределах хозяйственной емкости биосферы, так что не разрушается природная основа для воспроизводства жизни человека» [16]. Такая конкретизация имеет важное практическое значение, поскольку гипотетически люди могут удовлетворять свои потребности, живя в бесприродном техническом мире. Удовлетворение человеческих потребностей немислимо без эксплуатации природных ресурсов, так как всё производство основано на использовании природных ресурсов, составляющих часть природно-ресурсного потенциала территории. Разрешение этого эколого-экономического противоречия нами видится в создании новой модели хозяйствования, устойчивой экономики, базирующейся на принципах интенсификации и экологизации, основу которой составляет рациональное природопользование. Стратегия экологически устойчивого развития территории нацелена на обеспечение долгосрочного и надежного функционирования континентальных, региональных, социальных и экономических комплексов в режиме постепенного улучшения условий и качества жизни всего населения планеты. Организация эколого-допустимой хозяйственной деятельности, не выходящей за пределы несущей емкости экосистем, и является одним из центральных направлений становления устойчивого развития общества. Ресурсный потенциал территории с этой точки зрения должен рассматриваться уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть обязательным условием функций социально-экономической системы.

По нашему мнению, экологически устойчивое экономическое развитие территории подразумевает обеспечение при осуществлении жизненной и хозяйственной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограни-

чение негативного воздействия на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального природопользования в интересах настоящего и будущего поколений.

**Морально-этический аспект.** В своём труде «Морально-этические аспекты российской экономики: философские традиции и современность» в 2013 г. Н. В. Мануйлов излагает некоторые аспекты морально-этического плана, которые заслуживают пристального внимания. Проблема, которую мы намерены поставить, состоит в том, что капиталистическая форма рыночной экономики, воссоздаваемая в современной России, была выработана в традиции протестантской этики. В современной России возрождается этика православия. В этой связи вопрос о совместимости рыночной экономики с морально-этической традицией России должен стать актуальным и подвергнут всестороннему обсуждению. *Принципиальная испорченность человеческой природы* – отправной пункт протестантизма. Отсюда чуждая этике православия идея человека как орудия Бога: человек согласился считать себя средством в земной жизни, поскольку быть таковым его предопределил Бог. «Не Бог существует для людей, а люди для Бога». Выполнение долга в рамках мирской профессии рассматривается как наивысшая задача нравственной жизни человека. Богатство получает моральное оправдание только как следствие выполнения профессионального долга. Открытию капиталистической формы рыночной экономики способствовала возникшая в протестантизме чуждая этике православия идея избранности: одних людей Бог избрал к спасению, других к гибели. «Капиталистический успех брата по секте, в том случае если он был достигнут праведным путем, свидетельствовал об избранности человека и о нисхождении на него благодати». Следствием идеи избранности явилось образование непреодолимой пропасти между избранными и неизбранными, породившей бесчеловечного человека. «Божественная милость, дарованная избранным и поэтому святым, требовала не снисходительности к грешнику и готовности помочь ближнему своему в сознании собственной слабости, а ненависти и презрения к нему как к врагу Господню, отмеченному клеймом вечного осуждения». Современная форма капиталистической экономики уже не нуждается в том, чтобы

отождествление человека с орудием было религиозно оправдано. Она исходит из того, что «человек существует для дела, а не дело для человека», и добивается этого, воспитывая и создавая необходимых ей хозяйственных субъектов – предпринимателей и рабочих – посредством экономического отбора. Более того, установки современного капитализма не согласуются с идеей аскетизма в протестантизме. Существующая форма рыночной экономики не может успешно функционировать, не поощряя потребление. Поэтому современное общество – это общество потребления. При таком положении вещей идея избранности не исчезает, только человек чувствует себя избранным потому, что его в качестве успешного инструментального средства выбирает капиталистическая форма хозяйствования. Критерием оценки человека в качестве такого средства выступает уровень потребления. По словам Э. Фромма, потребление – это одна из форм обладания. Человеку представляется, что «сущность бытия заключается именно в обладании, что человек – ничто, если он ничего не имеет». По этой причине образуется пропасть между избранными и неизбранными. Человек, ничем не обладающий, для избранного есть ничто, ничтожество. Поэтому не исключается возможность появления у избранного чувства превосходства по отношению к неизбранным, презрения к ним, что не может не вызвать со стороны последних зависть и ненависть к избранным. Это говорит о том, что современная форма капиталистической экономики воспроизводит бесчеловечного человека. Выступая на церемонии вручения Нобелевской премии мира (1952 г.), А. Швейцер отметил, что «чем больше мы превращаемся в сверхлюдей, тем бесчеловечнее мы становимся». *Возрождение православия в России* – это возрождение морально-этической традиции, в соответствии с которой нравственно осуждается почитание материального богатства высшей ценностью, а следовательно, возрождение традиции, противодействующей обесчеловечиванию человека. Однако не приведет ли возрождение названной традиции к восстановлению открытого Н. Бердяевым дуализма русского человека? С одной стороны, указывал философ, для русского человека характерно почитание святости. Поэтому он никогда не будет почитать материальное богатство высшей ценностью. С другой же стороны,

русский человек осознает, что святость слишком высока, а следовательно, недоступна для него. А раз нельзя быть святым, то не так уже важно, в каком состоянии находиться – «в свинском» (Н. Бердяев) или нет. И как следствие, «русский буржуа, наживаясь и обогащаясь, всегда чувствует себя немного грешником и немного презирает буржуазные добродетели». В то же время С. Булгаков подчеркивает, что материальное богатство порождает порочность в человеке, лишь выступая в качестве высшей ценности. Поэтому православие нравственно осуждает капиталистическую форму рыночной экономики, если в ней в качестве высшей ценности провозглашается материальное богатство, так как она порождает вследствие этого насилие и ненависть. Христианство «может благословить только строй, воплощающий начала любви, свободы и равенства». С. Булгаков указывает, что капиталистическую форму рыночной экономики, полагающей человека в качестве орудия, что противоречит пониманию человека как образа и подобия Бога, в данный момент непосредственно нельзя устранить, не подвергая опасности самого существования общества. Поэтому человек не может отнестись к ней только внешним образом, как к постороннему для него факту. Участвуя в ней, люди должны в известной степени принять её, а следовательно, нравственно принять и капиталистическую собственность, но только в качестве обязанности, налагаемой на них обществом. «До тех пор, пока известный экономический строй, в данном случае капитализм, остается непоколебленным и представляет общее условие исторического существования, такая собственность налагает пред обществом весьма серьезные и ответственные обязанности на того, кому она досталась», – заключает С. Булгаков. Как нам представляется, такое отношение к рыночной экономике согласуется с традицией православной этики.

**Военно-технический аспект.** Рассмотрим этот вопрос на конкретном примере отношений России с КНР под девизом: «Реальные интересы КНР и реальные угрозы для России». А тезисно: «Терять не хочется, и страшно, и жалко, а удерживать и сложно, и дорого». Уже почти два столетия таково отношение правящей бюрократии и образованного общества к малонаселенным и отдаленным от коренных российских земель, но богатым различными

природными ресурсами дальневосточно-тихоокеанским владениям. В XIX в. главным глобальным врагом России была Британия вплоть до заключения в 1907 г. договора Антанты против Германии. Во время Крымской войны (1853–1856) англо-французская эскадра легко установила полное господство в дальневосточных морях и загнала наш флот в основную его тогдашнюю базу – Петропавловск-Камчатский. Бомбардировка Петропавловска и попытка высадки тактического десанта ничего союзникам не дали. Но после общего поражения в Крымской войне стало очевидно, что весь остальной Дальний Восток и особенно пограничная английским владениям Русская Аляска практически беззащитны. В результате было принято решение продать Аляску США, которые были в то время стратегическим партнером (союзником) России против Британии. Российскому послу в Вашингтоне пришлось раздать за казенный счет американским сенаторам большие взятки, чтобы добиться ратификации договора 1867 г. о продаже Аляски. Кто же тогда знал, что убыточная для российского госбюджета в XIX в. Аляска окажется баснословно богата золотом и нефтью, что США сменят Британию в качестве основного глобального противника и Аляска станет важным стратегическим плацдармом. Так получилось, что Дальневосточный регион стал традиционной областью серьезных российских стратегических просчетов. Руководство КНР и России жаждет стабильности (удержаться у власти и богатства), потому видит в Западе и в «навязываемых» стандартах свободы и демократии существенную угрозу. Одновременно и КНР, и Россия стремятся к развитию, основанному на модернизации и технологических инновациях, что невозможно без сотрудничества с Западом и прежде всего США, которые являются основным, а часто единственным в мире источником всяких инноваций. Однако на Западе после 1991 г. произошла военно-техническая революция, которая прошла мимо России и мимо КНР.

Отношения с КНР, сформированные при Путине, вполне разумны, и продолжение этой политики ничем плохим России не грозит. Реальная угроза на Дальнем Востоке может возникнуть тогда, когда, казалось бы, неудержимый китайский экономический рост сменится депрессией и политическим кризисом си-

стемы партийной власти. Возможная в будущем нестабильность в Китае неизбежно дестабилизирует весь регион и прежде всего Россию. Нестабильность из ослабленного Китая перельется через границу миллионами экономических беженцев, а националисты, которые могут сменить нынешних умеренных китайских коммунистов, предъявят России территориальные претензии.

Было бы славно, если бы Москва, продолжая нынешнюю разумную путинскую политику сдержанного стратегического партнерства с КНР и поддерживая всеми силами стабильную власть коммунистического руководства в Пекине, одновременно кардинально улучшила отношения с Западом и США. При этом надо перевооружить армию и флот современным западным оружием и технологиями, провести реальную военную реформу, чтобы иметь адекватные силы и средства для оперативной переброски на Дальний Восток для стабилизации ситуации в случае возможного конфликта.

**Финансовый аспект.** В настоящее время в условиях все более широкого распространения рыночных отношений на предприятиях и в организациях нашей страны бурно протекает процесс совершенствования форм и методов работы. Как показывает практика, новое руководство остро нуждается в методической помощи для решения ежедневно возникающих практических вопросов. Одним из таких вопросов является составление бизнес-планов, необходимых для определения перспектив развития предприятий; осуществления структурной перестройки производства; обоснования целесообразности получения банковских кредитов; создания условий для организации рентабельной работы. Бизнес-план в мировой практике является основой для оценки перспективности предпринимательства. Это стандартный документ, который описывает основные аспекты вновь создаваемых, приватизируемых и действующих предприятий, анализирует проблемы и определяет способы их решения. Важнейшей задачей разработки бизнес-планов является проблема привлечения и обоснования инвестиций и кредитов, в том числе зарубежных, необходимых для осуществления проектов (предложений) технического перевооружения или реконструкции предприятий. В этом случае бизнес-план необходим как основной инструмент, дающий возможность выбора того или иного варианта инвести-

рования основной деятельности, подтверждающий гарантированность их возврата на основе эффективного использования.

При составлении бизнес-плана небольших предприятий используется метод, который включает два этапа:

а) параллельное прогнозирование основных групп данных, обычно включаемых в бухгалтерский баланс предприятия и отчет о прибылях и убытках;

б) сопоставление и корректировку полученных данных.

Первый этап планирования начинается с составления начального баланса предприятия. Для обеспечения приемлемого объема производства необходим минимальный объем вложений в основные активы; на банковском счете должна находиться исходная сумма денег, а на складе – начальный запас материалов. Именно такие минимально необходимые величины должны быть отражены в начальном балансе.

Параллельно с составлением начального баланса необходимо задать начальный уровень продаж. Ориентиром для этого может служить объем загрузки оборудования, который следует достичь через 4–5 лет работы.

Особо следует выделить вопрос об учете затрат на оплату труда персонала. В принципе, заработная плата производственных рабочих относится к переменным издержкам. Но при разработке бизнес-плана на период становления предприятия ее удобнее рассчитывать в зависимости от планируемых объемов производства и относить к постоянным издержкам.

Прочие издержки должны рассчитываться исходя из установленного объема продаж. В зависимости от него рассчитываются также основные составляющие оборотного капитала.

Полученные таким образом данные отчета о прибылях и убытках и бухгалтерского баланса могут быть сведены воедино. При этом используются следующие бухгалтерские правила:

– стоимость оборудования и зданий снижается каждый год на сумму начального износа;

– расходы на выплату процентов по кредитам начисляются путем умножения суммы долга на ставку ссудного процента;

– сумма прибыли, облагаемой налогом, рассчитывается как разность между операционным доходом и расходами на уплату процентов за долгосрочный кредит;

– сумма налога на прибыль определяется умножением налоговой ставки на сумму прибыли, облагаемой налогом; если сумма прибыли отрицательна, налог не уплачивается;

– вся сумма прибыли учитывается по статье «Нераспределенная прибыль», поскольку в первые годы, как правило, дивиденды не выплачиваются;

– общая сумма активов всегда равна сумме обязательств и собственного капитала;

– сумма наличных средств рассчитывается по формуле: банковский кредит + собственный капитал + нераспределенная прибыль – основные активы – оборотные активы за вычетом денежных средств.

Составление бизнес-плана – итеративный процесс. Прежде чем план примет нормальные очертания, потребуется многократное внесение изменений. Ориентирами будут служить минимально необходимый размер наличных средств и уровень доходности предприятия. В конце периода, на который составляется бизнес-план, предприятие должно превратиться в прибыльную, стабильно работающую хозяйственную единицу.

Сложные условия экономики переходного периода (инфляция, структурные изменения в ценообразовании, проблемы взаимных неплатежей) вызывают необходимость все расчеты проводить в постоянных денежных единицах (ДЕ) и текущих ценах, а для сопоставления финансовых результатов приводить их к эквиваленту в СКВ (долларах США) с учетом его возрастающего курса.

Финансовый раздел бизнес-плана включает:

1) прогнозный расчет объема реализации, разрабатываемый на основе плана маркетинга;

2) план доходов и расходов, отражающий получение денежных средств от операционной деятельности предприятия, уровень издержек, объем чистой прибыли;

3) план денежных поступлений и выплат, который дает оценку потребности предприятия в денежных средствах для его функционирования;

4) баланс активов и пассивов, позволяющий определить величину собственного капитала;

5) план по источникам и использованию денежных средств, который дает возможность определить взаимосвязь между источ-

никами средств и оборотным капиталом предприятия, прирост оборотного капитала;

б) расчет самоокупаемости, т.е. такого состояния деятельности предприятия, когда разность между доходами и расходами равна нулю.

Все это вместе взятое определяет стратегию финансирования.

**Экономический аспект.** Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют экономические исследования. Именно усилиями прежде всего экономистов был заложен менеджмент – теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными специалистами, стал фактически тем «первозданным» толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем «теорией управления». Опыт XX в. доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживанием. Логично, что при анализе экономических аспектов управления особое внимание уделяется вопросам функционирования и развития производительных сил, в частности, с точки зрения роста производительности труда, взаимосвязям и взаимодействиям производительных сил и производственных отношений, проявлениям управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни. К этому примыкают анализы сущности и особенностей управления на различных уровнях экономической деятельности: территориальный экономический регион, национальная и транснациональная корпорация, холдинг, фирма, производственное объединение, предприятие и т.д. Экономически исследуется само управление, которое, с одной стороны, требует существенных общественных затрат (духовных и материальных) на свое формирование и осуществление, а с другой – призвано приносить какие-то объективные результаты, общественную пользу, давать социальный эффект. И отдельным людям, и их коллек-

тивам, и обществу в целом всегда важно знать экономическую цену (стоимость) управления – разницу между полученной пользой (решенной проблемой) и издержками на нее.

**Социально-демографические аспекты экономики.** Демографические факторы и явления неразрывно связаны со всеми компонентами единого социального организма общества и прежде всего с экономическими процессами. Существуют две линии взаимодействия: *экономика – население* и *население – экономика*. Первая линия взаимодействия лучше изучена и отражена в литературе, легко улавливается общественным сознанием. До конца XX и начала XXI в. было очевидно, что на уровне рождаемости, смертности, средней продолжительности жизни влияют материальное благосостояние населения, обеспеченность жильем, работой, уровень развития здравоохранения и т. д. В настоящее время нет уже однозначного подхода к проблемам влияния экономического роста, доходов населения на его демографическое поведение. Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) для ряда высокоразвитых западно-европейских стран с достаточно высокими показателями ВВП на душу населения находится в интервале значений 1,4–1,8, т. е. не обеспечивается простое воспроизводство населения этих стран. Значение СКР России в 2005–2007 гг. составляет 1,5 ребёнка в среднем на одну женщину за её репродуктивный период. Однако необходимо принять во внимание, что уровень смертности в нашей стране значительно выше западно-европейского и данное обстоятельство сформировало депопуляционный тип воспроизводства населения России с начала 1990-х гг. Региональные демографические различия в мире значительны и наиболее велики они между южной и северной частями планеты. В северном регионе, где расположены наиболее экономически развитые страны, проживает примерно 1/4 населения планеты, а в южном, включая две демографические сверхдержавы – Китай и Индию, сосредоточено около 3/4 мирового населения. В основном рост народонаселения в будущем будет происходить за счет развивающихся стран южной части планеты. Необходимо принимать во внимание, что рост населения относительно «бедных» стран происходит на фоне стабильного или даже сокращающегося населения «бога-

тых» стран и создает сложные социально-экономические и политические проблемы мирового характера. В настоящее время актуальность и роль демографических проблем общепризнаны, а оптимизация численности населения, повышение его качества являются важными условиями устойчивого социально-экономического развития народонаселения. Обеспечение экономической безопасности, понимаемой как способность экономики стабильно обеспечивать растущие общественные потребности на региональном, национальном и международных уровнях, возможно в условиях выхода из социально-экономического кризиса и решения демографических проблем сохранения человеческого ресурса.

**Институциональный аспект.** Произошедшие кардинальные преобразования в обществе предполагают изменение институциональной среды, которая в значительной мере влияет как на возникновение потребностей населения и выбор целей деятельности экономических субъектов, так и на способы удовлетворения потребностей и достижения этих целей. Опыт реформирования экономики подтверждает стратегическую важность институционального аспекта трансформации, его главенствующую роль в сравнении с экономической политикой. Последняя может быть вполне успешной в определенные отрезки времени, но ее отдельные позитивные результаты еще не обеспечивают реального продвижения к устойчивому саморазвитию экономики на рыночной основе. В странах, подверженных социально-экономической трансформации, происходит главным образом имитация элементов рыночной инфраструктуры, скопированной с развитых стран. Наличие коммерческих банков, бирж, инвестиционных посредников, рынка ценных бумаг еще не гарантирует укрепления государственных и корпоративных финансов, формирования эффективного рынка капиталов и роста инвестиций в реальный сектор экономики. В условиях рыночного развития сохранение единства страны невозможно без обеспечения общности в институциональном устройстве ее регионов, обеспечивающей их взаимодействие. Существование в стране частных региональных интересов без их гармонизации в общенациональном масштабе создает предпосылки для нарастания противоречий

и способствует появлению процессов экономической и, возможно, политической дезинтеграции, усилению дифференциации экономического и социального пространства. Причинами этого являются особенности институционального устройства регионов, сформированные под воздействием несбалансированной государственной региональной экономической политики, разных природно-ресурсных и социально-культурных условий и состояния экономической подсистемы. В хозяйственных системах регионов были подорваны основы расширенного воспроизводства, сформировались многочисленные дестабилизирующие факторы, неустойчивость стала характерной чертой их функционирования. В результате обострились многие социально-экономические проблемы, а главное – ухудшилось качество жизни населения, являющееся основным критерием проводимых в стране экономических и социальных преобразований.

Резко увеличившийся диапазон региональных различий делает особенно актуальным их учет в экономической политике государства. В настоящее время формируется новая парадигма – регионального саморазвития на базе учета интересов регионов. Смена приоритетов в системе концепций и теорий экономической науки – явление не случайное. Она связана с необходимостью комплексного анализа закономерностей регионального развития, эволюции территориальной организации общества как целостного организма. Необходимо изучение не только различий социально-экономических подсистем регионов, но и особенностей их институциональной среды, в рамках которой осуществляется взаимодействие этих подсистем и являющейся основным регионообразующим фактором. Это позволит установить степень влияния особенностей институционального устройства на уровень экономического развития региона, выявить возможности их гармонизации для повышения эффективности межрегионального взаимодействия и создания конкурентных преимуществ на мировом рынке. Государственная региональная экономическая политика, сформированная с учетом особенностей институционального устройства регионов, позволит обеспечить целостность государства и гарантированные Конституцией социальные стандарты уровня жизни граждан вне зависимости от места проживания.

### **3.3. Развитие производственной экономики**

#### *3.3.1. Динамичность характера экономики*

Экономика непрерывно изменяется, действует, вследствие чего носит динамичный характер. Развитие экономики, смена ее состояний обусловлены рядом причин.

Во-первых, меняется, постоянно исчерпывается естественный источник экономики – природа, так что приходится ограничивать потребление естественных ресурсов, создавать взаимозаменяемые, восстанавливать возобновляемые ресурсы.

Во-вторых, надо постоянно поддерживать потребление средств существования людей и условия их существования. Так что «экономический котел» должен готовить все новую и новую пищу. Более того, вследствие роста числа людей – потребителей и возрастания их потребностей приходится готовить все более объемную и вкусную «экономическую пищу». И так же как существование людей, общества не прекращается ни на минуту, не может прервать свое действие и экономика, как система жизненного обеспечения.

В-третьих, все создаваемое человеком, экономикой в виде «второй природы» – средств производства и инфраструктуры – постоянно изнашивается. Динамичная экономика призвана воссоздавать, воспроизводить антропогенную природу.

В-четвертых, научно-технический и общественный прогресс стимулирует людей искать новые способы и средства производства, совершенствовать образ жизни – это еще один побудитель экономики к непрерывному функционированию.

Экономика, будучи общественным организмом, призвана, таким образом, не находиться в покое, а действовать, работать на людей и во имя людей. Экономические действия включают и деятельность самих людей, их взаимодействие со средствами производства и между собой. Действие экономики приводит к преобразованию экономических ресурсов в нужный человеку, обществу экономический продукт.

#### ***Вопросы для самопроверки***

1. В чем именно проявляется в нашей жизни, окружающем нас мире действие экономики, как мы его ощущаем? Зачем вообще нужна непрерывная экономическая деятельность, почему необходимо «поддерживать огонь в экономической печурке»?

2. Что такое производство, каковы его основные признаки? Почему производство считают основой экономической деятельности? С какими производственными процессами вам придется встречаться в повседневной жизни, о каких вы знаете из средств массовой информации?

3. Согласны ли вы с утверждением, что любая производственно-экономическая деятельность есть процесс преобразования ресурсов в экономический продукт? Если не согласны, постарайтесь опровергнуть это утверждение.

4. Как используются и взаимодействуют между собой разные виды экономических ресурсов в производственном процессе? Обязательно ли применять все известные виды ресурсов в каждом производственном процессе? Зачем нужна в производстве информация, каким образом она используется?

5. Знаком ли вам термин «воспроизводство экономического продукта»? Каким образом воссоздание экономического продукта связано с его потреблением, расходом? В каком количестве надо воспроизводить экономические продукты и экономические ресурсы? Какие экономические ресурсы нуждаются в воспроизводстве и каким образом они воспроизводятся?

6. Каким образом производство экономического продукта, его последующее распределение, продвижение на рынки сбыта, продажа и потребление образуют экономический кругооборот товаров? Кто является участником такого экономического кругооборота? Какова роль денег в экономическом кругообороте?

7. В чем состоит отличие разных экономических и экономико-политических систем? Чем обусловлены переходы от одних типов экономических систем к другим? Чем различаются централизованно управляемая (социалистическая) и рыночная (капиталистическая) экономика? Каковы основные признаки рыночной экономики? Почему централизованно управляемая экономика уступает рыночной в отношении эффективного использования экономических ресурсов?

### *3.3.2. Производственная экономика*

Так как экономика призвана производить то, что нужно людям, главная ее функция – производство конечного и связанного с ним промежуточного экономического продукта. Экономиче-

ские объекты, участвующие в производстве, и протекающие в нем производственные процессы называют производственной системой. На простейшей укрупненной схеме производства рассмотрим производственно-экономическую деятельность любого вида (рис. 7). Важно отметить, что в процессе производственной деятельности всегда происходит преобразование производственных ресурсов

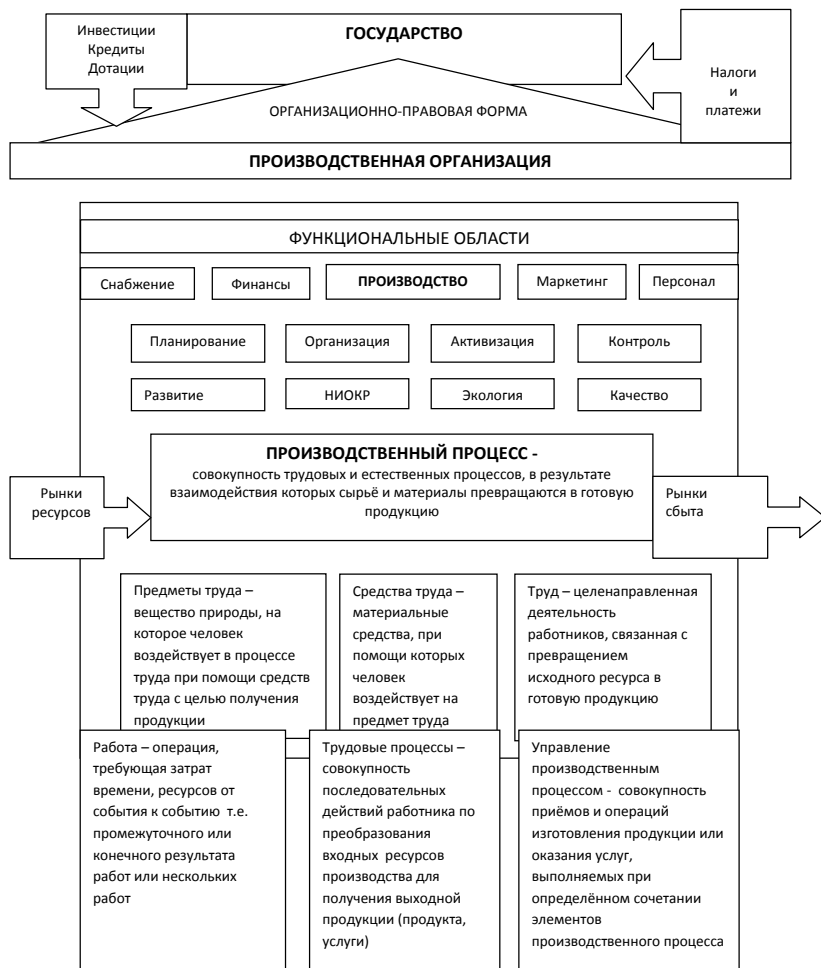


Рис. 7. Основные элементы социально-экономической производственной организации (фирмы)

в экономический продукт. Из повседневной жизни хорошо известны бытовые приборы, преобразующие один вид продукта в другой. Провернув в мясорубке мясо, хлеб и лук, мы получаем фарш. Положив в кастрюлю с водой мясо, картофель, крупу и соль, заливая их водой и подвергая кипячению, повар сварит в итоге мясной суп. Закладывая в печь дрова и сжигая их, мы получаем тепло. Аналогичным образом действует производственная экономика. В нее подаются, поступают экономические ресурсы, в результате производственного преобразования которых создается экономический продукт. Конечно, аналогия между производственной системой и мясорубкой или кастрюлей во многом условна.

В производстве мы имеем дело не с преобразованием одного вида ресурсов, скажем, материальных, в один вид продукта, а самых разнообразных ресурсов в самые разные продукты и множеством способов.

Как известно, экономические ресурсы включают и природные, и трудовые, и средства производства, и информацию. Все эти ресурсы поступают в производственную систему и смешиваются, соединяются в ней. Но это не механическое соединение, а производственное взаимодействие разных по происхождению ресурсов.

Трудовые ресурсы, используя основные средства и информацию, применяя разнообразные технологии обработки природных ресурсов и оборотных средств, обеспечивают создание необходимого продукта требуемого качества. Так что процесс производства в целом намного сложнее и многообразнее, чем конкретный вид преобразования одного материала в другой. И все же общая схема действия производственной системы во многом напоминает процесс превращения одних вещей в другие.

В начале рабочего дня многие миллионы людей направляются на предприятия, в учреждения, на фермы, в крестьянские хозяйства, на свои рабочие места, готовые реализовать свои трудовые способности. Как только эти люди приступают к исполнению трудовых обязанностей, они становятся работниками, участниками производства, частью производственного преобразования, превращающего ресурсы в экономический продукт. В ходе своей трудовой деятельности работники используют основные производственные средства в виде зданий, сооружений, машин, обо-

рудования, инструментов. Как только работник включает станок, машину, эти ресурсы становятся составной частью производственного преобразования. Они способствуют производству и сами участвуют в преобразовании производственных ресурсов в производимый продукт, постепенно изнашиваясь, частично отдавая себя целям производства. Процесс производства захватывает, «всасывает» природные ресурсы в виде природных богатств.

Люди вовлекают в производство множество видов полезных ископаемых, растительный и животный мир природы, воду, воздух, землю. Тем самым природные ресурсы превращаются в оборотные средства, сырье, материалы, топливо, энергию, которые поступают в преобразователь и становятся участниками, составными частями производства. Они – материальная основа экономического продукта. Часть материальных ресурсов, поступающих в преобразователь, представляет промежуточный продукт предыдущего производства. Скажем, если мы производим скамейку из досок, то используем продукт, который ранее был произведен из бревен, распиленных на доски. В этом случае в качестве производственных ресурсов применяются продукты производства, вновь поступившие в производственный оборот и ставшие обратными средствами и одновременно участниками нового цикла производства. В современном производстве вместе с трудовыми и материальными ресурсами циркулирует информация, без наличия которой как одного из видов ресурсов невозможно организовать производственный процесс. Производственная информация – это прежде всего сведения, данные, знания о том, как производить, о технологии производства. Частично информация содержится в умах работников, но кроме этих знаний и сведений нужны чертежи, технологические карты, производственные инструкции. Такая информация тоже представляет экономический ресурс, поступающий в преобразователь и становящийся участником производства.

Таким образом, производственная деятельность заключается в том, чтобы собрать воедино и вовлечь в преобразовательный процесс различные виды производственных ресурсов, которые, взаимодействуя между собой в ходе производства, становятся его участниками, формируют, создают экономический продукт. Дей-

ствии производственной системы происходит под наблюдением, контролем людей, управляющих производством.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. В чем заключается сущность производства?
2. Что такое производственная система и как она действует?
3. Приведите примеры простейших производственных систем и опишите протекающие в них процессы преобразования ресурсов в экономический продукт.
4. Каким образом труд людей, материальные и информационные ресурсы, энергия взаимодействуют между собой в процессе производства?
5. Какую роль играет управление производственной системой?

### ***3.3.3. Факторы производства***

Экономические ресурсы, вовлеченные в производственный процесс, начинают играть в нем самую активную роль, превращаются из источника в участника производства. Чтобы подчеркнуть это важное обстоятельство, целесообразно наряду с понятием «производственные ресурсы» использовать понятие «факторы производства». Под факторами производства понимают виды экономических ресурсов, которые используются в производстве, становятся его участниками, влияют на количество и качество производимого экономического продукта. В экономической теории довольно часто понятия «производственные ресурсы» и «факторы производства» не различаются, считаются идентичными. Такая точка зрения исходит из того, что факторы производства образуются из экономических ресурсов. И все же определенные различия между факторами производства и производственными ресурсами имеются. Ресурс – это то, что можно использовать, предназначено для использования, а факторы – то, что влияет на производство, применяется в производственных процессах.

В экономической науке широко известны ставшие классическими три фактора производства: земля, труд, капитал.

Земля как фактор производства есть не только земля в собственном смысле слова, т.е. земельные угодья и место размещения производственных объектов. Земля понимается в широ-

ком смысле как совокупность всех природных ресурсов планеты Земля, вовлекаемых в процесс производства. Это пахотные земли, другие сельскохозяйственные угодья, земельные участки под объектами производственного назначения, полезные ископаемые, водные ресурсы, воздушный бассейн, растительный и животный мир природы.

Труд, понимаемый как фактор производства, – это задействованная в производстве рабочая сила, т.е. часть населения, участвующая в производственной деятельности. Труд – производственный фактор – обычно измеряется количеством работников, занятых в производстве, или количеством рабочего времени, затрачиваемого этими работниками.

Капитал – третий фактор производства. Под ним понимают созданные людьми средства производства, используемые для получения экономического продукта. Это, прежде всего, основные средства в виде производственных зданий, сооружений, оборудования. К капиталу принято относить и производственную инфраструктуру.

В экономической науке основные средства производства, рассматриваемые в качестве фактора производства, называют физическим капиталом, чтобы подчеркнуть его вещественную материальную природу. В практической, прикладной экономике основные средства называют также основными фондами. Иногда слово «капитал» привязывают к денежным средствам, понимают как денежный капитал. Однако денежный капитал, в отличие от физического, не принято считать фактором производства, так как сами по себе деньги в производстве не участвуют. Но денежный капитал, именуемый капиталовложениями, или инвестициями, используется для приобретения основных средств, физического капитала.

Кроме названных трех ведущих факторов производства в современной экономической литературе часто упоминается еще один, четвертый, фактор. Это предпринимательство, предпринимательская активность, предприимчивость. Предпринимательство характеризует людей, участвующих в производстве и в управлении производством, способных эффективно, лучшим образом использовать экономические ресурсы с целью получения

наиболее высоких результатов. Предпринимательские способности организаторов и участников производства позволяют при тех же экономических ресурсах получить экономический продукт в большем количестве и лучшего качества. Если же объем производства задан, то благодаря предпринимательскому фактору удастся уменьшить количество расходуемых ресурсов, осуществлять производство с меньшими затратами.

Фактором производства допустимо считать и его научно-технический потенциал, характеризуемый степенью образованности, профессионализма работников, прогрессивностью применяемых средств производства, использованием в производстве достижений науки. Знание факторов производства позволяет оценить производственные возможности экономики в целом и ее отдельных звеньев.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Что такое факторы производства?
2. Каким образом производственные ресурсы становятся факторами производства?
3. Почему факторы производства часто отождествляются с ресурсами?
4. Все ли факторы производства одновременно участвуют в одном производственном процессе?
5. Перечислите и охарактеризуйте факторы производства, используемые, например, в процессе шитья одежды.

### ***3.3.4. Экономический кругооборот***

В природе и в жизни наблюдаются многие естественные процессы, имеющие циклический, периодически повторяющийся характер. Существует суточный цикл смены дня и ночи, месячный лунный цикл. Периодически сменяются времена года. Жизнь биологических существ также циклична, в ней выделяются периоды рождения, детства, молодости, зрелости, старения, смерти. Экономике тоже свойственны разнообразные циклы. Различают циклы подъема и спада производства. Известен жизненный цикл существования и смены устаревших видов продукции (о них пойдет речь позже). Наиболее часто наблюдается в экономике цикли-

ческий воспроизводственный процесс. Он возникает в связи с тем, что любой экономический продукт постепенно в процессе использования теряет свои первоначальные свойства, расходует-ся и нуждается в замене путем воспроизводства. Мы изнашиваем одежду и обувь, съедаем продукты питания, становятся ветхими дома, в которых мы живем, и вещи, которыми мы пользуемся. Приходят в негодность машины, дороги, мосты, выходит из строя производственное оборудование. Экономические ресурсы в виде оборотных средств расходуются целиком в процессе производства. Топливо сжигается, из материалов изготавливается конечный продукт, тратится энергия. Потребляя непрерывно средства существования, люди нуждаются в их воссоздании для нового цикла потребления. А чтобы воссоздать средства существования, производить их вновь и вновь, приходится периодически привлекать новые экономические ресурсы, из которых и с помощью которых создаются средства существования.

Проще говоря, все в жизни стареет, изнашивается, расходует-ся. Поэтому, чтобы поддерживать жизнь, надо периодически воссоздавать или, как говорят, экономисты, воспроизводить экономические ресурсы и экономические продукты. Часть природных ресурсов не поддается непосредственному воспроизводству, в этом случае приходится производить ресурсы-заменители или продукты-заменители.

Циклический процесс воспроизводства экономических ресурсов, продуктов разделяется на четыре стадии. Прежде всего, продукт должен пройти стадию производства.

Затем произведенный продукт распределяется между магазинами, базами, складами, городами и селами, адресуется тому, кто его заказывал, продается потребителям. Словом, продукт распределяется по направлениям его дальнейшего движения. Этот этап называют стадией распределения. Распределению экономического продукта обычно сопутствует распределение денег, выплачиваемых производителям продукта, владельцам экономических ресурсов. Направление движения средств, сопутствующего воспроизводству продукта, противоположно направлению движения самого продукта, образует встречный поток. Если произведенный продукт продается или обменивается на другой товар,

он попадает на рынок или, иначе, в сферу обращения. Обращением называют движение товара в процессе его поступления на рынок, купли-продажи, обмена на деньги или на другой товар. Этот этап движения товара соответствует стадии воспроизводственного цикла, именуемой стадией обмена продукта на деньги, уплаченные при его продаже покупателем продукта. Наконец, приобретенный покупателем товар потребляется, используется, т.е. проходит стадию потребления (конечного использования). На этом завершается цикл движения данной единицы товара, но не завершается воспроизводство. Вслед за потребленной единицей товара движется новая произведенная единица, которая вновь распределяется, обменивается и потребляется. Собственно в этом непрерывном поддержании производства, распределения, обмена и потребления и состоит смысл воспроизводства.

Посредством великого множества воспроизводственных процессов поддерживается экономическая, а тем самым и человеческая жизнь. Таким же образом, как природа воплощает жизнь в биологических процессах воспроизводства живого, экономическая жизнедеятельность представлена в виде экономических воспроизводственных процессов создания и воссоздания экономического продукта. Рассмотрим, как действует экономическая система, исходя из самой общей схемы воспроизводственного экономического процесса, изображенной на рис. 8.



Рис. 8. Схема воспроизводства экономического продукта

Чтобы восприятие образа действия экономической системы было более наглядным и доходчивым, проиллюстрируем изображенную схему примером производства, распределения, обмена и потребления станков (средство производства), а также картофеля (предмет потребления). Станкостроительный завод производит станки, фермер выращивает картофель, используя имеющиеся или закупленные производственные ресурсы. Это производство. Отходы производства удаляются во внешнюю среду, утилизируются. Далее продукт производства распределяется по направлениям его использования. Станки распределяются по рынкам, торговым базам, складам, направляются тем, кто их заказал. Таким же образом картофель отправляется в магазины, на базы, на рынок, непосредственно потребителям. Это и есть распределение. Часть произведенного продукта накапливается у производителя с целью создания запаса или обеспечения собственного потребления. Эта часть в результате первичного распределения попадает в накопитель, а затем может быть распределена вновь, продана или использована в собственных целях. Если продукт придет в негодность (станки на складе проржавели, картофель на базе сгнил), его остатки поступают во внешнюю среду, удаляются, становятся отходами. За распределением (а в отдельных случаях непосредственно после производства) следует продажа произведенных товаров (услуг), обмен на деньги или другие ценности. Обращение осуществляется через торговую сеть, биржи, рынки или путем прямой поставки покупателю по договору, заказу. В результате товар поступает к потребителю. Станки приобретаются предприятиями, предпринимателями, производителями, а картофель – перекупщиками или непосредственными потребителями, столовыми, кафе, ресторанами, переработчиками. Пройдя стадию обмена, товар поступает к потребителю, используется им в соответствии с назначением. Картофель съедается, а возможно, применяется для последующего производства крахмала, картофельных биточков, хрустящего картофеля. Приобретенные станки устанавливаются в цехи, мастерские, применяются в производстве на самых разных предприятиях. Часть приобретенного товара накапливается в виде запасов, резервов, хранимых в накопителях (станки – на складах, картофель – в погребах), и только

затем потребляется. Отходы из накопителей и отходы потребления удаляются во внешнюю среду. Так завершается очередной цикл воспроизводственного процесса, само же воспроизводство при этом не завершается, за исключением случая снятия данного продукта с производства. Конец одного цикла служит началом другого. Ведь под потреблением понимается и производственное потребление, при котором товар, продукт вновь поступает в производство. Станки начинают производить новую продукцию (в том числе и новые станки), а картофель, посаженный в землю, дает новый урожай.

В политической экономии принято различать простое воспроизводство, при котором продукт воспроизводится в том же количестве, что и потребляется, и расширенное воспроизводство, в условиях которого продукт воспроизводится в большем количестве. Однако не все экономические ресурсы воспроизводимы даже в простой форме, а некоторые из них просто нецелесообразно воспроизводить. Так что наряду с расширенным и простым есть и суженное воспроизводство. К примеру, в период конверсии оборонной промышленности свертывается производство вооружений. Отметим, что неотъемлемой частью экономических процессов является управление всеми стадиями воспроизводственного цикла со стороны людей, специальных органов, которые и именуются органами управления экономикой. В то же время воспроизводственные процессы управляются рынком, потребителями. Важно также отметить, что в производство, распределение, обмен, потребление экономического продукта вовлекаются не только товары в материально-вещественной форме, услуги, духовно-информационные ценности, но и рабочая сила, денежные средства, финансы. Они тоже воспроизводятся, но в особых формах, о чем сказано в последующих разделах.

Таким образом, воспроизводство обеспечивает непрерывное движение и возрождение экономических ресурсов и продуктов, поэтому в нем наиболее ярко воплощается жизнь и действие экономической системы. Циклический процесс воспроизводства характерен для всех экономических продуктов, но продолжительность отдельных стадий и всего цикла, характер перехода от одной стадии к другой для разных продуктов неодинаковы. Зна-

чительные заслуги в исследовании воспроизводства принадлежат французскому экономисту Франсуа Кенэ и таким выдающимся ученым, как Адам Смит и Карл Маркс.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Назовите известные вам циклические процессы, в ходе которых наблюдается повторяющийся кругооборот вещей, событий, денег.

2. Чем объяснить наличие, широкое распространение в экономике воспроизводственных процессов?

3. Что и каким образом воспроизводится в экономике?

4. Приведите пример и опишите воспроизводство известного вам экономического ресурса, продукта.

5. Как соотносятся между собой в процессе воспроизводства движение материально-вещественных продуктов, товаров и потоки денежных средств?

6. Правомерно ли утверждать, что любой экономический продукт в процессе своего существования проходит стадии производства, распределения, обмена (купли-продажи) и потребления?

7. Как воспроизводятся знания?

#### ***3.3.5. Взаимодействие участников экономических процессов***

Рассматривая схему воспроизводственного процесса, мы следили за движением производственных ресурсов, за последовательными стадиями создания и использования экономического продукта. Теперь рассмотрим взаимодействие на этих стадиях основных участников создания этого продукта. В экономической науке таких участников называют экономическими субъектами, или агентами экономических отношений, т.е. главными действующими лицами экономических процессов. Конечно, реальное количество участников всех воспроизводственных процессов в экономике столь велико, что практически невозможно проследить за действиями каждого субъекта и за складывающимися между ними отношениями. Ведь в экономике тем или иным образом участвуют все люди, если и не в роли производителя, то обязательно как потребители. Макроэкономический подход позволяет рассмотреть процесс в целом, в очень укрупненном масштабе.

Ведь и карту страны и мира можно изобразить на одном листе бумаги, если воспользоваться большим масштабом.

Сведем все огромное число экономических субъектов к следующим трем группам:

- государство в лице правительства и других государственных органов, управляющих хозяйством страны;
- производители продукции, товаров, услуг в лице предприятий, фирм, предпринимателей, частных хозяев;
- потребители, использующие потребительские товары и услуги, предметы потребления для удовлетворения своих собственных потребностей, т.е. домашние хозяйства, население.

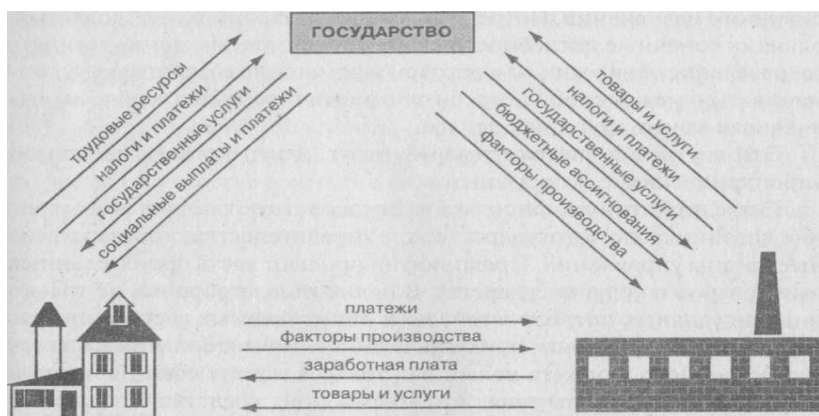


Рис. 9. Схема материальных и денежных потоков между основными участниками экономической системы

Между этими тремя обобщенными субъектами экономики возникают хозяйственные связи, происходит интенсивное движение товаров, услуг, денег. Собственно в этом и проявляется взаимодействие государства, фирм и домашних хозяйств, изучение которого позволяет увидеть еще одну картину того, как действует, работает экономика страны. Рассмотрим изображенную на рис. 9 укрупненную схему взаимодействия главных хозяйствующих субъектов, в которой отражены основные материальные и денежные связи между ними.

Наиболее интенсивные взаимосвязи наблюдаются между производителями и потребителями. Предприятия, фирмы, про-

изводящие потребительские товары и услуги, непосредственно или через торговые организации, рынок продают населению, домашним хозяйствам созданный ими продукт. В результате возникает поток товаров и услуг от производителей к потребителям. За товары и услуги домашние хозяйства уплачивают продавцам деньги, т.е. осуществляют платежи производителям (денежный поток), и предоставляют производителям факторы производства, прежде всего в виде рабочей силы. Направляясь утром на работу, любой труженик приносит вместе с собой на производство главный фактор производства – труд. Население способно обеспечивать производство и другими факторами: капиталом, информационными и даже природными ресурсами, землей. В обмен на предоставляемые факторы производства, в уплату за труд предприятия, фирмы выплачивают денежное вознаграждение в виде заработной платы, дополнительных к ней денежных поощрений и платы за другие (кроме труда) факторы. Деньги, поступающие от производителей в домашние хозяйства в виде оплаты труда, служат основным источником средств, затрачиваемых затем потребителями на покупку товаров и услуг.

Обмен факторами производства и денежными средствами имеет место не только между предприятиями и домашними хозяйствами. Предприятия, фирмы обмениваются производимыми товарами и услугами между собой, продавая и покупая друг у друга производимый продукт и осуществляя взаимные денежные расчеты. Так что предприятия-производители есть одновременно и потребители. Но они потребляют только промежуточную продукцию, товары производственного назначения. Потребителями же товаров и услуг, удовлетворяющих конечные потребности людей, являются домашние хозяйства, население. Аналогичным образом и домашние хозяйства могут обмениваться между собой потребительскими товарами и услугами, выплачивая за них друг другу деньги. Эти внутренние потоки товаров, услуг, денег в рассматриваемой упрощенной схеме не указаны.

С предприятиями, фирмами взаимодействуют не только домашние хозяйства, но и государство, т.е. правительство, государственные органы управления. Предприятия продают часть произведенных ими товаров и услуг государству. В целях удовлетворения не

только индивидуальных потребностей, но и общественных государство заказывает предприятиям, организациям, фирмам и оплачивает из государственного бюджета целый ряд товаров и услуг общественного и государственного назначения. Это вооружение, средства безопасности, общественный транспорт, государственная связь, обеспечение научных исследований, содействие развитию новых отраслей, строительство объектов государственного значения и многое другое, производимое по государственному заказу.

Естественно, что в обмен на предоставляемые государству товары и услуги предприятия получают государственные денежные платежи. Чаще всего это бюджетные ассигнования, т.е. деньги, выделяемые из государственного бюджета для оплаты заказанных государством у предприятий (организаций) товаров и услуг. Государство, со своей стороны, получает значительные денежные средства от предприятий, фирм. Основную их часть составляют государственные налоги. Государство также взимает с предприятий в свой бюджет различные платежи, чаще всего за использование принадлежащих государству природных и иных ресурсов. Кроме того, предприятия обязаны платить за предоставляемые им государственные услуги. Ведь государство во многом отстаивает права, обеспечивает безопасность предприятий, создает для них объекты инфраструктуры, оказывает юридическую помощь. За все это приходится платить.

Многообразные экономические отношения связывают между собой государство и домашние хозяйства. Государство получает от домашних хозяйств трудовые ресурсы в лице работников государственных предприятий, организаций, учреждений. Население может предоставлять государству и другие факторы производства, необходимые для выполнения государственных работ. В оплату за предоставленные факторы государство выплачивает домашним хозяйствам деньги. Это прежде всего заработная плата государственных служащих. Государство несет на себе бремя социальных выплат в виде государственных пенсий, стипендий, пособий.

Государство оказывает своим гражданам, населению значительное количество государственных услуг, в том числе частично бесплатных: обеспечивает безопасность, охрану прав, образование и охрану здоровья, развитие науки, культуры, физической культу-

ры. Но в то же время государство взимает с населения налоги, взыскивает платежи за пользование определенной государственной собственностью, природными ресурсами, берет плату за некоторые виды государственных услуг.

Этот сложный, многогранный экономический кругооборот ресурсов, продуктов, товаров, услуг, денег осуществляется непрерывно и отражает многообразие связей и отношений между участниками экономических процессов.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Кто является участником экономических процессов, субъектом экономической деятельности?
2. Охарактеризуйте трех главных экономических субъектов страны.
3. Каковы основные материальные и денежные отношения, связи, взаимодействия между государством, производителями и потребителями?
4. Кто служит поставщиком факторов производства для производителей и государства?
5. Как формируются денежные потоки между главными экономическими субъектами?
6. Что дает государство потребителям в лице домашних хозяйств?

### **3.4. О двух типах экономических систем**

Экономики разных стран наряду с общими чертами имеют и различия, иногда довольно существенные. Чаще всего такие различия вызваны масштабами и уровнями развития, специфической отраслевой структурой экономики, зависящей от природных ресурсов. Сказываются и исторические особенности. Однако главное отличие экономик заключается в принципах организации воспроизводственных процессов. Устройство экономической жизни в стране вытекает из того, каким образом правительство и народ страны отвечают на три главных вопроса экономической науки: «Что, как, для кого производить?»

В зависимости от того, как действует экономика и как ею управляют, различают разные типы экономических систем. К тому же на

любой экономической системе лежит отпечаток господствующего в стране политического строя, государственной идеологии. *Основное различие экономических систем вытекает из характера распределения и обмена производимых экономических продуктов.*

Технология производства, основывающаяся на всеобщих законах физики, химии и других точных наук, находится вне политического влияния. В значительной степени однотипны потребности людей, особенно физиологические. Но в отношении того, как распределять и обменивать продукт производственной деятельности, точки зрения могут существенно расходиться или даже быть полярно противоположными.

Некоторые ученые, политики считают, что лучший способ распределения товаров между претендующими на них потребителями – купля-продажа, рынок. Есть у тебя деньги и желание – купи, а нет денег, то не получишь и товар. *Такие экономические отношения называются товарно-денежными, а экономическая система – рыночной.* Еще ее называют капиталистической.

Другие ученые уверены, что капиталистическая система несправедлива, порождает неравенство и эксплуатацию. Они считают, что не рынок, а центральные государственные органы должны распределять произведенные блага, предварительно планируя, задавая их выпуск. Таким образом, во главу угла ставится принцип централизованного планирования и распределения экономического продукта. Денежные отношения, купля-продажа отодвигаются в этом случае на задний план. От денег, обмена, рынка можно даже вообще отказаться, если произведенный продукт распределяется по заранее намеченному плану или решениям центральных органов. Построенную таким образом экономическую систему принято именовать централизованной, плановой экономикой. Такую экономическую систему пытались построить в бывшем СССР, странах социализма.

Прежде чем сравнивать эти два типа экономических систем, оценивать их преимущества и недостатки, необходимо усвоить, что в мире не существовали, не существуют и вряд ли могут существовать рыночная или централизованная экономика в чистом виде. В действительности любая реальная экономика – смешанная, ибо в ней сочетаются черты и рыночной, и централизован-

ной экономики, присутствуют и централизованное распределение, и рыночный обмен товара.

Так что когда говорят о рыночной экономике, то имеют в виду экономическую систему, в которой рыночные принципы ведения хозяйства играют ведущую роль, заведомо преобладают над централизованным планированием, государственным распределением ресурсов. В такой экономике свободный рыночный обмен результатами производственной деятельности стоит выше принудительного распределения благ государственными органами. Централизованную, плановую экономику называют еще и командной, административной, так как в руководстве такой экономикой преобладают директивные методы, администрирование. Рыночной же экономикой управляет, по меткому выражению великого экономиста Адама Смита, «невидимая рука» рынка, складывающиеся на нем спрос, предложение, цены, конкуренция.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Назовите и охарактеризуйте основные типы современных экономических систем, занимающих господствующее положение в разных странах.

2. Что характеризует тип экономической системы?

3. Какую экономику называют централизованной, административной, командной, плановой и почему?

4. Какую экономику считают рыночной?

5. Что дает основание считать экономику любой страны смешанной?

### **3.5. Различия централизованной и рыночной экономики**

Экономика рыночного типа отличается от централизованной экономики не только основным принципом построения и действия экономической системы. В дополнение к нему существует несколько конкретных признаков, свойств, позволяющих провести водораздел между этими двумя видами экономик.

В централизованной экономике господствует государственная форма собственности на средства производства. Так, в бывшем СССР практически все средства производства находились в государственной или близкой к ней колхозной собственности.

Частная собственность на средства производства была практически запрещена.

В рыночной экономике соблюдается принцип разнообразия и равноправия форм собственности. Допускается наряду с государственной коллективная и частная собственность на землю, имущество, основные производственные средства. Более того, определяющая часть средств производства принадлежит акционерам и частным собственникам.

Понятно, что в условиях свободы частной собственности на все виды благ возникает значительное имущественное неравенство, характерное для экономики рыночного типа. Такой экономике присуща поляризация богатства. Однако благодаря частной собственности исчезает безразличие, бесхозяйственное отношение к имуществу, ценностям, свойственное централизованной экономике, где все принадлежит всем и в результате мало кто заботится о сохранности добра и лучшем его использовании.

В централизованной экономике экономическая жизнь направляется в основном обязательным, директивным государственным планом. Действует жесткая централизация управления, при которой хозяйствующие субъекты вынуждены руководствоваться в своей деятельности прежде всего указаниями вышестоящих органов – управление экономикой осуществляется по «вертикали», сверху вниз.

В рыночной экономике производство планируют сами фирмы, предприниматели, государственные органы используют преимущественно «советующее» планирование. Но существует государственное планирование бюджета и государственные социально-экономические программы. Основой отношений между фирмами служат договоры, контракты, соглашения, запросы потребителей, государственные заказы. Так что управление осуществляется по «горизонтали» – потребители обладают возможностью влиять на производителей.

Централизованное планирование и управление экономикой привлекательно с позиций возможности проведения твердой, единой государственной политики. Но оно убивает инициативу, порождает стремление предприятий получить «легкие» планы, приводит к диктату производителя над потребителем, порождает острые товарные дефициты.

В результате неплановая, рыночная экономика оказывается эффективней плановой, нерыночной.

В централизованной экономике действуют в основном назначаемые органами власти государственные цены, в рыночной – под воздействием спроса и предложения складываются свободные рыночные цены. Многие потребители благосклонно воспринимают государственные цены как низкие, твердые, устойчивые. Но при этом не принимается во внимание, что таким ценам всегда сопутствуют дефицит товаров, очереди, продажа по талонам и карточкам, «черный рынок».

Рыночные цены позволяют уравновесить спрос и предложение, что способствует насыщению рынка товарами, их свободной купле и продаже.

Централизованная экономика тяготеет к государственной организации производства и поэтому в ней до предела ограничено предпринимательство. Рыночная экономика – это экономика свободного предпринимательства, в ней каждому предоставляются права и возможности открыть свое собственное дело, искать и находить личную выгоду. Так что если в централизованной экономике практически всем гарантирована хоть бедная, но тихая, спокойная жизнь, то в рыночной экономике инициативным людям открыта дорога к деньгам, богатству, успеху.

Рыночная экономика, раскрепощающая четвертый фактор производства – предпринимательство, способствует значительно повышению экономической активности населения. А это в конечном счете приводит к экономическому росту.

Централизованной экономике присуще уравнительное распределение доходов.

Девиз рыночной экономики: «Чем больше и лучше работаешь, тем выше доходы».

Естественно, что в условиях рыночной экономики углубляется дифференциация доходов, что многим гражданам не нравится. Но в то же время хорошо известно, что если одинаково оплачивать разный труд, то не будет и стремления людей повышать эффективность и качество своей работы, не будет и экономической справедливости.

Централизованная экономика до предела монополизирована, в ней зачастую некоторые виды товаров выпускает только одно

предприятие в стране. Господствует отраслевая монополизация, когда одно министерство держит в своих руках все производство товара и вообще не боится ни внутренней, ни внешней конкуренции.

Рыночная экономика характеризуется жесткой конкуренцией, которая подталкивает фирмы к борьбе за потребителя, за сбыт своей продукции. Но стремление к монополизму проявляется и в условиях рыночной экономики. Конечно, конкуренция не безболезненна для экономики и общества. Многие фирмы становятся банкротами, закрываются. Возникает безработица и приходится выплачивать пособия безработным. Но плюсы рыночной конкуренции превышают ее минусы. Благодаря конкуренции настолько растут производство, производительность труда и качество продукции, что неизбежные издержки, как правило, удается компенсировать. И централизованная, и рыночная экономики имеют ряд преимуществ и недостатков. Однако исторический опыт подтверждает, что рыночная экономика более эффективна и способна обеспечить людям гораздо больше благ, что и является целью экономики.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Перечислите и охарактеризуйте конкретные признаки, свойства, отличающие централизованную и рыночную экономику.
2. В чем вы видите преимущества рыночной экономики по отношению к централизованной, и наоборот?
3. Проявились ли преимущества рыночной экономики в современной России?
4. Можно ли считать современную российскую экономику рыночной?

**Практикум 3.** Повторите тему и заполните таблицу.

Финансовый раздел бизнес плана

1.
2.
3.
4.
5.
6.

### ***Тестовые задания***

**1. Реальные доходы (баланс реальных доходов) – это:**

- а) все денежные доходы;

- б) сумма денежных и натуральных доходов;
- в) сумма денежных и натуральных доходов плюс материальные затраты непроеизводственной сферы.

**2. Денежные доходы (баланс денежных доходов и расходов населения) – это:**

- а) зарплата работников материального производства;
- б) фонд оплаты труда работников нематериальной сферы;
- в) все денежные поступления населения.

**3. Воспроизводственная структура – это:**

- а) фонд потребления и фонд накопления;
- б) материальные затраты и чистая продукция;
- в) фонды возмещения, потребления и накопления;
- г) издержки всех отраслей и предприятий.

**Задание на дом:** Case-study: «Финансовый потенциал муниципального образования» (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013.– С. 179).

### **Библиографический список к разделу 3**

1. *Адуков Р.Х.* Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе / Р.Х. Адуков, А.Н. Адукова // Местное самоуправление в РФ. – 2007. – № 7.

2. *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журн. рос. права. – 2006. – № 3. – С. 12.

3. *Гражданский кодекс Российской Федерации.* Ч. 1–4. С изм. и доп. на 01. 06. 2012. – М.: Эксмо, 2013.

4. *Гранберг А.Г.* Региональное развитие: опыт России и Европейского союза. – М.: Экономика, 2000.

5. *Данильян В.И.* Экологический вызов и устойчивое развитие/ В.И. Данильян, К.С. Лосев. – М.: Прогресс-Традиция, 2000.

6. *Европейская Хартия о местном самоуправлении* // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36.

7. *Катица С.П.* Демографическая революция и кризис идеологии // Экономика и жизнь. – 2010. – № 1 (110).

8. *Концепция* перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: указ Президента Российской Федерации от 01. 04. 1996 № 440 // Рос. газета. – 1996. – 9 апр. – С. 3.

9. *Ленская С.* Общественный сектор и муниципальная собственность / С. Ленская, Е. Сычева // Экономист. – 1998. – № 8. – С. 69.

10. *Мекуш Г. Е.* Экологическая политика и устойчивое развитие: анализ и методические подходы. – М.: Макс-Пресс, 2007.

11. *Россия* и страны мира: стат. сб. – М.: Росстат, 2008.

12. *Самоуправление: от теории к практике* / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. Х. Шахназарова. – М.: Юрид. лит., 1988.

13. *Система* муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005.

14. *Соболева С. В.* Приоритеты и важнейшие направления демографической политики Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2.

15. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2007.

16. *Юридическая энциклопедия* / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2007.

#### 4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Методы муниципального управления.

4.2. Прямые и косвенные экономические методы.

4.3. Организация бюджетного процесса на примере Новосибирской области.

4.4. Совершенствование экономических методов муниципального управления.

##### *Термины, понятия, категории*

**Бюджет** (budget) – 1) *роспись (в денежной форме) доходов и затрат любого экономического объекта, от государства до семьи;* 2) *бюджет государства [state budget] – роспись его доходов (главным образом, от налогообложения);* 3) *(от старонормандского bougette – кошелек, сумка, кожаный мешок, мешок с день-*

гами) – схема доходов и расходов определённого лица (семьи, бизнеса, организации, государства и т. д.), устанавливаемая на определённый период времени; 4) форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для финансирования задач и функций государства и местного самоуправления.

**Доход** – 1) денежные средства или материальные ценности, полученные государством, физическим или юридическим лицом в результате какой-либо деятельности за определённый период времени; 2) то, что получено; 3) (income) – сумма, которую индивид может потратить за какой-то период времени без изменения размера своего капитала. Для лица, не имеющего ни активов, ни долгов, личный доход может быть определен как поступления в форме заработной платы; 4) выручка от реализации продукции (работ, услуг) за вычетом материальных затрат, т. е. денежная форма чистой продукции предприятия.

**Расходы** – 1) затраты, уменьшение экономических выгод в результате выбытия денежных средств, иного имущества. Упрощенно говоря: прибыль = доход – расход; 2) это то, что потрачено.

**Тариф** (араб. فيرعت «определение») – 1) система ставок платы (платёж) за различные производственные и непроизводственные услуги, предоставляемые компаниями, организациями, фирмами и учреждениями; 2) ставка или система ставок обложения, платы за пользование чем-нибудь.

**Прямые методы экономического регулирования.** Суть прямых методов такая. В условиях рыночной экономики предприятие-производитель самостоятельно устанавливает цены на свои изделия, учитывая при этом действующие в государстве законодательные и нормативные акты. Отклонение от действующих установленных норм и правил проявляется в процессе взаимодействия предприятия с партнерами, кредитно-финансовой системой, банковской системой, налоговой администрацией.

В период инфляции возникает дефицит товаров, цены растут, денежные средства обесцениваются. При таких условиях государство вмешивается в дела предприятия через регулирование цен на важнейшие товары и услуги для населения, осуществляет антимонопольные меры, пытается уменьшить

социальную напряженность в обществе. Прямое регулирование осуществляется в отраслях общественного пользования (электроэнергетика, общественный транспорт, связь, водоснабжение, коммунальные и жилищные услуги и др.).

**Косвенные методы экономического регулирования.** Заключаются в направленности изменений конъюнктуры, установлении оптимального соотношения между спросом и предложением. Они осуществляются в различных формах: от государственных заказов и регулирования затрат предприятий через установление норм и нормативов до рыночных. Эти методы не имеют прямого действия, но способствуют уменьшению роста цен в масштабе всей экономики. Степень регулирования цен со стороны государства определяется экономическими условиями, которые формируются в государстве. Если кризисные тенденции снижаются, то и регулирование цен со стороны государства уменьшается. Все методы, которыми государство влияет на процессы ценообразования, условно можно разделить на экономические и административно-командные.

**Цель государственного регулирования цен** в любом государстве зависит от многих факторов, к которым относятся: национальные особенности, климатические условия, наличие сырья, материалов, политическая ситуация в стране, место государства в мировом разделении труда. В целом регулирование цен может быть прямым (путем установления определенных правил ценообразования) и косвенным (через механизм экономического воздействия на производственную и коммерческую деятельность предприятия).

#### **4.1. Методы муниципального управления**

Методы управления – это способы и приемы управленческой деятельности, с помощью которых объект управления направляется на достижение своих целей. Методы муниципального управления основываются на объективных экономических законах, закономерностях социально-экономических систем, учитывают достигнутый научно-технический уровень, социальные, правовые и психологические отношения в процессе управления. Методы муниципального управления всегда используются ком-

плексно, взаимно дополняя друг друга. Их совокупность образует целостную систему методов муниципального управления. Существуют следующие группы методов: экономические, административно-распорядительные и правовые, социально-психологические. Каждая группа методов обладает определенным характером воздействия на объект управления. Искусство управления заключается в овладении этими методами, в правильном их выборе и сочетании, умении применить на практике.

#### **Экономические методы муниципального управления.**

Экономические методы управления – это комплекс способов и приемов управления, основанных на использовании экономических законов и интересов. Цель этих методов – создать условия, заинтересовывающие производителя производить необходимые товары и услуги нужного качества и по приемлемой цене. Эти методы призваны обеспечить гармонию и единство экономических интересов предприятий (организаций), местного сообщества и конкретного жителя.

*Экономические методы* включают в себя *планирование, хозяйственный расчет, ценовую политику, бюджетную политику, налоговую политику, кредитную политику* и др. Потребность в экономических методах управления закономерно и существенно возрастает, поскольку в условиях развития частного предпринимательства не всегда возможно и разумно решать с помощью директивного воздействия сложную совокупность задач удовлетворения растущих потребностей населения. *Сущность экономических методов* – в воздействии на экономические интересы потребителей и работников с помощью цен, оплаты труда, прибыли, кредита, налогов и других экономических рычагов, позволяющих создавать эффективный механизм работы. Экономические методы основываются на *использовании стимулов*, предусматривающих заинтересованность и ответственность управленческих работников за последствия принимаемых решений и побуждающих работников добиваться инициативного осуществления поставленных задач без специальных на то распоряжений.

*Особенности экономических методов управления* состоят в том, что они базируются на некоторых общих правилах поведения, дающих возможность маневрировать ресурсами, тогда

как административные характеризуются конкретно-адресными задачами, ориентированными на достижение целей управляемой системы путем формирования ее четкой структуры, создания условий для подготовки, принятия и реализации решений; оказывают на производителей и потребителей косвенное воздействие посредством системы отношений, учитывающих интересы коллектива и отдельных работников (административные методы по своей природе не способны столь полно и непосредственно ориентироваться на экономические интересы объекта управления); непременно предполагают самостоятельность предприятия на всех уровнях при одновременном возложении на него ответственности за принимаемые решения и их последствия (в отличие от административных методов, предполагающих значительную долю ответственности вышестоящих органов, принимающих решения); побуждают исполнителей к подготовке альтернативных решений и выбору из них наиболее соответствующих интересам коллектива (административные распоряжения большей частью однозначны, требуют обязательного, точного исполнения).

Экономические методы управления должны занять и неизбежно займут доминирующее положение. Это необходимо для нормального функционирования ассоциаций, союзов, предприятий в новых условиях хозяйствования. Одновременно сокращается число звеньев управления. При умелом использовании экономических методов управления управляющие органы в условиях рынка легче преодолевают инертность в реализации своих задач, обусловленную отсутствием соответствующей экономической заинтересованности в оперативном удовлетворении меняющихся потребностей. Усиливается самоконтроль, до минимума снижается необходимость в административном контроле, который сосредоточивается, если в том есть потребность, на конечных результатах обслуживания населения. Чем шире применяются экономические методы, тем большее число вопросов решается непосредственно в основных звеньях управления, ближе к источнику информации. В прошлом в условиях необоснованного широкого применения административных методов нередко на высоких уровнях управления принимались решения, которые по своему содержанию входили в компетенцию нижестоящих зве-

ньев управления. В результате замедлялся процесс принятия решений и не обеспечивалась требуемая оперативность управления, снижались его компетентность и качество. Использование системы экономических методов на государственных предприятиях даст должный эффект только в том случае, если прибыльность ведения хозяйства будет охватывать все звенья организационной структуры управления, образуя замкнутую систему с распределением материальной ответственности между всеми ее звеньями.

**Административно-распорядительные и правовые методы муниципального управления.** Исполнительный орган местного самоуправления (местная администрация) осуществляет свои функции двумя способами: правовыми и организационными. Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов местного самоуправления. Организационный способ предполагает организацию работ по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти. Административно-распорядительные и правовые методы представляют собой совокупность средств юридического (правового и административного) воздействия на отношения людей. Осуществление этих методов гарантируется действующей системой федеральных и региональных законов, нормативных актов местного самоуправления. Юридическое воздействие заключается в применении правовых норм, регулирующих связи и отношения, возникающие в процессе управления. Правовые нормы выражаются в различных законодательных актах, положениях, инструкциях, приказах и распоряжениях. Применение правовых норм предполагает использование санкций, которые подразделяются на дисциплинарные, материальные, административные и уголовно-правовые. Административные методы предполагают организационное и распорядительное воздействие. Организационное воздействие выражается в четком распределении функций управления, установлении прав и обязанностей работников управления, регламентации основных процедур управленческой деятельности. В основе организационных воздействий лежат ор-

ганизационное регламентирование и организационное нормирование. Организационное регламентирование устанавливает правила, обязательные для выполнения, и определяет содержание и порядок управленческой деятельности в соответствии с правовыми нормами и инструктивными материалами. Организационное нормирование заключается в разработке нормативов и норм; численности управленческого персонала и управляемости, затрат труда в сфере управления и длительности управленческих операций и процедур, расходов материалов и других расходов. Устав, положения, регламент, должностные инструкции, распределение прав и обязанностей, организационные структуры создают базу для распорядительной деятельности, т.е. для установления конкретных заданий и контроля их исполнения. Распорядительное воздействие осуществляется в процессе функционирования муниципального образования и направлено на обеспечение слаженной работы аппарата управления, на поддержание всей инфраструктуры в заданном режиме работы или перевод ее в более совершенное состояние.

**Социально-психологические методы.** Способы и приёмы воздействий, основанные на использовании социальной психологии, называются социально-психологическими методами управления. В этом управлении используются две группы методов, учитывающих человеческий фактор: социологические и психологические. Социологические методы управления реализуют закономерности функционирования и развития коллективов и общества. К этой группе относятся следующие методы:

- а) методы управления социально-массовыми процессами;
- б) методы управления группами;
- в) методы управления групповыми явлениями и процессами;
- г) методы социального нормирования;
- д) методы ролевых изменений;
- е) методы социального регулирования.

Психологические методы в управлении предполагают использование не только психологических методов в чистом виде, но всего комплекса психологических знаний, которые в рабочей ситуации подсказывают правильное решение, позволяют понять и оценить происходящее. К основным типам психологических

методов управления относятся: психологические методы профессионального отбора и обучения, психологические методы организации и гуманизации труда, методы мотивации трудового поведения. В этих методах учитываются темперамент, характер, способности и задатки человека.

## 4.2. Прямые и косвенные экономические методы

**Бюджетное финансирование.** Бюджетное финансирование – предоставление бюджетных средств на безвозвратной и возвратной основе всем бюджетополучателям в соответствии с установленным законодательством для полного или частичного покрытия их расходов на проведение мероприятий, предусмотренных в утвержденном бюджете. Бюджетное финансирование – одна из действующих форм покрытия расходов хозяйствующих субъектов. Она применяется для обеспечения затрат, имеющих общегосударственное, региональное и локальное значение, с их финансированием соответственно из федерального, регионального и местных бюджетов. Бюджетное финансирование осуществляется в соответствии с установленными принципами путем использования специальных форм и методов предоставления бюджетных средств; в ходе бюджетного финансирования действует государственный финансовый контроль за целевым, экономным и эффективным расходованием денежных средств. Принципы бюджетного финансирования можно подразделить на общие, касающиеся всех бюджетополучателей, и частные, определяющие порядок предоставления бюджетных средств предприятиям, организациям и учреждениям в зависимости от их организационно-правовой формы и метода ведения хозяйства. К общим принципам в России относят: соблюдение законности финансирования (отпуск бюджетных средств может происходить только на основе утвержденного бюджета и сводной бюджетной росписи); целевой характер предоставления бюджетных средств; выделение средств в пределах лимитов бюджетных обязательств, признанных органом, исполняющим бюджет, и с учетом использования ранее отпущенных бюджетных ассигнований. К частным относят принципы, различающиеся в зависимости от того, кому и на какие цели предоставляются бюджетные средства. Так, для

бюджетных учреждений действует принцип зависимости объема финансирования от установленных норм и фактически достигнутых показателей по сети, штатам и контингентам.

Бюджетные средства могут предоставляться в следующих формах финансирования: ассигнования различного рода (на содержание бюджетных учреждений; на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых по государственным и муниципальным контрактам; на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; и др.); трансферты населению и нижестоящим бюджетам; бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки, рассрочки и т.п.); инвестиции; ссуды, дотации, субвенции, субсидии; средства на обслуживание долговых обязательств; кредиты иностранным государствам и др. Российская система бюджетного финансирования в 2000-е гг. претерпела существенные изменения по сравнению с системой бывшего СССР: значительно сокращены объемы бюджетного дотирования предприятий на основе совершенствования механизма дотирования – бюджетные средства стали выделяться под конкретные виды продукции и на строго определенное время; деятельность конкретных предприятий финансируется в рамках целевых программ; средства выделяются в пределах бюджетных обязательств признанным органом, исполняющим бюджет, и установленных лимитов; введено бюджетное кредитование с использованием принципов платности и возвратности.

Порядок предоставления средств из бюджета зависит от организационно-правового статуса предприятия, организации, учреждения. Например, финансирование бюджетных учреждений производится в безвозвратном порядке в строгом соответствии с назначениями, предусмотренными в их годовых с поквартальной разбивкой сметах и в меру выполнения установленным им государственных (муниципальных) заданий. При этом учитываются изменения, вносимые в смету в установленном порядке, и соблюдаются все требования финансово-бюджетной дисциплины. Бюджетное финансирование казенных предприятий (заводов, фабрик, хозяйств) производится в соответствии с планом-заказом и планом развития, по согласованию с Министерством экономического раз-

вития и торговли России и Минфином России. Средства казенным предприятиям выделяются из бюджета на выполнение государственных инвестиционных программ, НИОКР, содержание объектов социальной инфраструктуры; компенсацию убытков от выполнения плана-заказа; проведение конверсионных мероприятий и т.д. Неиспользованные бюджетные средства по истечении года казенные предприятия обязаны возвращать в бюджет.

По государственным и муниципальным унитарным предприятиям, основанным на праве хозяйственного ведения и функционирующим на коммерческих началах, бюджетное финансирование частично может осуществляться на условиях платности и возвратности; на таких же условиях бюджетные средства предоставляются негосударственным коммерческим предприятиям, выигравшим конкурс инвестиционных проектов. Их расходы финансируются в пределах сумм, утвержденных по бюджету на соответствующий год.

На платной и возвратной основах финансируются специфические мероприятия, особо выделяемые в составе бюджетных расходов. К ним относятся: мероприятия по государственной поддержке завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненной к ним местности с ограниченными сроками завоза; расходы по формированию федерального продовольственного фонда; мероприятия, связанные с обеспечением агропромышленного комплекса машиностроительной продукцией на основе долгосрочной аренды (лизинга); расходы на пополнение фонда льготного кредитования; меры по оказанию краткосрочной финансовой поддержки предприятий, осуществляющих структурную перестройку производства или экспортирующих продукцию обрабатывающей промышленности и т.п. Заемщиками бюджетных средств выступают российские предприятия и организации, являющиеся юридическими лицами, за исключением предприятий с иностранными инвестициями, а также органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. За несвоевременный возврат бюджетных средств и просрочку уплаты процентов взимается штраф в установленных размерах.

Бюджетное финансирование может распространяться и на негосударственные коммерческие организации, осуществляющие

новое строительство, техническое перевооружение и реконструкцию своего производства. Однако бюджетные средства на федеральном уровне выделяются только по решению Правительства РФ, принимаемому исходя из экономического обоснования, при наличии необходимой проектно-сметной документации и положительной экспертизы, и лишь при условии обеспечения участия России или увеличения доли ее собственности в уставных капиталах этих организаций. Такое участие и увеличение доли собственности государства достигается путем передачи в федеральную собственность по номинальной стоимости дополнительных пакетов акций (паев) на сумму предоставляемых бюджетных средств. Подобным же образом решаются вопросы с бюджетным финансированием негосударственных предприятий и на региональном, а также муниципальном уровнях с выделением средств из соответствующего бюджета.

Методы бюджетного финансирования, отражающие расходование бюджетных средств, включают: списание денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физического и юридического лиц; зачет денежных средств (при условии наличия задолженности бюджетополучателя по неналоговым платежам в бюджет). Совершенствованию бюджетного финансирования в России будет способствовать переход к бюджетному субсидированию коммерческих предприятий по результатам конкурсной борьбы претендентов за субсидии и отбора наиболее эффективных вариантов инвестирования бюджетных средств. Такой способ позволит России реально решить вопрос о возможности долевого участия государства и хозяйствующих субъектов в покрытии определенных видов расходов. При перестройке бюджетного финансирования учитывается опыт, накопленный мировой практикой инвестирования ресурсов в общественное производство (так, в Японии отдают предпочтение финансовой поддержке экономически сильных, а не слабых предприятий, которые благодаря бюджетным субсидиям получают возможность для значительного рывка вперед).

Бюджетное финансирование должно шире использоваться, с одной стороны, для поддержания достигнутого уровня социально-культурного обслуживания населения, с другой – для до-

стижения оптимальной структуры отраслей с учетом социальных приоритетов. При этом важно, чтобы в бюджете любого уровня размеры и сроки поступления денежных средств точно соответствовали требованиям бюджетного финансирования, чтобы не было задержек с финансированием из-за несвоевременного и неполного поступления средств в бюджет. Пустая казна, нарушающая бюджетное финансирование, – не только результат кризисного состояния экономики, но и свидетельство просчетов, допущенных в управлении государственными и муниципальными финансами, в том числе из-за несбалансированности бюджета и недостаточной обоснованности устанавливаемых лимитов финансирования, которые не должны превышать сумм реально поступающих доходов. При снижении поступлений бюджетных доходов или источников покрытия дефицита в процессе исполнения бюджета в бюджетном финансировании может предусматриваться режим сокращения расходов бюджета или режим блокировки расходов.

**Установление тарифов и цен на услуги и товары.** Устанавливая цену на услугу, руководство принимает одно из самых важных решений. Ценообразование является единственной рыночной стратегией, которая непосредственно приносит доход. Все другие переменные в рыночной структуре – реклама, подготовка услуги, распространение – требуют затрат.

За последние годы экономическое и конкурентное давление привело к новым стратегиям в ценообразовании. В то же время практика ценообразования во многих компаниях остается интуитивной и рутинной. Часто устанавливают цену, определив объем затрат. Вместе с тем определение цен не является основным фактором в рыночной стратегии для сферы услуг. Сервисные фирмы должны быть активными в условиях постоянного давления растущей конкуренции. Организациям, которые достигли успехов в установлении рыночных цен, удалось занять активную позицию в ценообразовании. Они смогли последовательно повышать или снижать цены без ответного воздействия со стороны конкурентов, а затем стать опережающей силой в области стратегии и тактики ценообразования.

Для обеспечения успеха в ценообразовании есть две основные предпосылки. Во-первых, необходимо понимать, как рабо-

тает цена. Из-за сложности ценообразования в условиях влияния поставщиков, продавцов, дистрибьюторов, конкурентов и потребителей, простые предписания традиционной микроэкономической теории не подходят для современной рыночной системы. Кроме того, компании, которые при определении цены ориентируются прежде всего на свои затраты, допускают серьезную ошибку. Во-вторых, любому продавцу необходимо представлять, как потребитель воспримет цену и ее изменение.

Цена играет две роли. Она используется как индикатор того, сколько должен заплатить покупатель, и как показатель качества услуги. Разница между ценами создает предпочтение для покупателя. Поэтому тот, кто устанавливает цену, обязан знать, как покупатель воспримет эту информацию. Более того, цена должна быть соизмерена с восприятием ценности этого товара покупателем. Пренебрежение этими основными принципами ведет к грубым ошибкам.

При установлении цены должны быть приняты во внимание шесть основных факторов:

1. Требования. Уровень требований на услуги ограничивает потолок, или максимальную цену, которая может быть установлена. Определение максимальной цены зависит от восприятия заказчиком ценности предложения продавца.

2. Затраты. Они ограничивают нижний уровень или минимум возможной цены. Для существующих услуг характерные затраты – это затраты на создание, маркетинг и распространение. Для новых услуг – это будущие прямые расходы на весь жизненный цикл услуги. Разница между тем, что хочет заплатить покупатель, и минимальными затратами и составляет пределы, в которых продавец, назначающий цену, может действовать по своему усмотрению.

3. Факторы конкуренции. Они могут сузить эти пределы, прежде всего в результате снижения потолка цен.

4. Общие прибыли. Нужно принять во внимание желаемый уровень прибыли. Обычно он отражает уровень риска в бизнесе и сказывается на увеличении минимальной цены, устанавливаемой на основе затрат.

5. Рыночные цели. Устанавливаются ли ценовые рычаги для использования расширения продаж на выбранном рынке?

6. Правовые и юридические ограничения. Есть ли какие-нибудь юридические акты, влияющие на ценообразование?

В зависимости от вида услуги, характера требований и конкуренции разброс цен может быть относительно большим или его может не быть. Тем не менее и некоторые другие важные факторы следует принять к сведению при установлении цены.

**Экономика ценообразования.** Один из наиболее важных факторов в определении цены – это **спрос**, т.е. объём услуги, которую покупатели хотят приобрести по определенной цене. Существует как основная теория установления цены, так и несколько важных аналитических концепций для практических решений в этой области. Некоторые из них следующие:

1. Теория поведения покупателя. Цена влияет на выбор покупателя, так как для него является индикатором стоимости услуги. Покупатель хочет получить максимальное удовлетворение в пределах своих финансовых возможностей. Один из источников информации для покупателя – цена. Другие источники не всегда доступны. Неизвестная информация вводит заказчика в заблуждение по поводу возможности получения требуемого удовлетворения при покупке услуги. Итак, покупатель может использовать цену в качестве показателя как стоимости услуги, так и качества.

2. Эластичность цен. Возможность устанавливать уровень цен в зависимости от меры отношений между ценой и изменяющимся спросом на услугу. Когда спрос падает из-за повышения цены, эластичность отрицательная.

3. Эластичность дохода. Служит для измерения взаимосвязи между доходом и изменяющимся спросом на услугу. Если спрос расширяется при росте дохода, то эластичность положительная.

4. Эластичность смежных цен. Служит мерой влияния изменения цены другой услуги на спрос на данную услугу. Если эти взаимосвязи отрицательные, то обе услуги пользуются спросом. Если эти взаимосвязи положительные, то для обеих требуются изменения. Эластичность смежных цен также используется в качестве меры эффективности изменения цены конкурентами.

**Добавка к цене за услугу.** Решения по ценообразованию принимаются под влиянием того фактора, что обычно есть несколько потребителей, которые могут заплатить больше установленной

цены за данную услугу. В основном это означает, что установленная цена может быть ниже, чем оценивают значение этой услуги некоторые потребители. Разница между ценой, которую они готовы заплатить, и ценой, которую они платят в действительности, называется добавкой потребителя к цене. По существу, добавка потребителя – это то, что потребитель получает при обмене денег на услугу. Ценность пользы (что получает потребитель) минус ценность обмена (цена) – разница положительная. Ценность пользы всегда превышает ценность обмена просто потому, что то, сколько потребители заплатили бы, должно быть больше того, сколько они действительно платят. Иначе они бы не приняли участия в обмене. Важным здесь является то, что цена, по которой происходит обмен, не эквивалентна ценности, поскольку часто является предполагаемой. Общее желание заплатить должно учитывать собственно ценность обмена и добавку к цене за услуги. Эта недавно разработанная концепция становится важным вкладом в определение цены. Вместо того чтобы концентрировать свое внимание на затратах при определении цены, лучше определить, какую ценность представляет собой данная услуга для потребителя.

**Восприятие покупателя.** Оптимальной считается цена услуги, которая установлена с учетом значимости данной услуги для покупателя. Восприятие услуги покупателем играет ключевую роль на рынке услуг. Восприятие обычно включает процесс распределения по категориям. Когда покупатель должен заплатить цену, отличающуюся от той, которую он заплатил в прошлый раз, он должен решить, является ли эта разница существенной. Если он решит, что порядок цен не изменился, он, возможно, будет действовать, как и в прошлый раз. Наоборот, если разница воспринята как довольно существенная, то покупатель может посчитать, что вновь предоставляемая услуга отличается от предоставляемой прежде и сделать свой выбор на основе цены. Покупатель принимает решение о покупке услуги в два этапа. Сначала он оценивает значимость предложения. Затем решает, сделать ли покупку. Не исключено также, что он отложит покупку до получения исчерпывающей информации. Выбор покупателя зависит от восприятия качества или своей выгоды по отношению к цене.

Покупая, он соотносит ожидаемое качество с убытком, связанным с необходимостью заплатить за него. Должна быть достигнута эквивалентность цены и качества услуги, которая будет служить интересам дела. Действительно, в большинстве публикаций отмечается, что качество товара или услуги может стать мощным преимуществом в конкурентной борьбе. Если покупатель знает, что цена и качество взаимосвязаны на рынке услуг, он, скорее всего, воспримет цену как показатель качества. Если он знает, что цена не соответствует уровню качества, он будет использовать другие показатели для оценки качества.

**Стратегии установления цен.** Компания должна многое сделать, прежде чем установить цены на услуги, представляемые на рынке. С учетом специфики услуги цены зависят от типа потенциальных покупателей. Если разные потребители приобретают разное количество услуг, то должен ли продавец предложить скидку? Компания должна также решить вопрос, делать ли скидку, если покупатель платит вперед, если да, то когда делать эту скидку и какой она должна быть. Обычно компания оказывает много услуг, и ответы на эти вопросы должны быть даны применительно к каждой услуге. Одна из самых интересных и трудных задач – определение цены на новую услугу. Эти решения обычно принимаются при наличии очень небольшой информации о потребностях, затратах, конкуренции и других переменных величинах, которые могут повлиять на успех. Одни услуги не пользовались успехом у потребителей потому, что не давали того, что они ждали от них, или потому, что услуги не были предложены в нужное время и в нужном месте. Другие – потому что имели неправильную цену – слишком низкую или слишком высокую. Трудность определения цены на новую услугу состоит в том, что когда услуга получит широкое применение, она будет устаревать значительно быстрее. Ключом к установлению цены на новый товар или новую услугу является учет чувствительности цены к спросу и росту прибыли, а также к затратам на производство товара или услуги. При этом главное – определить, почему товар или услуга заслуживают внимания покупателей, а не то, сколько они стоят продавцу. Здесь важно учесть, как взаимосвязаны цена на развивающийся вид услуги и восприятие покупателем пользы

от этой услуги по сравнению с затратами на ее покупку и с выбором, который есть у покупателя.

**Использование низких цен.** Это вторая стратегия для установления цены на новую услугу. Несмотря на многие преимущества, политика скольжения приемлема не для всех видов новых услуг. Использование низких цен в самом начале как способ захвата более широкого рынка реально при следующих условиях:

1. Объем продаж очень чувствителен по отношению к цене даже на ранней стадии представления услуги на рынке.

2. Возможность обеспечения существенной экономии затрат при работе с большими объемами.

3. Услуга сталкивается с угрозой сильных потенциальных конкурентов сразу после периода представления услуги на рынке. Поэтому сильная позиция на рынке становится одной из первоочередных задач в период представления услуги.

4. Нет покупателей, желающих заплатить высокую цену за услугу.

Поскольку такая политика ценообразования может быть проведена на любой стадии жизненного цикла услуги, эта стратегия всегда должна быть проверена перед тем, как новая услуга будет представлена на рынке. Иногда переход к политике низких цен может спасти услугу от «смерти» после того, как на рынке были получены цены слишком высокие, препятствующие формированию спроса.

### **4.3. Организация бюджетного процесса на примере деятельности Законодательного собрания Новосибирской области**

Одной из важнейших задач правительства Новосибирской области является последовательное проведение ценовой политики, направленной на развитие региональной экономики, углубление экономических реформ, совершенствование рыночных отношений. Государственное регулирование цен и тарифов в области осуществляется в целях:

- достижения баланса интересов субъектов ценообразования;
- преодоления кризисных явлений в формировании бюджета, сдерживания инфляции;

- увеличения объемов производства и улучшения качества продукции, выпускаемой и реализуемой на территории области;
- установления и поддержания ценового паритета между сырьевыми и перерабатывающими отраслями;
- содействия развитию рыночных отношений, конкуренции, свободного перемещения продукции, товаров, услуг и финансовых средств, свободной экономической деятельности;
- формирования соответствующих нормативов и правил для противодействия недобросовестной конкуренции отдельных субъектов ценообразования, пресечения злоупотреблений со стороны субъектов естественных и временных монополий в порядке, предусмотренном антимонопольным законодательством;
- достижения оптимальных соотношений между динамикой цен и уровнем заработной платы и других денежных доходов населения;
- необходимой социальной защищенности населения от роста цен и тарифов.

Объектами государственного регулирования цен и тарифов являются: продукция, товары, работы, услуги, реализуемые по государственным регулируемым ценам и тарифам, перечни которых определяются Правительством РФ и Правительством Новосибирской области. При государственном регулировании цен и тарифов должны соблюдаться следующие основные принципы:

- экономическая обоснованность затрат, уровня прибыли на производство продукции, товаров (работ) и предоставление услуг;
- учёт результатов деятельности субъектов ценообразования по итогам работы за период действия ранее утвержденных цен и тарифов;
- учёт рыночной конъюнктуры и влияния цен на объемы и эффективность производства.

Правительство Новосибирской области в пределах своих полномочий самостоятельно определяет направления и методы регулирования цен и тарифов для субъектов ценообразования по установленному перечню продукции, товаров и услуг.

Регулирование вводится на основе анализа деятельности субъектов ценообразования с учетом стимулирующей роли соответствующих методов в повышении качества производимой (реа-

лизуемой) продукции и в удовлетворении спроса и предложения на неё. При этом принимаются во внимание:

- обоснованность всех статей затрат в себестоимости производства (реализации), в том числе заработная плата;
- стоимость сырья, материалов и энергоресурсов, накладные расходы;
- налоги и другие платежи;
- стоимость основных производственных фондов, потребность в инвестициях, необходимых на воспроизводство, с учетом амортизационных отчислений и собственной прибыли;
- удаленность различных групп потребителей от места производства продукции;
- соответствие качества производимой (реализуемой) продукции спросу потребителей;
- государственные дотации и другие меры государственной поддержки.

Различают прямое и косвенное регулирование цен и тарифов.

**Прямое регулирование цен и тарифов** осуществляется путем:

- фиксированных цен и тарифов;
- предельных цен и тарифов;
- предельных уровней рентабельности по отдельным видам товаров, продукции (работ, услуг);
- предельных размеров снабженческо-сбытовых и торговых надбавок, наценок;
- согласования цен и тарифов.

**Косвенное регулирование цен и тарифов** осуществляется посредством:

- заключения ценовых соглашений по цепочке технологического передела;
- уведомления хозяйствующим субъектом о предстоящем изменении цен и тарифов;
- изменения налогообложения;
- введения льготного кредитования;
- выделения субсидий и дотаций из бюджета и других механизмов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 07. 04. 1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного

регулирования цен (тарифов)» Правительством Новосибирской области производится регулирование цен (тарифов) согласно следующему перечню:

1. Установление фиксированных цен и тарифов распространяется на следующие виды продукции, товаров, услуг:

– газ природный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам; сжиженный, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме газа для заправки автотранспортных средств);

– электроэнергия и теплоэнергия, тарифы на которые регулируются региональной энергетической комиссией;

– перевозка пассажиров и багажа автомобильным транспортом в городском и пригородном сообщении, по внутриобластным и межобластным (межреспубликанским в пределах РФ) маршрутам, включая такси;

– перевозка пассажиров и багажа электрифицированным транспортом в городском сообщении (осуществляется администрацией города);

– перевозка пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по согласованию с управлением Новосибирской железной дороги;

– перевозки пассажиров и багажа речным транспортом в местном сообщении и на переправах.

2. Установление предельных нормативов распространяется на:

– топливо твердое, реализуемое населению (10% к издержкам обращения для топливоснабжающих организаций);

– продукты детского питания (20% к себестоимости для предприятий-изготовителей);

– лекарственные средства и изделия медицинского назначения (30% к себестоимости при изготовлении в аптечной сети);

– изделия похоронного ритуала, ритуальные услуги (30% к себестоимости).

3. Установление предельных уровней снабженческо-бытовых и торговых надбавок распространяется на:

– продукты детского питания (30% – снабженческо-бытовая, 25% – торговая надбавка);

– продукция (товары), реализуемые на предприятиях общественного питания при общеобразовательных школах, профтеху-

чилищах, средних специализированных и высших учебных заведениях (III наценочной категории) (50% на сырье, используемое на изготовление продукции собственного производства, полученные товары);

– лекарственные средства и изделия медицинского назначения при отпуске из розничной аптечной сети лечебно-профилактическим учреждениям и населению по бесплатным рецептам (20% – снабженческо-сбытовая, 30% – торговая надбавка).

4. Согласование тарифов с департаментом цен распространяется на:

– услуги системы водоснабжения и канализации, оказываемые всеми хозяйствующими субъектами, кроме находящихся в муниципальной собственности.

Важнейшими задачами совершенствования регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий являются задействование эффективных механизмов снижения затрат и цен (тарифов) на производимую продукцию и оказываемые услуги, усиление государственного регулирования инвестиционных программ и контроля за их выполнением и финансовыми потоками. Политика федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования тарифов на электрическую энергию направлена на выполнение постановления Правительства РФ от 26.09.1997 № 1231 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в электроэнергетике и доведение тарифов на электрическую энергию для населения до фактической стоимости ее производства, передачи и распределения». По мере сокращения перекрестного субсидирования будут приниматься меры по расширению вывода крупных промышленных предприятий на оптовый рынок электрической энергии, другими словами, будет обеспечен доступ к более дешевой электроэнергии. Поэтапное сокращение перекрестного субсидирования потребителей позволит снять бремя высоких тарифов с промышленности. При этом необходимо возмещать часть затрат на оплату социально незащищенным группам населения за счет бюджетов разных уровней. Оптовые цены на природный газ как для промышленного потребления, так и реализуемый газораспределительными организациями для последующей реализации населению, утверждаются

ФЭК России. В целях создания условий для стабилизации работы промышленности Правительство РФ приняло решение с 1 января 1999 г. прекратить практику перекрестного субсидирования в газовой отрасли (оптовые цены на газ, поставляемый газораспределительным организациям для последующей реализации населению, будут доведены до уровня цен на газ для промышленного потребления). В целях обеспечения социальной защиты малоимущих слоёв населения при поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в газовой отрасли Правительством России принято постановление от 24.07. 1998 № 630 «О социальной защите населения при пересмотре цен на природный газ», предусматривающее осуществление контроля за предоставлением населению компенсаций за оплату жилья и коммунальных услуг и включением платежей за газоснабжение в перечень субсидируемых коммунальных услуг.

#### **4.4. Совершенствование экономических методов муниципального управления**

##### *4.4.1. Концепция бюджетной и налоговой политики, формирования межбюджетных отношений в Новосибирской области*

Основной целью бюджетной и налоговой политики Правительства Новосибирской области на 2008–2010 гг. является повышение качества жизни населения, в том числе за счет обеспечения граждан области доступными и качественными бюджетными услугами. Достижение указанной цели будет осуществляться путем решения задач в отраслях экономики, реализации комплекса мер по обеспечению роста доходов, укреплению финансовой самостоятельности Новосибирской области и повышению эффективности функционирования системы органов исполнительной власти области.

**Политика в области доходов.** Важнейшим результатом проводимой в Российской Федерации налоговой реформы стало заметное снижение налоговой нагрузки на экономику, что явилось одним из факторов поддержания экономического роста. Достигнута значительная степень прозрачности налоговой системы,

снизилась налоговая нагрузка на налогоплательщиков, что позволило направить финансовые ресурсы организаций на развитие производственной базы. Как результат – увеличилась налогооблагаемая база по налоговым платежам, определяющим доходную часть бюджета. Например, бюджетная и налоговая политика в области доходов в 2013 г. и на период до 2020 г. выстраивалась с учетом изменений федерального законодательства и сглаживания возможных отрицательных последствий для доходной базы области от их принятия. Планируемые на федеральном уровне изменения налогового законодательства в 2014–2016 гг. коснулись порядка исчисления ряда налогов, формирующих доходную часть бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности, по налогу на прибыль организаций планируется принять решение об уменьшении налогоплательщиками в полном размере налоговой базы на сумму убытков, полученных ими в предыдущем году, сократить с двух лет до одного года срок отнесения на расходы, уменьшающие налог на прибыль организаций, затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в том числе не давшие положительного результата; по акцизам на алкогольную продукцию планируется ежегодная индексация ставок с учетом прогнозируемых уровней инфляции; по налогу на доходы физических лиц планируется увеличение существующих социальных налоговых вычетов на обучение в образовательных учреждениях и лечение в медицинских учреждениях, а также на взносы граждан страховым организациям по договорам добровольного личного медицинского страхования.

Правительством Новосибирской области в 2007–2010 гг. были осуществлены мероприятия, направленные на развитие налогооблагаемой базы региона, использование административного ресурса в части увеличения собираемости платежей в бюджет и взаимодействия со всеми участниками бюджетного процесса: взаимодействие с крупнейшими налогоплательщиками, осуществляющими свою деятельность на территории Новосибирской области; разработка системы мер, направленных на предотвращение фактов выплаты заработной платы ниже прожиточного минимума и вывода «из тени» доходов граждан, в первую очередь занятых в сфере малого и среднего бизнеса; организация работ

по проведению инвентаризации земельных участков и объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам; проведение работ по формированию наиболее полной и достоверной информации о налоговой базе по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц путем обмена соответствующими данными между заинтересованными органами.

Была рассмотрена возможность увеличения ставок по налогам, полномочия по установлению которых переданы на уровень субъектов Российской Федерации, и установления на территории Новосибирской области новых доходных источников, в том числе в виде платы за возмещение затрат государства. Одним из приоритетных направлений бюджетной политики на 2008–2010 гг. остается дальнейшее увеличение доходов от использования и продажи государственного имущества в результате повышения эффективности его использования. Политика управления государственной собственностью будет ориентирована на оптимизацию государственного сектора экономики, в том числе на дальнейшее сокращение имущества, не обеспечивающего выполнение функций и полномочий субъекта Российской Федерации. Повышение эффективности использования государственного имущества Новосибирской области было осуществлено по следующим направлениям: оптимизация структуры государственной собственности, продажа неэффективных государственных предприятий; определение стратегии государственного управления по каждому объекту собственности; использование доходов областного бюджета от сдачи в аренду имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям, в качестве источника дополнительного финансирования областных бюджетных учреждений.

**Бюджетная политика в области расходов.** С учётом уроков бюджетной политики 2008–2010 гг., основными новациями бюджетной политики на 2011–2014 гг. стали: переход к среднесрочному бюджетному планированию, бюджетированию, ориентированному на результат, когда цели и приоритеты бюджетной политики увязаны с конкретно измеримыми результатами деятельности органов государственной власти Новосибирской области и подведомственных им бюджетных учреждений. Начиная с формирования проекта областного бюджета на 2011 г.,

в бюджетный процесс была введена система докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности, ориентированная на оценку эффективности использования бюджетных средств и достижение запланированных результатов. Областной бюджет на 2011 г. впервые стал составной частью перспективного финансового плана, сформированного на три года (2011–2014 гг.).

Формирование перспективного финансового плана на 2011–2014 гг. осуществлялось с выделением бюджетов действующих и принимаемых обязательств (в том числе в части повышения заработной платы работникам бюджетной сферы, увеличения расходов капитального характера и планируемых к принятию областных целевых программ), с учетом гарантированного обеспечения в полном объеме действующих обязательств. Объем действующих обязательств областного бюджета будет определен на основании данных реестра расходных обязательств.

Финансирование непроцентных расходов в 2011–2014 гг. осуществлялось с соблюдением режима строгой экономии, применением субъектами бюджетного планирования систем нормирования и лимитирования потребления материальных ресурсов (включая материальные запасы, расходы на тепло и электроэнергию, услуги связи, транспорт) и проведением мероприятий по инвентаризации расходов и установлению ежегодных плановых заданий на сокращение. Начиная с 2011 г. планируется значительное увеличение доли расходов капитального характера в общих расходах областного бюджета. Важным элементом реформирования бюджетного процесса стало усиление внутриведомственного контроля и система бухгалтерского учета и отчетности, информационно обеспечивающая проведение оценки эффективности бюджетных расходов, достоверность и доступность бюджетной отчетности для населения Новосибирской области.

#### *4.4.2. Политика в области управления государственным долгом Новосибирской области*

Долговая политика Правительства Новосибирской области в 2011–2014 гг. была направлена на поддержание рейтинга области как надежного заемщика, основанного на своевременном

и полном выполнении всех долговых обязательств, качественное, эффективное управление государственным долгом области основывается на обеспечении отсутствия просроченных долговых обязательств, на использовании формализованных процедур и четких механизмов управления государственным долгом, публичном раскрытии информации о государственном долге области. В рамках реализации Концепции управления государственным долгом области на период до 2014 г., долговая политика области в 2011 г. и на период до 2014 г. была направлена на решение следующих задач:

- поддержание объема государственного долга области на экономически безопасном уровне путем оптимизации структуры заимствований и равномерного распределения во времени связанных с государственным долгом платежей;

- минимизация стоимости обслуживания государственного долга, в том числе за счет увеличения доли рыночных инструментов; повышение эффективности использования ценных бумаг, эмитируемых областью;

- использование механизма предоставления государственных гарантий с целью привлечения инвестиций в экономику области, стимулирования инновационной деятельности.

**Политика в области формирования межбюджетных отношений.** Политика в области формирования межбюджетных отношений в 2011–2014 гг. была направлена на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов Новосибирской области и стимулирование органов местного самоуправления области, осуществляющих реформирование муниципальных финансов. Органы государственной власти области формировали межбюджетные отношения с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области. Органы местного самоуправления муниципальных районов формировали межбюджетные отношения с органами местного самоуправления поселений области. Полномочиями органов государственной власти Новосибирской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям области за счет средств областного бюджета с целью выравнивания были наделены ор-

ганы местного самоуправления муниципальных районов Новосибирской области. Основной новацией в формировании межбюджетных отношений в области стало стимулирование органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области к реформированию системы управления муниципальными финансами, проведению бюджетной реформы. В расходной части областного бюджета был сформирован областной фонд реформирования муниципальных финансов. С органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области были заключены долгосрочные соглашения о мерах по оздоровлению муниципальных финансов и условиях предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета. В целях повышения бюджетной дисциплины органов местного самоуправления Новосибирской области осуществлено плановое ужесточение условий предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета (за исключением субвенций из областного фонда компенсаций) для высокочотационных муниципальных районов и городских округов Новосибирской области.

#### **Основные параметры формирования бюджета и перспективного финансового плана Новосибирской области на 2011–2014 гг.**

Прогнозируемый среднегодовой индекс потребительских цен: на 2011 г. – 109,2; на 2012 г. – 108,0; на 2013 г. – 107,5 на 2014 г. – 107,0%.

В целях обеспечения сбалансированности областного бюджета и поддержания объема государственного долга Новосибирской области на экономически безопасном уровне объём государственных заимствований на 2011 г. был ограничен уровнем дефицита областного бюджета – 15% от доходов без учета финансовой помощи от бюджетов других уровней, при этом уровень государственного долга Новосибирской области не будет превышать 40% от доходов без учета финансовой помощи от бюджетов других уровней. Авторы понимают, что этот пример полезен для изучения опыта досанкционного периода развития России и области, и полагают, что в условиях риска политики импортозамещения он будет учтён и обновлён.

### *Вопросы для самопроверки*

1. Структура методов муниципального управления развитием муниципального образования.
2. Методы муниципального управления.
3. Прямые экономические методы управления МО.
4. Механизм бюджетного финансирования МО.
5. Способы совершенствования экономических методов муниципального управления.
6. Какие методы оздоровления бюджетной политики необходимо применять правительству области в условиях политики импортозамещения?

**Практикум 4.** На основании полученных знаний и базовых данных, изложенных в подразделе 4.4, а также с учётом имеющихся представлений о концепции развития вашего муниципального образования, подготовьте предложения по совершенствованию концепции бюджетной и налоговой политики, формирования межбюджетных отношений Новосибирска в современных условиях.

### *Тестовые задания*

#### **1. Бюджет – это:**

- а) роспись (в денежной форме) доходов и затрат любого экономического объекта, от государства до семьи;
- б) кошелек, сумка, кожаный мешок, мешок с деньгами;
- в) это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенная для финансирования задач и функций государства и местного самоуправления.

#### **2. Доход – это:**

- а) денежные средства или материальные ценности, полученные государством, физическим или юридическим лицом в результате какой-либо деятельности за определённый период времени;
- б) сумма, которую индивид может потратить за какой-то период времени без изменения размера своего капитала;
- в) выручка от реализации продукции (работ, услуг) за вычетом материальных затрат.

### 3. Расход – это:

а) затраты, уменьшение экономических выгод в результате выбытия денежных средств, иного имущества;

б) то, что потрачено;

в) можно вывести из формулы: прибыль = доход – расход.

**Задание на дом:** Case-study: «Производственный потенциал МО. Экономическая модель промышленности N-ска». (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 86).

### Библиографический список к разделу 4

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. – М., 1998.
2. *История государственного управления в России:* учеб. / В. Г. Игнатов [и др.]; отв. ред. В. Г. Игнатов. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005, – С. 392.
3. *Зотов В. Б.* Система муниципального управления: учеб. для вузов. – 3-е изд. – СПб.: Питер, 2007.
4. *Лексин В. А.* Парадоксальная реформа: факторы и тормозы // Муниципальная власть. – 2006. – № 6. – С. 17–27.
5. *Лексин В. А.* Административная реформа: федеральный, региональный, местный уровни // Рос. экон. журн. – 2006. – № 4. – С. 3–36.
6. *Швецов А. И.* Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 73–83.
7. *Опыт* разработки и реализации стратегий развития муниципальных образований Владимирской области / Ин-т стратег. развития муниципал. образований «Малые города»; А. Е. Балобанов [и др.]; общ. ред.: А. Е. Балобанов, А. Е. Илларионов. – Владимир: Транзит ИКС, 2005. – С. 224.
8. *Гапоненко А. Л.* Стратегическое управление: учеб. / А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 472.
9. *Региональная экономика и управление:* электрон. науч. журн. – Киров: ООО «Междунар. центр н.-и. проектов», 2008. – Режим доступа: yell.ru\kirov.com
10. *Юшина Е. А.* Муниципальное управление: учеб. Сер.: Местное самоуправление: проблемы и пути их решения. – М.: Изд-во РНЦГиМУ, 2013.

## 5. РЕСУРСНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ

5.1. Структура ресурсов развития муниципального образования.

5.2. Источники интеграционных процессов в субрегиональных системах как фактор муниципального развития.

5.3. Базовый и реализационный цикл экономического процесса СЭО.

5.4. Механизм непрерывного инновационно-инвестиционного развития.

5.5. Особенности новой экономической идеологии бизнес-развития.

### *Термины, понятия, категории*

*Антикризисные мероприятия стратегии МО включают в себя быстрореализуемые мероприятия на первом этапе, а также мероприятия по социальной поддержке населения на последующие годы.*

*Ресурсы – это совокупность всех возможностей территории муниципального образования (материальных и нематериальных), необходимых для нормальной жизнедеятельности людей, распоряжение которыми отнесено к компетенции органов местного самоуправления данного муниципального образования.*

#### **Классификация ресурсов:**

- физический капитал;
- человеческий капитал;
- социальный капитал;
- финансовые ресурсы;
- управление;
- рынки;
- право.

**Признаки классификации субрегиональных социально-экономических систем:**

- наличие ресурсов;
- ресурсно-производственные отношения;
- потребление ресурсов;
- конкурентная база систем.

**Принципиальные основы интеграция экономических систем:**

– хозяйственно-экономическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ ресурсного характера в рамках производства и потребления благ;

– социально-экономическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ ресурсно-организационного характера в рамках развития систем;

– административно-политическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ территориального характера в рамках обеспечения конкурентоспособности систем.

**Принципы инновационно-инвестиционного развития МО:**

– определение возможных направлений развития;

– определение приоритетных направлений развития;

– определение последовательности развития;

– определение источников и способов финансирования развития.

**Субъекты экономического процесса** социально-экономической системы (СЭО):

– собственники;

– инвесторы (совладельцы результата);

– государство;

– общество.

**Формула оптимальной сбалансированной системы развития МО:**

$\text{Затраты ресурсов на территории} < \text{или} = \text{Текущие доходы территории} + \text{Прибыль территории} + \text{Прибыль других участников.}$

*Три основных функции управления экономическим развитием:*

– информационная;

– организационная;

– консультационная.

**Экономический потенциал МО поддерживается следующими инвестициями:**

– восполняющие потенциал;

– поддерживающие потенциал;

– обновляющие потенциал;

– наращивающие потенциал.

## 5.1. Структура ресурсов развития муниципального образования

Для примера рассмотрим практику социального управления. Наблюдаются *два типа социального управления: стихийный и сознательный* (плановый).

При первом воздействие на общество происходит в результате *взаимодействия различных социальных сил* (рынок, традиции, обычаи и т.п.), второе предполагает наличие *специальных органов управления*, действующих по заданной программе.

Для общества характерно научное плановое управление социальными процессами, предполагающее активное познание закономерностей его развития и разработку соответствующей целенаправленной программы деятельности. Социальное управление при социализме осуществляется на принципах демократического централизма, постепенно развиваясь в коммунистическое общественное самоуправление. Из социального управления, как особые его отрасли, выделяются управление государственным, управление производством, управление в технике и др. Социальное управление при капитализме определяется изменениями и усложнениями механизмов управления социальными процессами. При капитализме усложняются процессы развития материального и духовного производства, форм собственности, различных видов конкурентной борьбы, а в этой связи и правовых отношений. В период своего становления капитализм вывел на жизненную арену массу волевых, одаренных, предприимчивых и талантливых людей, сумевших организовать свое дело в интересах и развития производства, и получения прибыли. Были максимально использованы достижения науки и техники, а также вскрыты глубокие резервы человеческих возможностей. В каждом конкретном случае организация управления имела четко выраженный целенаправленный характер, подчиняясь вместе с тем в целом стихийным силам рынка. В условиях общей демократизации общественной жизни политическая власть, навсегда утратив наследственный характер, становится выборной, а правящая элита формируется из людей, способных руководить различными звеньями общественной жизни.

На государственно-монополистической стадии развития капитализма система управления сочетает в себе последние достижения в области организации и управления с системой эксплуатации трудящихся. Усложнились и механизмы обратной связи в виде прямых и косвенных форм контроля за деятельностью законодательных и исполнительных органов со стороны трудящихся: это и выборы, и общественное мнение, которое фиксируется определенными институтами, тщательно изучается и как-то принимается в расчет, и массовые выступления широких слоев населения, прежде всего борцов за мир, против ядерной угрозы, за сохранение окружающей среды и т.д. Управление различными видами материального и духовного производства стало самостоятельной профессией, требующей специального образования, опыта, склада ума и даже характера. Сформировалась особая наука об управлении, которая опирается на экономические исследования, социологию, психологию, математику, кибернетику и др. Сформировался и институт менеджеров – наемных специалистов по управлению различными областями деятельности. Важными элементами системы управления наиболее развитых государств являются выработка тактики планирования, внедрение эффективных методов организации труда, системы учета и контроля, широкое использование электронно-вычислительной техники, информатики и т.п. Особое значение имеют *ресурсы*.

**Ресурсы** представляют собой совокупность природно-климатических, инфраструктурных и трудовых ресурсов, необходимых для функционирования муниципальной экономики. Иными словами, под ресурсами понимается совокупность всех возможностей территории муниципального образования (материальных и нематериальных), распоряжение которыми отнесено к компетенции органов местного самоуправления данного муниципального образования.

Природно-климатические ресурсы представляют собой совокупность естественных условий, необходимых для нормальной жизнедеятельности людей. Они включают в себя животный и растительный мир, водные запасы, производственные и жилые характеристики грунта, конкретное географическое положение территории, ее климатические условия и т.п. Эти характеристи-

ки определяют тип застройки, коммунальную инфраструктуру муниципального образования, направления развития конкретного поселения. Природные ресурсы, рассматриваемые с позиции соблюдения экологического равновесия, могут быть серьезными ограничениями в развитии местного сообщества.

Инфраструктурные ресурсы включают мощность строительной базы, возможность обеспечивать поддержание жизни города и его рост на основе современных технологий; удаленность от источников энергии, обеспеченность различными видами энергии, вхождение муниципального образования в систему основных транспортных магистралей страны, развитие внутригородской системы сообщений, рыночные элементы инфраструктуры и пр.

Трудовые ресурсы отражают качество и количество рабочей силы, ее миграцию, структуру.

***Стратегический подход к ресурсам предполагает учитывать:***

– кадровые ресурсы (профессиональный, квалификационный, демографический состав работников, адаптационные и инновационные способности персонала);

– финансовые ресурсы (совокупность бюджетных и внебюджетных средств, необходимых для разработки программ социально-экономического развития территорий и управления процессом их реализации);

– информационные ресурсы (характер, объемы, достоверность располагаемой информации, возможности ее расширения и преобразования);

– земельные ресурсы (муниципальный и земельный фонд);

– производственно-техническую инфраструктуру (сооружения, коммуникации, котельные, трубопроводы и т. д.);

– правовые ресурсы (нормативно-правовые акты, организационно-распорядительные документы, регламентирующие положения и др.);

– организационно-управленческие ресурсы (гибкость системы управления, скорость управленческих воздействий, эффективность координации деятельности органов власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов различных форм собственности, организационные формы планирования, оценки, контроля);

– технические ресурсы (оборудование, автотранспорт, компьютерная техника и др.).

Сюда же следует отнести и предпринимательские способности населения, приводящие в активное взаимодействие все названные выше виды муниципальных ресурсов. Следует отметить, что предпринимательство как особый вид ресурса до настоящего времени недостаточно учитывается и реализуется в практической деятельности муниципалитетов. Между тем развитие муниципального сектора должно предполагать расширение предпринимательских начал в муниципальной практике, более широкое использование рыночных механизмов, инструментов и открывающихся возможностей для получения доходов. Некоторыми авторами предлагается следующая *классификация ресурсов*:

- информационный капитал;
- физический капитал;
- человеческий капитал;
- социальный капитал;
- рыночный капитал;
- финансовый капитал;
- управленческий/ менеджмент капитал.

С позиции отношения собственников ресурсов муниципальная собственность является одним из важных ресурсов как муниципальной экономики, так и муниципального хозяйства. Применительно к экономическим отношениям под ресурсами, как правило, понимаются *материальные и нематериальные показатели территории*, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности.

«К материальным предлагается отнести природные ресурсы – земля и недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных, цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, находящиеся на территориях местного самоуправления, – это основное богатство этих территорий» [1].

Также к материальным ресурсам относят производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории.

*Исходя из вышеизложенного, по нашему мнению, ресурсы можно разделить примерно по следующей классификации:*

- природные ресурсы;
- трудовые ресурсы;
- информационные ресурсы;
- интеллектуальные ресурсы;
- финансовые ресурсы;
- правовые ресурсы;
- управленческие ресурсы.

К природным ресурсам стоит отнести землю – это, прежде всего, территория для размещения населения и производства (независимо от форм собственности и целевого назначения), а также запасы полезных ископаемых, в том числе редких.

Количество и качество трудовых ресурсов определяется закономерностями динамики народонаселения и эффективностью демографической политики государства.

Принадлежность ресурса к системе ресурсов муниципального хозяйства определяется фактом отношения к территории муниципального образования, а также наличием полномочий у органов местного самоуправления муниципального образования им распоряжаться. Полномочия органа местного самоуправления определяются законом, т.е. именно закон закрепляет те или иные ресурсы за местным самоуправлением (это осуществляется федеральным законодательством), за тем или иным муниципальным образованием (это осуществляется законодательством субъекта федерации и уставом муниципального образования).

Развитие муниципального образования, по мнению экономистов, основано на использовании экономического потенциала.

Ресурсная, ресурсно-информационная и информационная (организационно-системная) части экономического потенциала муниципального образования определяют возможности его развития. Авторы считают, что любые ресурсы, используемые в развитии муниципальных образований, например природные, состоят из системной, структурной и процессной части (рис. 10).

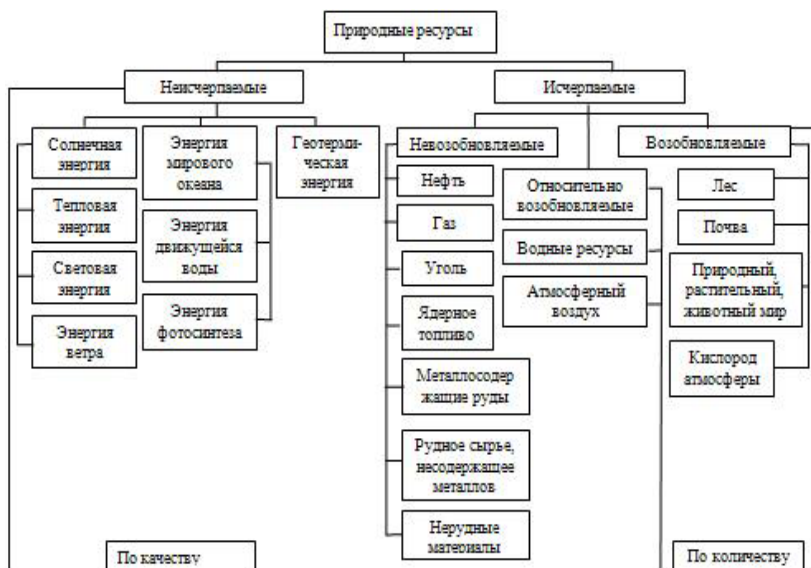


Рис. 10. Структура природных ресурсов развития муниципального образования

Считается, что ресурсы можно рассматривать с позиции реально-материального и виртуально-информационного представления о них. Управление развитием муниципального образования может быть основано преимущественно на двух подходах:

- запасной модели, трактующей ресурсы территории как наличие запасов ресурсов, которые могут быть вовлечены в экономические и социальные процессы;

- предпринимательской модели, трактующей ресурсы как информационную часть представления о них, определяющуюся степенью деловой активности экономических субъектов территории по изысканию внутренних и привлечению внешних ресурсов в экономические процессы.

Ресурсы существуют как объективная реальность вне зависимости от степени их задействования в экономических процессах, однако оценка их возможна только при наличии интереса к ним какого-либо субъекта экономики.

Таким образом, территориальные ресурсы – это материальные и информационные возможности муниципального образова-

ния для обеспечения текущей жизнедеятельности и социально-экономического развития, проявляющиеся в случае возникновения интересов к их использованию.

Наличие или возможность развития ресурсов определяет стратегические направления деятельности муниципальных образований и степень необходимости субрегиональных интеграционных процессов. При низком ресурсном потенциале необходимость субрегиональной интеграции увеличивается.

Следует отметить, что в нашем понимании материальная часть ресурсов является источником и предпосылкой экономических и социальных процессов в обществе, а информационная отражает сведения о сущности управления данными процессами, определяя эффективность их протекания.

Таким образом, территориальные ресурсы, используемые в экономике муниципальных образований, состоят из динамически изменяемой структуры реально-материальной и виртуально-информационной составляющей, что позволяет наращивать располагаемые ресурсы.

На использование ресурсов системы помимо потребностей общества влияют также инновационные процессы, которые сами по себе могут требовать формирования и использования ресурсного потенциала. Также на ресурсный потенциал оказывают влияние процессы интеграции, глобализации и мирового товарообмена, которые определяют внешние связи системы и потребности, выходящие за рамки традиционного учета и прогнозирования.

Развивая известные подходы к классификации регионов, авторы считают, что субрегиональные социально-экономические системы можно классифицировать по следующим признакам (табл. 2):

- потребление ресурсов;
- ресурсно-производственные отношения;
- конкурентная база систем.

Преобладающий характер того или иного фактора, заложенного в основу конкуренции, поляризует МО и регионы, делая невозможным реальное конкурентное сравнение их между собой.

В основу экономики таких систем заложена разная база, которая делает неэффективными конкурентные сравнения, так как система показателей, формирующих конечный ВВП таких регионов, будет различна.

**Классификация систем по использованию ресурсной части потенциала**

<b>Признак классификации систем. Вид систем</b>	<b>Сущность системы. Потребление ресурсов</b>	<b>Основа конкуренции систем</b>
Ресурсозатратные МО, в которых влияние природных, производственных или географических факторов делает производство экономически дорогостоящим	Экономико-производственные отношения природно-ресурсные, ориентированные полностью на природно-ресурсный потенциал	Инновационные, ориентированные полностью на возобновляемые ресурсы
Ресурсоптимальные МО, в которых потребление ресурсов является оптимальным (соответствующим) для данного уровня развития производства	Производственно-ресурсные, ориентированные на использование производственных ресурсов	Ресурсно-конкурентные системы, ориентированные на реально-материальную часть ресурсов
Ресурсосберегающие регионы, в которых имеется возможность оптимизации использования ресурсов по сравнению с общепромышленным уровнем за счет воздействия всех перечисленных факторов	Комбинированно-ресурсные, ориентированные на преобладающий характер возобновляемых ресурсов	Инновационно-конкурентные системы, ориентированные на виртуально-информационную часть ресурсов

Разница в ресурсном потреблении может быть компенсирована только путем проведения политики интеграционного или инновационного развития [2].

### **5.2. Источники интеграционных процессов в субрегиональных системах как фактор муниципального развития**

Межрегиональная интеграция как наиболее изученный вид интеграции основана на теориях региональной экономики.

*1. Теории региональной специализации и межрегиональной торговли*, разработанные А. Смитом, Д. Риккардо, Э. Хекшером, Б. Олином и др. Они трактуют межрегиональное разделение

ление труда и межрегиональную торговлю как процессы, происходящие в рамках различных частей одной национальной зоны свободной торговли, одной таможенной территории, одной валютной системы, одного национального рынка труда и капитала.

В этих зонах отсутствуют административные, таможенные, политические, языковые и другие барьеры, что подразумевает определенный уровень межрегиональной интеграции.

*II. Теории размещения.* Это в первую очередь теория размещения промышленного предприятия В. Лаунхардта, теория пространственной организации хозяйства и пространственного равновесия А. Лёша, теория Хотеллинга, обосновывающая правила оптимального поведения конкурирующих производителей, решающих задачу размещения, теории О. Энгпендера и Г. Ритчля, рассматривающие взаимосвязанные предприятия и объединяющие теории сельскохозяйственного и промышленного штандартов, теория общего экономического равновесия Л. Вальраса, теория диффузии инноваций Т. Хегерстранда и др.

*III. Теория экономического районирования и связанного с ним формирования региональных хозяйственных комплексов,* получившая наибольшее развитие в работах Н. Н. Колосовского.

*IV. Теории пространственной организации экономики* Ф. Перру, Ж. Будвиля, Х. Р. Ласуэна, М. К. Бандмана и др., которые в современной практике пространственного экономического развития реализуются в виде создания свободных экономических зон, технополисов, технопарков и т. д.

*V. Теории межрегиональных экономических взаимодействий,* в основе которых лежат такие фундаментальные понятия, как оптимум Парето, ядро и экономическое равновесие.

Все эти теории заложили основы теоретической и методологической базы исследования различных аспектов развития сложных социально-экономических систем регионов.

Интеграция в трактовке современной экономической мысли несет в себе две идеи:

– во-первых, это объединение каких-либо элементов (частей) в целое, происходящее через процесс взаимного сближения и образования взаимосвязей (рис. 11);

– во-вторых, это восстановление или взаимопроникновение социально-экономических систем, заключающееся в адаптации систем до уровня, соответствующего инновационным изменениям, т.е. реакция систем.

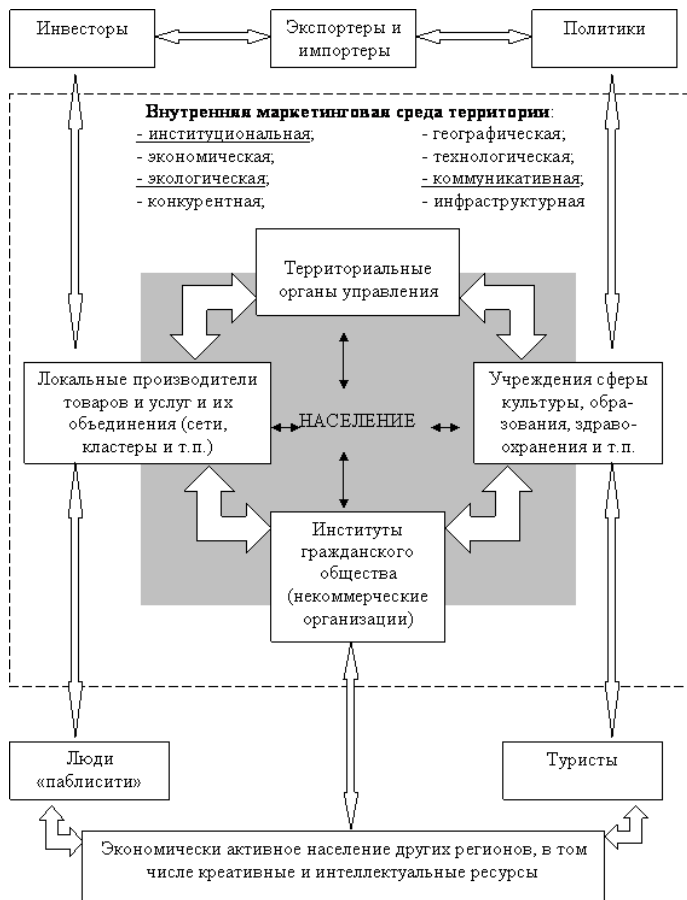


Рис. 11. Маркетинговая среда муниципального образования

Таким образом, интеграция – это процесс адаптации социально-экономических систем к инновационным изменениям, заключающийся в развитии элементов (субъектов) и связей между ними на различных уровнях.

Интеграция может быть не только на разных уровнях экономических систем, но и различаться по принципиальным основам:

– хозяйственно-экономическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ ресурсного характера в рамках производства и потребления благ;

– социально-экономическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ ресурсно-организационного характера в рамках развития систем;

– административно-политическая, заключающаяся в совместном использовании преимуществ территориального характера в рамках обеспечения конкурентоспособности систем.

По нашему мнению, наиболее актуальной является социально-экономическая внутри- и межрегиональная интеграция на всех уровнях, позволяющая обеспечить стратегическое развитие регионов.

Для оценки потенциала интеграции социально-экономических систем рассмотрим имеющиеся в региональных системах элементы функционирующего капитала, ресурсной базы и социально-экономической инфраструктуры.

При этом целесообразно применить классификационные признаки однородности или разнородности (гомогенности или гетерогенности), а также комбинируемости, так как они позволяют выделить элементы, необходимые для интеграционного взаимодействия. Некоторые авторы, с которыми и мы согласны, предлагают расширить известную классификацию видов интеграционных процессов в субрегиональных системах с позиции использования территориальных ресурсов:

*1) по уровням управления:*

- мегаэкономическая;
- макроэкономическая;
- мезоэкономическая;
- мидиэкономическая;
- микроэкономическая;

*2) по этапу «жизненного» цикла:*

- инициация;
- обоснование;
- проектирование;

- согласование интересов;
  - формирование процесса;
  - развитие процесса;
  - закрепление;
- 3) *по источникам инициации:*
- «сверху» (авторитарная, или директивная модель);
  - «сверху и снизу» (смешанная модель);
  - «снизу» (рыночная, или инициативная модель);
  - «сбоку» (конкурентная модель);
- 4) *по сфере интеграции:*
- экономическая;
  - политическая;
  - социальная;
  - культурная;
  - техническая;
  - технологическая;
  - научная;
  - этническая;
- 5) *по объектам интеграции:*
- активы (капиталы);
  - структуры управления;
  - организации (предприятия);
- 6) *по степени интегрированности:*
- солидарные;
  - консолидированные;
  - включенные;
  - унитарные;
- 7) *по особенностям проявления:*
- гетерогенная;
  - автономная;
- 8) *по методу интегрирования:*
- процессные;
  - проектные;
  - структурные;
  - системные;
- 9) *по охвату территории:*
- межмуниципальные;

- диффузные;
- сетевые;
- 10) по отраслевому признаку:
  - отраслевые;
  - межотраслевые;
  - комплексные;
- 11) по ресурсному использованию:
  - дополняющие;
  - объединяющие;
  - замещающие;
- 12) по выявлению ресурсов:
  - эксплуатируемые;
  - инвестиционные;
  - резервные;
- 13) по закреплению ресурсов:
  - консолидированные;
  - персонифицированные;
  - арендованные.

Таким образом, выделяют три группы элементов функционирующего капитала, ресурсной базы и социально-экономической инфраструктуры:

- гомогенные – принадлежат к однородным в технологическом и организационном отношении отраслям, комплексам;
- гетерогенные комбинируемые – принадлежат к различным отраслям или комплексам, но могут быть объединены в составе региональных хозяйственных систем (например, на основе вертикально интегрированных корпораций);
- гетерогенные некомбинируемые – принадлежат к различным отраслям или комплексам и не могут быть объединены в составе региональных хозяйственных систем.

Концентрация гомогенных и гетерогенных комбинируемых элементов указывает на возможность горизонтальной и вертикальной интеграции региональных систем и наличие необходимых сил взаимного притяжения. Концентрация же гетерогенных некомбинируемых элементов предполагает слабость сил взаимного притяжения между ними и недостаточный потенциал для интеграции. Но данное разграничение носит отно-

сительный характер и может изменяться в процессе эволюции региональных систем.

Регионы, локализованные в условиях конкурентных противоречий, вынуждены конкурировать в сторону увеличения использования нетрадиционных для данного региона составляющих потенциала [3].

### **5.3. Базовый и реализационный цикл экономического процесса социально-экономической системы**

Формально экономический процесс, особенно для конкретного проекта, сложно разделить на его базовую и реализационную часть, так как они тесно переплетены друг с другом.

В научных исследованиях были попытки разделения предприятий на базовые, выпускающие системно важные виды продукции и услуг и составляющие ядро социально-экономической системы (СЭС), и маневренные предприятия, выпускающие сопутствующую продукцию. Однако деление по предприятиям не совсем корректно, так как в условиях диверсификации производства поддержка должна оказываться проектам. В той же работе проекты делятся на кардинально воздействующие на экономику, способствующие развитию отраслей специализации региона (по реконструкции, углублению переработки продукции, созданию новой продукции), развитию прочих и инфраструктурных отраслей. Эта классификация лучше отражает степень стратегического воздействия проекта на экономику региона, не учитывая долгосрочность и другие аспекты влияния, и поэтому требует своего развития в области оценки проектов.

Лишь часть проектов можно четко идентифицировать по их месту в экономическом процессе. Однако именно доля инвестиций, направляемая на расширение территориальных ресурсов МО региона, определяет его устойчивое развитие и возможности для экономического роста. Рассмотрим это на примере экономического процесса в кадровом потенциале СЭС (рис. 12).

Базовые проекты роста территориальных ресурсов определяют возможности СЭС для развития. Увеличение территориальных ресурсов является стратегическим мероприятием,

эффективность от которого может проявиться в достаточно отдаленном периоде.

Поэтому базовый цикл в какой-то мере является внутренним процессом, направленным на внутрисистемные интересы, которые не всегда соответствуют текущим интересам участников экономического процесса. В связи с этим данные процессы занимают небольшое место в общей совокупности экономических процессов в СЭС по количеству, однако в каждом проекте и каждом процессе имеется доля, работающая именно на базовый цикл.



Рис. 12. Экономический процесс в КП СЭС

Цикл реализации интересов участников экономического процесса подразумевает достижение текущих целей финансово-экономической деятельности при наиболее полном использовании имеющихся территориальных ресурсов СЭС. Данные процессы не приводят к значительным изменениям в структуре экономики, а те изменения, которые при этом происходят, носят сравнительно краткосрочный характер. В какой-то мере такие процессы являются тактическими управленческими решениями, призванными дополнить стратегические базовые инвестиции.

Важность данной части экономического процесса обусловлена тем моментом, что именно она определяет привлекательность

для инвесторов, особенно неинституциональных и мелких. Территориальные ресурсы и предложения от них строятся на горизонтах расчета возврата от инвестиций, не превышающего нескольких лет и обычно невозможного для базовых инвестиций. Разделение экономического процесса по базовому и реализационному циклам необходимо еще и потому, что в данных циклах возможен разный подход к системе показателей, оценивающих эффективность процесса.

Возникает следующая цепочка: прирост ВРП ведет к убыванию территориальных ресурсов, убывание ресурсов компенсируется за счет прироста ВРП, т.е. большая часть ВРП идет на реновации или рост ресурсов. Таким образом, для оценки эффективности процесса роста территориальных ресурсов можно использовать известный принцип вклада: пока темпы прироста ВРП будут больше темпов вложений в реновацию ресурсов, система развивается эффективно.

Очевидно, что на любой элемент ресурсов в экономическом процессе возникает *ряд имущественных прав*, и, прежде всего, право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления. Концентрация всех прав в руках одного субъекта дает ему наибольшие возможности для управления территориальными ресурсами. В связи с этим в социально-экономической системе возникают процессы закрепления прав субъектов на территориальные ресурсы и перехода их друг от друга.

Важным этапом управления ресурсами является присвоение ресурса каким-либо субъектом экономических процессов региона, сущность которого состоит в процессах конкуренции, закрепления и представления ресурса.

**Регулирование ресурса со стороны государства возможно следующими методами:**

- прямое производство товаров (использование ресурсов) государством;
- государственный заказ на продукцию;
- государственное ограничение (квотирование) потребления ресурсов;
- косвенное регулирование потребления налоговыми и неналоговыми методами.

Очевидно преимущество прямых методов регулирования потребления ресурса, однако такие методы ограничены законами рынка, поэтому все большее внимание уделяется косвенным методам регулирования ресурсов.

Анализ программ социально-экономического развития показывает, что в основу их проектирования зачастую заложен принцип комбинируемости интересов (табл. 3).

Таблица 3

**Интересы субъектов экономического процесса**

<b>Субъекты экономического процесса</b>	<b>Интересы субъекта</b>
Собственники	Доходы и убытки (потеря прибыли) владельца, которые могут возникнуть в связи с владением имуществом
Инвесторы (совладельцы результата)	Экономическая стоимость имущества, т.е. изменение стоимости имущества в результате экономического проектирования и экономического процесса
Государство	Интересы Российской Федерации и регионов РФ в обеспечении условий для устойчивого развития поселений
Общество	Интересы основаны на теории «регулирования в интересах общества», предположении, согласно которому цель регулирования экономики заключается в развитии и защите общества от неэффективного использования ресурсов, приводящего к их истощению

*В качестве побудительных мотивов* экономической деятельности для всех субъектов экономического процесса могут быть интересы неэкономического характера, прежде всего:

- политические интересы, выраженные в развитии государства и корпорации;
- социальные интересы, выраженные в развитии общества;
- интересы индивидуумов, выраженные в развитии личности (табл. 4).

Учет этих интересов в экономических процессах социально-экономических систем придает им определенную специфику и направленность.

## Природа неэкономических интересов

Виды интересов	Проявления интересов	Характеристики интересов
Политические	Основаны на обеспечении экономической безопасности для всех субъектов экономического процесса – как государства, так и фирм, – не допустить деградации экономической системы государства	Общая активность складывается из активности всех субъектов экономического процесса и в какой-то мере может быть увеличена политическими методами (например, пропагандой развития отечественного производства)
Социальные	Проявляются в этике экономического бизнеса и основаны на понимании роли субъекта в распределении общественного производства благ	Социально этичный бизнес приводит к формированию ограничений на инвестиции у предпринимателей даже при наличии экономической выгоды
Индивидуальные	Отражают персонификацию целей и ответственности субъектов экономического процесса, что связывает цели и инструменты экономического роста и принцип приоритета «большого» инвестора, заключающийся в том, что каждый субъект, в первую очередь, отвечает за принадлежащие ему объекты и в условиях недостатка финансовых ресурсов приоритетно направляет инвестиционные ресурсы на них	Социально-экономическая система является сложной системой и включает в себя как экономические, так и неэкономические интересы
Экономические	Отражают побудительные мотивы хозяйственной деятельности субъектов социально-экономической системы, обусловленные их местом в системе отношений собственности и общественного разделения труда (см. табл. 3).	Экономические интересы субъектов являются достаточно диверсифицированными и не затрагивают только прибыль. Речь скорее идет о стратегической прибыльности бизнеса, которая включает в себя все доходы, получаемые в прогнозном (стратегическом) периоде

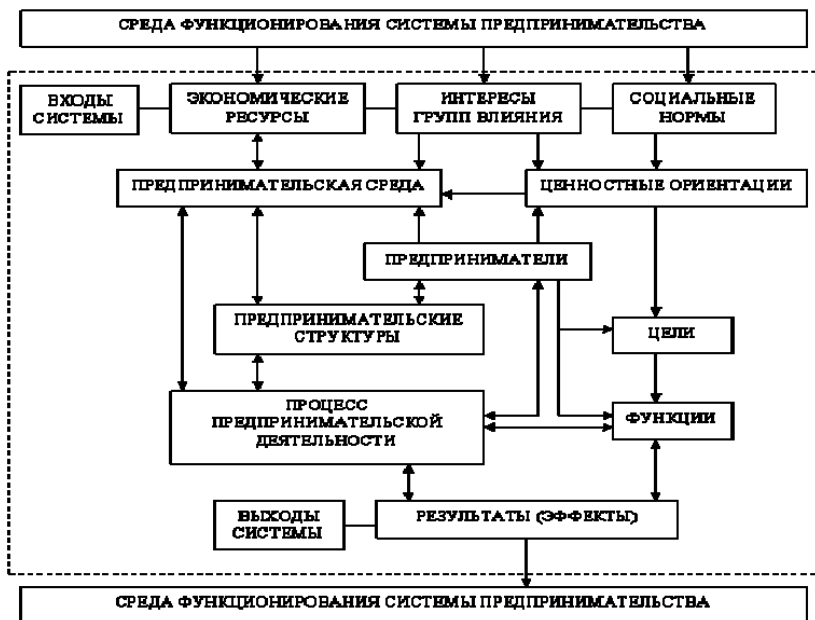


Рис. 13. Среда функционирования системы предпринимательства

Методику выявления потенциала интеграции предлагается построить на выявлении четырех уровней интересов субъектов к территориальным ресурсам (рис. 13). Разные интересы участников экономического процесса проявляются в несбалансированности потоков ресурсов на территории. Формула оптимальной сбалансированной системы развития системы достаточно проста:

*Затраты ресурсов на территории < или = Текущие доходы территории + Прибыль территории + Прибыль других участников.*

Попробуем применить эту формулу к среде функционирования фирмы (см. рис. 13). Как только возникает дисбаланс в данной формуле, система начинает работать неэффективно и, как следствие, некоторые из участников экономического процесса ищут пути балансировки системы.

Зачастую в инвестиционном процессе финансовые (денежные) потоки оторваны от материальных (сырьевых) потоков и от размещения производительных сил (кадровых потоков и потоков

основных фондов). Таким образом, для обеспечения максимума концентрации эффективности на уровне территории перед органами управления инвестиционной деятельностью стоит проблема создания «узлов концентрации ресурсных потоков».

Процесс закрепления прав начинается с конкуренции за территориальные ресурсы. Конкуренция между субъектами экономической деятельности по поводу присвоения ресурсов через развитие приводит к росту региональных издержек и необходимости еще более жесткой конкурентной борьбы за ресурсы.

М. Портер, рассматривая этапы конкурентоспособности регионов, отмечал, что они проходят четыре стадии в своем развитии.

От производственной через инвестиционную и инновационную стадии все регионы приходят к стадии использования накопленного богатства. Но при этом следует отметить, что этот процесс в какой-то мере бесконечен, и конкурентные ограничения являются основной движущей силой его развития. «Богатые» регионы привлекают больше поисковых инвестиций и еще больше увеличивают свой отрыв от отсталых в экономическом смысле регионов.

Конкуренция за территориальные ресурсы появляется в случае, когда соотношения между размерами определенного вида ресурсов на территории ЭР, количеством проектов П, претендующих на использование данного вида ресурсов, и количеством субъектов С, реализующих данные проекты, принимают определенное значение (табл. 5).

Таблица 5

**Варианты спроса на территориальные ресурсы**

Вариант	Соотношение спроса	Эффективность использования
1	$ЭР \geq П \geq С$	Недостаточное использование ресурсов (недостаточное государственное регулирование)
2	$ЭР \geq П \leq С$	Неумение использовать территориальные ресурсы (низкая квалификация субъектов)
3	$ЭР \leq П \leq С$	Нехватка ресурсов и проектов (высокая активность субъектов)
4	$ЭР \leq П \geq С$	Чрезмерное количество проектов (избыточное государственное регулирование)

Конкуренция возникает только в третьем и четвертом варианте соотношения спроса, при этом в третьем варианте возникает прямая (реальная) конкуренция между проектами и субъектами за территориальные ресурсы, а в четвертом варианте конкуренция фиктивная (отложенная), когда территориальные ресурсы реально не используются в реализуемых проектах.

Развитие одного субъекта экономического процесса побуждает другой субъект принять ответные меры или, по крайней мере, оказывает на него определенное воздействие. Это воздействие может иметь позитивный и негативный характер.

Позитивный характер конкурентных ограничений определяется возможностью одного субъекта воспользоваться опытом и результатами развития другого субъекта, тем самым «экономия» на затратах ресурсов и времени, а также дает им возможность целенаправленно развиваться за счет отсеечения некоторых вариантов, уже реализованных другим субъектом. Негативный характер ограничений является их второй неотъемлемой стороной, принуждая субъект вступить в непрерывное конкурентное развитие, расходуя при этом инвестиционные ресурсы.

Обеспечив себе полный контроль над территориальными ресурсами, субъект экономического процесса принимает решение об их задействовании либо путем собственного использования, либо путем представления информации о них для других субъектов экономики.

Важным аспектом представления является увеличение стоимости ресурсов на ту величину, которую субъект считает нужным получить в качестве стратегической прибыли от владения правами на территориальные ресурсы.

Так, действенность мероприятий программы структурно-инновационных изменений экономики можно оценить через сравнение структуры затрат на производство валового продукта. Таким образом, основным инструментом стратегических структурно-инновационных изменений экономики муниципального образования будет являться программа социально-экономического развития и инвестиционные процессы, определяемые ей [4, 5].

#### **5.4. Механизм непрерывного инновационно-инвестиционного развития**

Инновационно-инвестиционное развитие имеет целевую направленность на использование и развитие возобновляемых экономических ресурсов территории, что способствует обеспечению стратегической конкурентоспособности муниципального образования.

Сущность его в том, что непрерывное инвестирование в производство должно тесно увязываться с непрерывным внедрением инноваций. Инновации являются одним из главных механизмов, обеспечивающих развитие производства и гарантирующих поддержание экономического потенциала.

Система инновационно-инвестиционного развития не обязательно влечет за собой большие инвестиционные потоки заемных средств. Одним из вариантов финансирования данной системы будет накопление средств внутри нее самой – создание своеобразного расширенного воспроизводства. Прибыль, получаемая от реализации новой продукции, должна служить основным источником для деятельности этой системы. Привлечение дополнительных инвестиций, наоборот, является исключительным случаем при стабильной работе данной системы, так как инновации являются одной из главных составляющих затрат на производство при применении данной идеологии.

*Один из главных факторов инновационно-инвестиционного развития – временной.* Время является еще более универсальным инструментом оценки эффективности, чем деньги.

Речь идет о возможности преобразования временного фактора в денежный эквивалент при наличии определенных знаний о сущности экономического процесса. Авторами выявлено, что инновационное развитие муниципального образования будет определяться временем «опережения» реакции на изменение факторов внешней и внутренней среды. Авторы считают, что данное развитие имеет определенные моменты перехода количественных изменений факторов в момент реакции социально-экономической системы и появления необходимости качественных структурных изменений в ней. Процесс диагностики таких изменений позволяет определить «точки перелома» в стабильном равномерном развитии. Таким образом, в инноваци-

онном развитии муниципального образования имеются «точки перелома», обуславливающие достижение запланированного стратегического эффекта [5].

Основной задачей управления инновациями в данном случае будет достижение такой траектории инновационного развития, которая бы обеспечила стратегическую устойчивость муниципального образования.

Стратегия инвестиционно-инновационного развития муниципального образования в настоящее время должна включать элементы портфельной (диверсификационной) и деловой (конкурентоспособной) стратегии. Развитие производства возможно только в сторону повышения его экономического потенциала, т.е. увеличения его рыночных возможностей. Муниципальное образование должно использовать все резервы для увеличения эффективности своей деятельности. Основными вопросами, на которые необходимо ответить при осуществлении принципа инновационно-инвестиционного развития, будут следующие:

- определение возможных направлений развития;
- определение приоритетных направлений развития;
- определение последовательности развития;
- определение источников и способов финансирования развития (возможно, как подэтап предыдущего пункта).

Инновации стали орудием конкуренции, именно они способствуют получению преимуществ на рынке. В соответствии с этим эффективными могут оказаться только те инвестиционные программы, где достаточно высоко развита инновационная составляющая. Следует отметить, что инновации являются одним из естественных механизмов, наряду с экстенсивными инвестициями, позволяющим обеспечить экономический рост в муниципальных образованиях с низким инвестиционным потенциалом, так как они позволяют нивелировать отрицательные последствия нехватки инвестиционных ресурсов для развития экономической системы.

Таким образом, реализация инновационных проектов тесно связана с временным фактором, который может значительно изменить финансовые результаты инноваций. Скорость разработки и внедрения инноваций будет определять устойчивость и эффективность развития.

Считается, что под устойчивым развитием муниципального образования следует понимать способность муниципального образования таким образом реагировать на изменения внутренних и внешних факторов, чтобы путем инновационных преобразований социально-экономической системы обеспечить достижение целей развития.

Для этого разрабатывается процедура формирования территориальной инновационной политики и её взаимосвязи и взаимозависимости с обществом и государством.

Формируются предложения по совершенствованию системы финансовых потоков территории, в отличие от известных методов финансирования, предлагающие перенос координации и регулирования инвестиционных финансовых потоков на уровень муниципального образования. Считается необходимым совершенствовать организацию системы финансирования инноваций в муниципальном образовании, предусматривающую выход на самогенерацию венчурного инновационного капитала.

Известно, что отдельные муниципальные образования региона для реализации стратегии ускоренного инновационного развития должны выстраивать *новую экономическую идеологию*.

### **5.5. Особенности новой экономической идеологии бизнес-развития**

Муниципальное образование предоставляет услуги по управлению и развитию предпринимательства, прежде всего, исходя из своих целей, и поэтому заинтересовано в их продвижении на рынок бизнеса, активно пропагандируя и рекламируя их среди предпринимателей. *Для реализации этой цели органы управления экономическим развитием выполняют три основных функции:*

- информационную;
- организационную;
- консультационную.

Поиск и выявление потенциала экономического развития, предоставление информации о нем бизнесу являются важными этапами разработки стратегии муниципального образования.

Методы государственной поддержки ограниченных пространственно-территориальных образований, в отличие от известных, сти-

мулируют предпринимательскую активность местной власти и консолидацию действий всех субъектов экономики в достижении целей социально-экономического развития муниципального образования.

В рамках этого предполагается корректировка программ социально-экономического развития муниципальных образований с учетом специфики пространственно-территориальных ограничений, ресурсных возможностей и предпринимательской активности населения и бизнеса.

В условиях, когда трудно оценить обоснованность тех или иных потребностей региональных или местных бюджетов, когда нет готовых к применению нормативов, единственной реальной возможностью повысить объективность распределения финансовой помощи является группирование регионов (МО) со сходными условиями финансирования бюджетных расходов.

Вместе с тем следует отметить, что существующие группировки территорий, в том числе по экономическим районам, не вполне отвечают задачам бюджетного выравнивания (особенно там, где велика внутренняя неоднородность территорий или в «переходных» зонах).

Деление по группам муниципальных образований и присвоение каждой группе соответствующих индикаторов социально-экономического развития муниципального образования более полно отображает уровень социально-экономического развития муниципального образования.

Среди возможных методов координации системы целей, например таких, как ранжирование приоритетов, формирование средневзвешенной цели, сегментация целей, наиболее эффективным видится метод формирования единой комплексной системы целей на базе итерационной взаимной процедуры согласования интересов субъектов с общей целью экономической системы, при условии ее уточнения.

*Интеграционная процедура заключается в следующем:*

- на первом этапе формируются цели развития субъектов экономической системы на всех уровнях, при этом цели должны носить комплексный характер, т.е. быть совместимыми друг с другом хотя бы по части экономических показателей и их структуре;
- на втором этапе формируется обобщенная (избыточная) система целей для всех субъектов территории;

- на третьем этапе формируются возможные варианты использования ресурсной базы (стратегии для достижения целей) как ограничения на генерацию базового варианта системы целей;
- на четвертом этапе генерируются все возможные комбинации целей и стратегий их достижения (комбинаций использования инвестиционных ресурсов) для экономической системы в целом на базе обобщенного комплекса целей субъектов территории;
- на пятом этапе происходит задание системы показателей оптимальности;
- и на последнем, шестом этапе, происходит выбор оптимальной системы целей.

На каждом из этапов возможен интеграционный отход назад, на предыдущие этапы, с целью оптимизации решения. При применении подобной методики согласования целей будут учтены интересы всех субъектов экономической системы территории (как внутренних, так и внешних), а также системы в целом, более оптимально будут распределяться государственные и муниципальные инвестиционные ресурсы, согласовываться интересы сторон. В какой-то мере данная процедура является объединением «котлового» и распределительного метода формирования инвестиционных бюджетов на этапе целеполагания.

Экономический анализ инвестиций в после кризисный период не дает возможности для разработки стратегии инвестиций, а только предоставляет информацию о методах кризисного инвестиционного управления. Но так как факторы, повлиявшие на причину возникновения кризиса, различны, то и полученная информация может быть использована лишь для построения общей методологии антикризисного инвестиционного управления.

Выделение послекризисных периодов позволяет также разделить инвестиции на инвестиции в базовый экономический рост и в антикризисную часть программ развития.

Такое деление можно провести путем экспертной оценки влияния инвестиций на экономический потенциал муниципального образования, разделив их на следующие инвестиции:

- восполняющие потенциал;
- поддерживающие потенциал;
- обновляющие потенциал;

– наращивающие потенциал.

Авторами обоснована технологическая роль инноваций в обеспечении возможности восстановления экономики муниципального образования в посткризисный период и выхода на траекторию ускоренного социально-экономического развития через стимулирование скоординированного инновационного процесса всех субъектов территории.

Антикризисные мероприятия стратегии включают в себя быстрое реализуемые мероприятия на первом этапе, а также мероприятия по социальной поддержке населения на последующие годы.

Они позволят увеличить социальную защищенность населения и решить самые ключевые проблемы развития. В основном инвестиции на этом этапе носят социальный характер. Результатом реализации антикризисной программы является создание условий для масштабного инвестирования в экономику и социальную сферу.

Немаловажным моментом является финансовая часть антикризисной программы территории. Проблемные территории, даже в условиях межбюджетного выравнивания, все равно зачастую финансово несостоятельны. Основная причина данной ситуации – неоптимальная система планирования и управления издержками. Буквально говоря, многие территории живут «не по средствам». Корни такой ситуации лежат в основе системы неверного учета рисков при индикативном планировании развития производства, являющегося основой налоговой базы территории.

Методологически верно было бы на проблемных территориях выделять базовую часть бюджета, получаемую при любой ситуации с развитием экономики, и вариативную часть, получаемую при различных сценариях развития. В принципе сценарный подход к формированию бюджетов существует и сейчас, но его нужно распространить на бюджетирование по социальным отраслям и видам работ (мероприятий) в них, также выделяя базовую и сценарную часть затрат [6].

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Структура ресурсов развития муниципального образования.
2. Источники интеграционных процессов в субрегиональных системах.

3. Что такое базовый и реализационный циклы экономического процесса?

4. Механизм непрерывного инновационно-инвестиционного развития.

5. Способы оценки экономических ресурсов развития.

**Практикум 5.** На основании полученных знаний и имеющихся представлений составьте структурно-логическую схему характеристик экономического потенциала муниципального образования, в котором вы проживаете (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е.А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 52).

### *Тестовые задания*

#### **1. Ресурсы – это:**

а) материальные и нематериальные возможности территории муниципального образования, необходимые для нормальной жизнедеятельности людей;

б) совокупность всех возможностей территории муниципального образования (материальных и нематериальных), необходимых для нормальной жизнедеятельности людей, распоряжение которыми отнесено к компетенции органов местного самоуправления данного муниципального образования;

в) все природные возможности территории муниципального образования, необходимые для нормальной жизнедеятельности людей и животных.

#### **2. В состав ресурсов МСУ следует отнести:**

а) природные ресурсы, трудовые ресурсы и правовые ресурсы;

б) физический капитал, человеческий капитал и социальный капитал;

в) рынки, финансовые ресурсы и управление.

#### **3. К основным недостаткам практики реализации региональных программ по развитию ресурсов в России можно отнести:**

а) выборочное осуществление мероприятий программ;

б) отставание в создании механизмов реализации;

в) слабую координацию между программами, осуществляемыми на отдельной территории;

- г) недостаточный контроль за использованием бюджетных средств на развитие;
- д) верно все указанное.

**Задание на дом:** Case-study: «Трудовой потенциал организации МО» (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 115).

### **Библиографический список к разделу 5**

1. *Зотов В. Б.* Система муниципального управления: учеб. для вузов. – 3-е изд. – СПб.: Питер, 2007.
2. *Панело В. Н.* Муниципальное управление социально-экономическим развитием Маслянинского района Новосибирской области. – Новосибирск: СибАГС, 2006.
3. *Пчелинцев О. С.* Региональная экономика в системе устойчивого развития. – М.: Наука, 2004.
4. *Уткин Э. А.* Государственное и региональное управление: учеб. пособие/ Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М.: ИКФ «ЭКМОС», 2002.
5. *Юсупов К. Н.* Региональная экономика: учеб. пособие / К. Н. Юсупов, А. Р. Таймасов, А. В. Янгиров, Р. Р. Ахунов – М.: КНОРУС, 2006.
6. *Юшина Е. А.* Муниципальное управление: учеб. – М.: ФГНУ «Рос. науч. центр гос. и муниципал. упр.», 2003.

## **6. ПЛАНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

- 6.1. Отличие «западных» и российских моделей планирования муниципального экономического развития.
- 6.2. Взаимосвязь ключевых элементов построения системы планирования.
- 6.3. Организация отечественной системы муниципального социально-экономического планирования.
- 6.4. Программа, план и политика социально-экономического развития МО.
- 6.5. Планирование муниципального экономического развития: современные тенденции и проблемы.

## **Термины, понятия, категории**

**Моделирование** – суть экономико-математического моделирования заключается в описании социально-экономических систем и процессов в виде экономико-математических моделей. Исходя из этого, экономико-математические методы следует понимать как инструмент, а экономико-математические модели – как продукт процесса экономико-математического моделирования.

### **Классификации экономико-математических методов:**

– **экономическая кибернетика**: системный анализ экономики, теория экономической информации и теория управляющих систем;

– **математическая статистика**: экономические приложения данной дисциплины – выборочный метод, дисперсионный анализ, корреляционный анализ, регрессионный анализ, многомерный статистический анализ, факторный анализ, теория индексов и др.;

– **математическая экономика** и изучающая те же вопросы с количественной стороны эконометрика: теория экономического роста, теория производственных функций, межотраслевые балансы, национальные счета, анализ спроса и потребления, региональный и пространственный анализ, глобальное моделирование и др.

### **Модели (виды) планирования:**

– **планирование осуществляется на нескольких уровнях**. Стратегические цели конкретизируются в текущих планах. Одновременно с планированием идет самостоятельный процесс приведения местного законодательства в соответствие с рекомендациями, содержащимися в планах и программах развития;

– **планирование осуществляется непрерывно**, как единый процесс по разработке рекомендаций относительно политики и программ муниципального развития. Это не периодическая разработка планов, возводящихся в ранг закона;

– **планирование носит не директивный, а индикативный характер**. В него заложены механизмы, позволяющие соотносить процесс планирования с меняющимися внешними обстоятельствами и вносить в него необходимые корректировки. План (программа) – не жесткое предписание, а изменяемый документ (разумеется, в установленных пределах).

**Основное условие планирования – это соблюдение принципа партнерских отношений общественных и частных**

**структур.** Социально-экономическая политика не может быть эффективной, если ее принципы не разделяются всеми слоями местного сообщества. Процесс разработки и утверждения планов предполагает постоянное информирование населения, формирование общественного мнения и поиск компромиссов в случае возникновения разногласий между органами местного самоуправления и отдельными заинтересованными группами лиц.

**Уровни планирования:**

– **проектное планирование** (*projectplanning*). Оно характерно для ситуации, когда судьба муниципального образования «завязана» на реализацию конкретного проекта;

– **разработка муниципальных программ, или программное планирование** (*masterplanning*) – более высокий уровень. Этот вид планирования охватывает сектор городской экономики и/или район города. Соответственно в его рамках различают отраслевой и территориальный подходы;

– **комплексное планирование** (*comprehensiveplanning*) – этот вид планирования подразумевает разработку в городе комплексной программы, как правило, рассчитанной на среднесрочный или долгосрочный временной горизонт;

– **стратегическое планирование** (*strategicplanning*) – самый верхний этаж планирования. Это самый сложный вид планирования, его реализация требует существенных затрат.

**Программа социально-экономического развития** – как правило, она понимается как комплексная, обеспечивающая достижение заявленных в стратегии целей. Как инструмент программно-целевого характера, программа является документом, обеспечивающим баланс целей, задач, ресурсов. Содержит детальные расчеты всех ресурсных затрат с указанием их источников и этапов привлечения для реализации программных мероприятий.

## **6.1. Отличие «западных» и российских моделей планирования муниципального экономического развития**

Понятие «западного» подхода к планированию на местном уровне в значительной степени условно. В разных странах, традиционно относимых к Западу, сформировались свои взгляды на планирование и модели планирования, зачастую различные,

а порой противоположные по ряду позиций. Тем не менее можно говорить о неких общих принципах, лежащих в основе этих подходов и соответствующих идеологии открытого общества с рыночной экономикой и сильным местным самоуправлением. Основные различия традиционного «западного» и современного российского подходов к планированию муниципального социально-экономического развития вызваны разной социально-экономической и правовой средой, в которой создаются планы «у них» и «у нас». На Западе комплексные плановые документы развития муниципальных образований формируются в условиях стабильной нормативной и организационной среды и устоявшихся «правил игры» и нацелены, прежде всего, на повышение инвестиционной привлекательности муниципалитета путем активизации его конкурентных преимуществ. Планы часто ориентируются на реализацию конкретных проектов, способных вывести городскую экономику на качественно иной уровень. Поиск таких проектов чаще всего лежит в основе стратегий местного развития.

В России пока сохраняется правовая и организационная неопределенность, не завершены основные институциональные преобразования на муниципальном уровне, не отрегулированы рыночные механизмы управления землей и недвижимостью и т.д. Соответственно, центральная задача планов и программ развития российских городов и районов становится двуединой: не только найти ключевые проекты экономического развития, но и параллельно сформировать необходимые условия для их реализации. Поэтому значительное место в плановых документах российских муниципалитетов занимают мероприятия административного характера, направленные на реорганизацию и оптимизацию системы муниципального управления.

В рамках общего подхода отметим основные черты, присущие системе планирования муниципального социально-экономического развития в современных западных городах. Соблюдение этих принципов в полной мере актуально и для России:

1. Планирование осуществляется на нескольких уровнях. Стратегические цели конкретизируются в текущих планах. Одновременно с планированием идет самостоятельный процесс приведения местного законодательства в соответствие с рекомендациями, содержащимися в планах и программах развития.

2. Планирование осуществляется непрерывно, как единый процесс по разработке рекомендаций относительно политики и программ муниципального развития. Это не периодическая разработка планов, возводящихся в ранг закона.

3. Планирование носит не директивный, а индикативный характер. В него заложены механизмы, позволяющие соотносить процесс планирования с меняющимися внешними обстоятельствами и вносить в него необходимые корректировки. План (программа) – не жесткое предписание, а изменяемый документ (разумеется, в установленных пределах).

4. В ходе планирования соблюдается принцип партнерских отношений общественных и частных структур. Социально-экономическая политика не может быть эффективной, если ее принципы не разделяются всеми слоями местного сообщества. Процесс разработки и утверждения планов предполагает постоянное информирование населения, формирование общественного мнения и поиск компромиссов в случае возникновения разногласий между органами местного самоуправления и отдельными заинтересованными группами лиц [1].

## **6.2. Взаимосвязь ключевых элементов построения системы планирования**

Остановимся подробнее на **уровнях планирования**. В разных странах существуют различные виды планирования экономического развития на местном уровне, отличающиеся по стоящим перед ними задачам, временному горизонту, территориальному и отраслевому охвату (рис. 14). Обычно схема планирования местного развития выстраивается в иерархическую систему планов. Самый простой вид – **проектное планирование** (projectplanning). Он характерен для ситуации, когда судьба муниципального образования «завязана» на реализацию конкретного проекта.

Это, как правило, масштабный проект, влияющий на изменение ситуации в городе в целом, например, строительство крупного предприятия или аэропорта. Под этот проект мобилизуются финансовые ресурсы, привлекаются различные организации, и в итоге город как бы приобретает новое качество. Таким обра-

зом, избранный проект становится центральным звеном в развитии города на среднесрочную перспективу.



Рис. 14. Взаимосвязь ключевых элементов построения системы планирования

Следующий, более высокий, уровень – **разработка муниципальных программ, или программное планирование (masterplanning)**. Этот вид планирования охватывает сектор городской экономики и/или район города. Соответственно, в его рамках различают отраслевой и территориальный подходы.

При отраслевом подходе проект задействует практически всю территорию города, использует самые разные структуры и источники ресурсов. Но при этом реорганизуется только какая-либо одна отрасль, например, коммунальное хозяйство. Сюда же относятся проведение в городе нового правового зонирования, разработка системы землепользования и т.п. Город одновременно может вести несколько отраслевых планов, при этом необходимо следить за их координацией во избежание взаимных противоречий. При территориальном подходе определенную программу получает какой-либо один район города, но в его пределах программа может носить комплексный характер, затрагивая различные отрасли. Наиболее типичный пример реализации территориального подхода – популярные во многих городах США програм-

мы возрождения центра города или восстановления, реновации старопромышленных территорий с целью придания им нового экономического качества. Последнее в Америке называется превращением «бурых территорий» (brownfields) в так называемые «зеленые территории» (greenfields) нового роста.

Далее следует **комплексное планирование** (comprehensiveplanning). Этот вид планирования подразумевает разработку в городе комплексной программы, как правило, рассчитанной на среднесрочный или долгосрочный временной горизонт. Это именно «общее» планирование, которое охватывает все отрасли и территории. Естественно, в той или иной степени эта всеохватность варьирует, потому что единого универсального сценария того, как это делать, нет.

Наконец, самый верхний этаж планирования – **стратегическое планирование** (strategicplanning). Это самый сложный вид планирования, его реализация требует существенных затрат. Он, строго говоря, не обязателен, но становится все более популярным в общих схемах планирования на муниципальном уровне. Стратегическое планирование многими экспертами рассматривается как синтетический вид планирования, под «крышей» которого объединяются все прочие виды. В частности, финский исследователь Т. Линкола образно назвал стратегический план «зонтиком» для всех других планов в муниципалитете.

Результатом стратегического планирования является стратегический план города. Это своего рода мини-конституция города, предписывающая, куда город будет двигаться в ближайшие 10–20 лет в соответствии с поставленными целями. Отраслевые планы, среднесрочные программы, краткосрочные проектные планы должны ориентироваться на стратегические цели, сформулированные в стратегическом плане, и, по сути, конкретизировать его положения [2].

### **6.3. Организация отечественной системы муниципального социально-экономического планирования**

Отечественная история муниципального планирования пока сравнительно молода, однако определенные традиции уже успели сформироваться, в том числе и в отношении иерархии видов планирования. В российской традиции муниципального плани-

рования можно выделить ряд **уровней** (вертикальная структура) и **видов** (горизонтальная структура) планирования (рис. 15). Отчасти эта схема близка приведенной выше, но у нее есть и своя специфика. Уровни муниципального планирования различаются по временному горизонту, на который данный вид планирования рассчитан. Обычно принято выделять следующие уровни планирования: краткосрочное (1–2 года), среднесрочное (3–7 лет), долгосрочное (7–20 и более лет, чаще всего 10–15 лет).

Краткосрочное планирование называют также **текущим**, долгосрочное – **стратегическим**. Каждому уровню планирования соответствует свой уровень конкретики и абстракции, присущи свои характерные особенности, свой арсенал методов. Граница между ними подвижна: во-первых, варьируют временные рамки, во-вторых, часто реализуются смешанные варианты например, среднесрочное планирование с элементами стратегического. В современной России существуют три основных вида планирования социально-экономического развития на муниципальном уровне. Основанием для их выделения служит объект планирования.

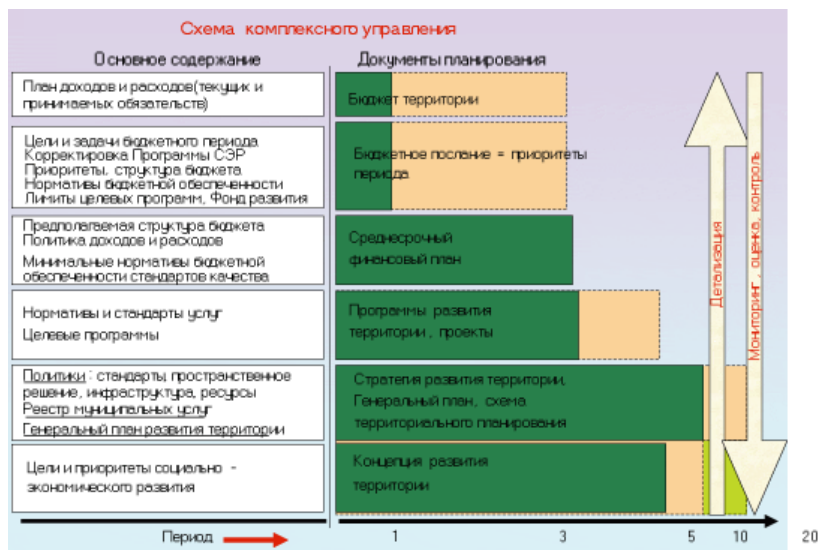


Рис. 15. Организация системы муниципального социально-экономического планирования

**Бюджетное планирование.** Объект – муниципальные финансы. Основные документы – бюджет и среднесрочный финансовый план (их наличие обязательно согласно Бюджетному кодексу РФ), а также разного рода документы финансового обоснования проектов и направлений перспективного развития, планы капитального строительства за счет бюджетных средств, программы муниципальных заимствований, программы приватизации муниципального имущества. Бюджет – продукт текущего планирования, на среднесрочный период в три года разрабатывается среднесрочный финансовый план.

**Территориальное планирование.** Объект – территория города, его пространственное развитие. Основные документы – генеральный план, схема территориального планирования, правила землепользования и застройки, схема функционального зонирования, в некоторых городах имеет место комплексный подход, предусматривающий и программу инвестиционного освоения градостроительных решений.

**Социально-экономическое планирование.** Объект социально-экономического планирования наиболее сложен: это вся система муниципальной экономики и социальной сферы. Основные документы – разного рода программы и планы социально-экономического развития, рассчитанные на средне- и долгосрочный горизонт, вплоть до стратегического плана. По сути, социально-экономическое планирование является основой для бюджетного и территориального планирования. Тем более это относится к стратегическому планированию, которое фактически интегрирует все три вида планирования. Однако в целом конкретные вопросы системного применения всех трех видов планирования в российской муниципальной практике проработаны слабо.

Необходимость планирования в процессе муниципального управления развитием при отсутствии комплексных исследований элементов системы управления развитием обусловила формирование достаточно широкой палитры подходов к пониманию сущности развития и инструментов его организации. До сих пор зачастую происходит подмена понятий в отношении инструментов планирования: концепции и стратегии развития наделяются свойствами программ и проектов. Между тем от степени ожида-

ний при разработке документов планирования во многом будет зависеть результат и качество управления муниципальным экономическим развитием.

**Концепция** – формулирование перспектив развития муниципалитета, документ, в котором изложена общая философия развития, а также провозглашены намерения разработать подходы к реализации перспектив. Смысловая нагрузка и организационная ценность этого документа в том, что в нем декларируется решение предпринимать дальнейшие управленческие действия.

**Стратегия (стратегический план)** – документ общественного согласия о приоритетных (стратегически важных для различных групп местного сообщества) направлениях развития территории проживания и работы. В стратегическом плане декларируется выбор в пользу наиболее оптимальной модели развития муниципалитета (направление «главного удара») на основе комплексного анализа социально-экономической ситуации, оценки влияния внешних и внутренних факторов в различных сценарных условиях [3, 5].

#### **6.4. Программа, план и политика социально-экономического развития муниципального образования**

**Программа социально-экономического развития.** Как правило, она понимается как комплексная, обеспечивающая достижение заявленных в стратегии целей. Как инструмент программно-целевого характера, программа является документом, обеспечивающим баланс целей, задач, ресурсов, содержит детальные расчеты всех ресурсных затрат с указанием их источников и этапов привлечения для реализации программных мероприятий. Программа – это тот инструмент, который позволяет осуществить многоуровневое бюджетное финансирование, а также привлечение внебюджетных средств заинтересованных в реализации мероприятий программы участников. Результативность и эффективность программы оценивается на основе системы показателей и индикаторов, позволяющей проводить мониторинг и оценку приближения (достижения) запланированных целей и задач посредством сравнения поэтапных результатов с базовым (стартовым) значением установленных показателей/индикаторов. Применение на практике различных видов программ (комплекс-

ных, социально-экономического развития, целевых, ведомственных, долгосрочных) породило различные толкования термина «программа». По этому поводу следует пояснить, что существенной разницы в программах перечисленных видов нет, так как в их основе лежат взаимоувязанные по целям, задачам, ресурсам, срокам и исполнителям мероприятия; все они должны содержать механизм эффективного управления результатами и специально разработанную систему индикаторов (показателей) измерения достижения запланированных целей.

**План действий.** Ввиду того, что муниципальный бюджет разрабатывается сроком на один год, среднесрочный финансовый план – на три года, а горизонт программы (в зависимости от сложности и ресурсоемкости поставленных целей) может быть более пяти лет, организационно удобно формировать приоритеты развития в бюджетном периоде в виде плана действий органов местного самоуправления. План акцентирует управленческие ресурсы на главных мероприятиях, которые были предусмотрены в программе социально-экономического развития для данного этапа.

**Политика развития** базируется на документах стратегического и программного планирования, является инструментом взаимодействия, коммуникации, отражает последовательность управленческих решений. Политика развития, основанная на документах стратегического планирования, обеспечивает преемственность и непрерывность эволюционного развития муниципалитета.

Внесенные в 2007 г. изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации имели существенное значение для формирования системы комплексного планирования в стране. В кодексе определены ключевые положения, обеспечивающие плановый подход, обязательный для всех уровней бюджетной системы в стране. Ключевые элементы планирования: прогноз социально-экономического развития, основные направления бюджетной и налоговой политики, среднесрочный финансовый план – определены в качестве обязательных элементов для всех уровней бюджетного планирования, что, по сути, представляет системный унифицированный подход к ресурсному обеспечению проектов и программ развития. Единый подход в вопросах управления ресурсами позволяет реализовать наибо-

лее значимые проекты развития на условиях софинансирования. Еще одним релевантным изменением в системе планирования стало появление в Бюджетном кодексе отдельной статьи «Долгосрочные целевые программы» с обязательной нормой включения в ее состав технико-экономического обоснования и прогноза ожидаемых результатов реализации программы. В соответствии с положениями Федерального закона от 26. 04. 2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса» исполнительные органы государственной власти и местные администрации до 1 декабря 2007 г. должны были установить порядок формирования и реализации долгосрочных программ соответствующего уровня.

Для успешного муниципального экономического развития недостаточно понимания процесса планирования и знания его регулирующих законодательных основ. Возрастающая конкуренция между муниципалитетами (за человеческие ресурсы, за инвестиции, за федеральные бюджетные вложения в развитие инфраструктуры) требует от специалистов сферы муниципального управления освоения современных управленческих технологий. Владение технологией организации планирования муниципального экономического развития является существенным «козырем» в условиях конкуренции. В отличие от менеджмента в сфере экономической деятельности государственное и муниципальное управление в России еще не стало полноценной научной дисциплиной. Кроме опыта зарубежных стран, имеющих большой «управленческий стаж» в сфере местного самоуправления в рыночных условиях, и «наработанного опыта» отдельных регионов и муниципальных образований в организации процессов развития необходимо создание целостной системы управления развитием, основанной на научном подходе и обеспеченной не только успешной практикой, но и необходимым методическим сопровождением. Создание системы стратегического планирования муниципального развития предполагает соответствующее научное сопровождение. Между тем существует множество нерешенных методологических и методических проблем, начиная с отсутствия комплексного подхода в вопросах организации планирования.

Тем не менее можно выделить три основных организационных подхода к планированию социально-экономического развития муниципального образования.

1. *Поручение муниципальной администрации.* По существу это административный подход. Он предусматривает создание некой структуры, как правило, в штате городской администрации, которая целевым образом отвечает за создание плана и координацию деятельности остального сообщества по его реализации. Этот подход не очень приемлем, так как не способствует открытости процесса планирования и не защищен от коррупции.

2. *Создание временной рабочей группы.* Она может быть дистанцирована от администрации, но администрация, как правило, финансирует работу такой группы. Собирается группа только на время разработки и создания плана, а дальнейшим мониторингом занимается уже структура в администрации. По общим наблюдениям, такой вариант более применим к небольшим городам, у которых меньше ресурсов на содержание таких структур.

3. *Заключение договора на разработку программы или стратегии силами сторонней организации* (университетом, бизнес-ассоциацией, консалтинговой организацией и т.п.). Существуют теории, согласно которым только внешние организации способны адекватно заниматься разработкой планов и сопровождением их выполнения. Этот вариант оптимален, но применение на практике сдерживается недостатком ресурсов, поскольку привлечение квалифицированных специалистов в условиях неформальной в виде научной дисциплины система планирования требует от разработчиков значительных исследовательских усилий, а от заказчиков в лице местной администрации – существенных расходов на приобретение индивидуально разработанного научного продукта.

В качестве первого шага на пути организации местного социально-экономического развития обычно рекомендуется создание временной рабочей группы как своего рода компромисс между необходимостью соблюдать принципы открытости и относительной независимости при планировании и реальными возможностями большинства муниципалитетов. В дальнейшем на базе временной рабочей группы может сформироваться уже постоянно действующий экспертный центр, независимый от администрации.

Для сравнения: несмотря на недостатки первого варианта, в США доминирует именно он. Об этом свидетельствуют результаты исследования, проведенного в конце прошлого века в ряде американских городов. Опрашивались только те города, которые признали свои стратегии развития успешными. Чуть меньше половины опрошенных доверили большую часть работы по организации планирования своего развития административным структурам. И лишь в 15 % этой деятельностью занимались преимущественно частные структуры.

Во многом это связано с относительной дешевизной данного способа организации планирования муниципального социально-экономического развития. Малым городам сложнее выделить бюджетные средства на привлечение специалистов извне. В то же время существующие в американском обществе традиции открытости местных администраций избавляют от многих проблем, сопутствующих первому типу организации планирования местного социально-экономического развития.

Конкретные формы организации процесса разработки и принятия продуктов муниципального социально-экономического планирования могут существенно различаться от муниципалитета к муниципалитету, все зависит от уровня организации деятельности местной администрации, стиля управления первого лица и его способности выстраивать отношения на принципах партнерства, принятых в муниципальном образовании процедур, характера самих документов планирования (стратегия, комплексная программа, целевые муниципальные программы и т. п.).

Системный подход к организации планирования предполагает регулярное сопровождение системы планирования, включая своевременное внесение необходимых корректив в документы планирования. Разработка и принятие стратегии, безусловно, требует дальнейших шагов по формированию программ и проектов развития.

В целом система планирования – это лишь инструмент организации процесса развития. Взаимодействие различных участников этого процесса внутри системы также требует «отладки» и организации [4, 5].

## 6.5. Планирование муниципального экономического развития: современные тенденции и проблемы

Всплеск интереса муниципальных образований к долгосрочному планированию, отмеченный на рубеже 1990–2000-х гг., играет положительную роль. Он способствует всестороннему изучению социально-экономических условий развития, поиску в муниципальных образованиях наиболее эффективных путей решения стоящих перед ними задач, стимулирует повышение квалификации муниципальных кадров, налаживает взаимодействие между различными структурами местного самоуправления и связь органов МСУ с общественностью и бизнесом. Несмотря на определенный скепсис в отношении долгосрочного планирования в условиях переходной экономики, им занимается все большее число муниципальных образований, и это свидетельство того, что стратегия – не дань моде, а уже определенная «глубинная» потребность.

Однако часто стратегические документы, создаваемые в городах, оказываются оторванными от жизни, что практически сводит на «нет» большую аналитическую и организационную работу и дискредитирует идею долгосрочного планирования в глазах представителей муниципальных образований.

Выделим некоторые наиболее важные проблемы, решение которых могло бы существенно повысить эффективность муниципальной плановой работы.

1. *Проблема инициации разработки комплексных многолетних муниципальных плановых документов.* Часто в общении с представителями муниципальных образований возникает вопрос: что является эффективным стартом для создания таких документов? Как показывает практика, варианты здесь могут быть различные: оптимистическое ожидание чуда; вера в то, что программа это «козырь» для привлечения средств федерального и регионального бюджетов; исполнение решений региональных властей о «поголовной» разработке программ; «случайное» участие в грантовых программах (международных, корпоративных); элемент избирательной кампании; нацеленность городского руководства на серьезные преобразования в управлении.

Как правило, все перечисленные случаи, за исключением двух последних, почти безнадежны с точки зрения формирования

системы планирования муниципального развития. Необходимо осознать, что заниматься стратегическим планированием результативно можно только на регулярной основе.

2. *Роль политической поддержки.* Разработка и реализация документов стратегического характера – процесс, прежде всего, политический и нуждается в политической поддержке. Причем это специфика не только России, где мэр для формулирования своей стратегии в условиях слабого местного самоуправления должен стать «политическим борцом». Аналогичные соображения высказывают многочисленные зарубежные специалисты в области муниципального управления.

То же самое можно сказать и о политической поддержке на уровне региона: явно выше шансы на успех той программы, которая делается при поддержке региональных властей и в русле региональных программ. В практике Фонда «Институт экономики города» положительные примеры сотрудничества региональных и местных администраций в разработке муниципальных программ и стратегий показывают, например, Томская и Вологодская области, Пермский край, Республика Чувашия.

3. *Организационные, кадровые, финансовые проблемы муниципалитетов.* Несмотря на накопленный в стране опыт, для подавляющего большинства муниципальных образований технологии многолетнего планирования остаются малоизвестными и малоприменимыми. Специалисты экономических, градопланировочных, финансовых подразделений администраций, по идее, призванные планировать городское развитие, в основном занимаются решением текущих вопросов, часто упуская из вида, что применение инструментов планирования позволяет с большим успехом решать «повседневные» проблемы жилищно-коммунального характера. В большинстве случаев муниципальные служащие не имеют соответствующей квалификации для решения стратегических вопросов; экономическое и финансовое образование, полученное в эпоху социалистической централизованной плановой экономики, накладывает отпечаток и на реалии сегодняшнего дня, когда «живо желание» контролировать все. Серьезная работа над комплексной многолетней программой требует людских, материальных, временных ресурсов, причем лучше в «освобожден-

ной» форме и на постоянной основе, а не в виде разовой кампании. К сожалению, тяжелое финансовое положение городов, как правило, отодвигает на задний план развитие информационных баз, привлечение необходимых специалистов извне, осуществление публичных мероприятий, которые должны были бы сопровождать стратегические разработки. Тем не менее примеры современного подхода к организации такой работы в муниципальных образованиях есть, например, в Череповце Вологодской области, Димитровграде Ульяновской области, Городце Нижегородской области, Калининграде и ряде других российских городов и они заслуживают всестороннего изучения и развития.

4. *Обязательное условие – публичность деятельности по долгосрочному планированию.* Многолетняя комплексная программа, разработанная администрацией без участия населения и бизнеса, бесполезна. Этот тезис не нов и повторяется из учебника в учебник. В России есть города, которые воплотили эту идею в жизнь. Интересна, например, практика работы Совета города по стратегическому планированию в Череповце, Общегородского собрания в г. Дзержинском Московской области. Развивается активное участие предпринимательских структур в долгосрочном планировании городского развития. Причем это относится уже не только к крупнейшим общероссийским корпорациям, работающим на территории своего «присутствия» (например, поддержка создания городских стратегий НК «ЮКОС» в Ангарске и Нефтеюганске). Начинает проявлять заинтересованность в видении перспектив работы «местный» бизнес. Так, в Вологде объединяющий вологодских предпринимателей Клуб делового общения выступил одним из инициаторов разработки городской стратегии развития. Есть еще один аспект, который нередко ускользает в ходе работы над многолетней комплексной программой: такой документ является, прежде всего, политическим, целеполагающим. Это определяет его публичный статус, как с точки зрения разработки, так и с точки зрения содержания – достаточно общего, краткого и понятного всему населению. Все последующие шаги планирования: среднесрочные и краткосрочные программы, планы, бюджеты – должны быть уже более специальными и допускают снижение публичности по мере детализации.

5. *Статус многолетней комплексной программы.* В случае качественно разработанной стратегии принятие комплексной многолетней программы вполне может быть замещено комплексом целевых среднесрочных программ. Долгосрочный горизонт планирования в формате балансировки целей, задач и ресурсов менее реалистичен в силу недостаточности у муниципалитетов собственных ресурсов на реализацию капиталоемких проектов. Следует отметить, что в сфере ответственности органов местного самоуправления находятся инфраструктурные объекты, отличающиеся большой степенью износа и потому требующие значительных средств на развитие.

В большинстве муниципалитетов комплексная программа не превращается в инструмент текущего планирования, ее сохранение в качестве долгосрочного документа вне зависимости от смены городских руководителей без формального принятия местным представительным органом нередко проходит очень сложно, и долгосрочные плановые документы, на которые было потрачено много сил и ресурсов, «теряются». Об этом говорит опыт реализации многих стратегических документов городского уровня. Поэтому в ходе разработки долгосрочных планов и программ рекомендуется доводить их после широкого общественного обсуждения до логического конца принятия местным органом представительной власти в качестве правового акта. Такой акт, с учетом его долгосрочного и достаточного общего характера, будет иметь направляющее значение, служить основой для координации и согласования среднесрочного и текущего планирования. Полномочия исполнительных органов местного самоуправления в рамках бюджетного планирования устанавливать порядок разработки долгосрочной программы, сроки ее реализации и критерии позволяют оптимально применять этот инструмент с поправкой на местные условия.

6. *Содержание работ по долгосрочному планированию.* Комплексные муниципальные документы, посвященные планированию развития на средне- и долгосрочную перспективу, настолько сложные и, как правило, «штучные» изделия, что предложить универсальный алгоритм их разработки и реализации почти невозможно. Тем не менее в Фонде «Институт экономики города»

сформирована определенная модель, которую можно адаптировать для большинства муниципальных образований. Она выстраивает своего рода «вертикаль» плановых документов, объединяя стратегию местного развития, среднесрочные плановые документы и текущее планирование.

Попытки механически перенести на российскую почву западные технологии стратегического планирования чаще всего обречены на неудачу, так как муниципальное развитие в России проходит в условиях, когда основные институциональные преобразования в этой сфере еще не проведены. В развитых странах со стабильными «условиями игры» основная идея стратегии – поиск одного или нескольких инфраструктурных, инвестиционных, образовательных или прочих проектов, которые могли бы создать новые или активизировать потенциально имеющиеся конкурентные преимущества данного муниципального образования.

В российских муниципальных образованиях такой «проектной» части должна предшествовать (или решаться параллельно) задача создания нормальной среды для жизни населения и работы предпринимателей. Это «наведение порядка» и создание стабильности продемонстрирует инвестору, что данное муниципальное образование готово к длительному конструктивному сотрудничеству, а населению – что именно здесь у него есть определенные социальные перспективы.

Эта задача выходит за рамки текущих проблем, так как предполагает большую системную работу по созданию правовых, организационных, экономических, управленческих механизмов, регулирующих финансово-бюджетные, земельные, имущественные отношения, рынки жилья, участие в управлении всего городского сообщества. Эта задача носит стратегический характер, так как является, как минимум, среднесрочной, требует в определенном смысле «революционной» ломки текущих механизмов управления, должна решаться как на муниципальном уровне, так и во взаимодействии с региональными структурами, бизнесом, населением.

Следующая в иерархии комплексного планирования – среднесрочная программа, объединяющая взаимоувязанные целевые отраслевые программы, которые принимаются и реализуются в русле выбранной стратегии. Она также носит комплексный

характер и ориентирована как на системные преобразования в муниципальной «среде», так и на конкретные стратегические «проекты». Среднесрочная программа, в свою очередь, является ориентиром для текущего (бюджетного) планирования. Именно такой подход демонстрируют в последние годы муниципальные образования, которые добились наиболее заметных успехов в социально-экономическом развитии, например, Новгород, Череповец, Бор Нижегородской области, Дзержинский Московской области.

*7. Процедуры разработки и реализации долгосрочных комплексных муниципальных плановых документов, используемые российскими муниципальными образованиями, отличаются большим разнообразием. Это определяется как комплексностью самого муниципального образования в качестве объекта управления, так и сложностью планирования на долгий срок, а также исключительным разнообразием условий в муниципальных образованиях.*

Например, длительность разработки комплексных программ может составлять от нескольких месяцев до нескольких лет. В 1998–1999 гг. комплексные программы для муниципальных образований Нижегородской области фондом «Институт экономики города» были разработаны очень быстро – в течение трех-четырех месяцев, а один из лучших, на наш взгляд, российских долгосрочных плановых документов муниципального уровня – Стратегический план развития города Череповца до 2012 г. «созревал» и разрабатывался в течение семи лет (1997–2003 гг.). При этом качество документов почти не связано с длительностью работы над ними. Создание долгосрочных планов – процесс исключительно творческий и зависит от специфики местных условий, глубины проработки, параметров самого документа. Такие вопросы, как сроки и этапность, институализация (кто разрабатывает планы, кто и в каком качестве принимает участие в их создании и реализации), формат промежуточных и итоговых плановых документов, очень конкретны по отношению к каждому городу.

Попытки слепо дублировать чужие успешные схемы в разработке комплексных муниципальных планов и программ редко бывают эффективными, в связи с чем весьма ограниченной представляется концепция их «модельности». Могут возникнуть

такие явления, как повторные итерации, увеличение продолжительности работы, изменения в ее формате и другие ранее не ожидавшиеся явления.

В частности, проект фонда «Институт экономики города» по созданию модельных программ социально-экономического развития для городов разных типов хотя и привел к весьма интересным результатам, оказался гораздо сложнее первоначально ожидаемого. В ходе проекта были разработаны комплексные муниципальные программы социально-экономического развития для регионального центра (Пермь), крупного промышленного города (Энгельс Саратовской области), моноотраслевого города (Димитровград Ульяновской области), малого города (Бузулук Оренбургской области), а также малых городов вместе с административными районами (Цивильск Чувашской Республики и Балахна Нижегородской области).

*8. Связь стратегического планирования с другими видами планирования в муниципальных образованиях.* Этот вопрос касается и содержания, и процедур, уже рассматривавшихся ранее, но из-за своей важности требует отдельного разговора.

Очевидно, что стратегия должна стать основой координации всей плановой работы. Парадоксальна ситуация, когда для разработки финансового плана или генерального плана развития территории города каждое отраслевое подразделение местных администраций начинает самостоятельно формировать концепцию социально-экономического развития. В то же время экономисты, занятые оперативными вопросами, уделяют мало внимания многолетним планам и координации деятельности других подразделений. На практике возникает целый ряд ситуаций, препятствующих координации действий, среди них:

– отсутствие консенсуса ключевых департаментов местных администраций, как следствие, ведомственные интересы приводят к саботированию комплексных работ или бесконечно затягивают их;

– при наличии консенсуса подразделений администрации в принципиальном понимании многолетних планов создают их в условиях «плановой инверсии» от имеющихся планов более низкого отраслевого уровня, а не наоборот;

– при разработке комплексных программ (стратегий) создается грамотный документ, но он оказывается недостаточно связан с существующей системой планирования, генеральным планом развития города или среднесрочным финансовым планом. Сказывается отсутствие методически проработанной и процедурно закрепленной увязки со среднесрочным и текущим планированием, системы мониторинга и оценки реализации, обратной связи и критериев внесения необходимых корректив.

Таким образом, незавершенность реализуемых в Российской Федерации реформ (местного самоуправления, бюджетной и административной) сказывается на несформированности методической базы системы управления развитием территорий, точнее, несформированности самой системы местного самоуправления и развивающихся на ее основе основных компонентов процесса управления развитием стратегического, территориального и бюджетного планирования. Все три компонента находятся в стадии становления [6, 7].

Будучи тесно связанными между собой общей целью улучшения условий жизни и повышения качества среды обитания, компоненты процесса управления развитием требуют общих методических подходов, объединяющих их в комплексную систему. Явные расхождения в трактовке элементов планирования указывают на необходимость составления и формализации методических рекомендаций по формированию и применению документов управления развитием территорий.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Объясните отличие «западных» и российских моделей планирования муниципального экономического развития.
2. Охарактеризуйте взаимосвязь ключевых элементов построения системы планирования.
3. Раскройте организацию отечественной системы муниципального социально-экономического планирования.
4. В чём сходство и отличие программы, плана и политики социально-экономического развития МО?
5. Раскройте современные тенденции и проблемы планирования муниципального экономического развития.

**Практикум 6.** План мероприятий включает в себя следующие элементы:

- мероприятия, необходимые для реализации каждой задачи;
- срок проведения мероприятий;
- ответственное лицо;
- способы контроля (форма отчета, перед кем отчитываться, как часто).

Составьте план мероприятий своего рабочего дня по следующей табличной схеме:

**План мероприятий**

Цель	Задачи	Показатели	Мероприятия	Сроки	Исполнитель	Контроль

**Тестовые задания**

**1. Планирование – это:**

а) документ, определяющий цели и задачи организации на определенный период времени и фиксирующий методы достижения этих целей;

б) систематическая подготовка принятия решений о целях, средствах и действиях путем целенаправленной сравнительной оценки различных альтернативных действий в ожидаемых условиях;

в) одна из важнейших функций управления, выступает основным средством использования экономических законов в процессе хозяйствования;

г) стратегия и политика бизнеса организации.

**2. Главные задачи внутрифирменного планирования – это:**

а) формулирование целей предприятия (увеличение прибыли, выручки, объемов производства, снижение издержек, капиталовложения);

б) составление программ работы предприятия по основным сферам деятельности;

в) создание бюджетов для отдельных подразделений;

г) контроль реализации принятых планов и соблюдения установленных бюджетов.

### **3. Наиболее эффективными способами планирования являются:**

- а) прогрессивный способ планирования (снизу вверх);
- б) ретроградный способ планирования (сверху вниз);
- в) встречное, или круговое, планирование;
- г) регрессивный способ планирования (слева направо).

**Задание:** «Case-study»: «Производственный потенциал МО. Издержки, прибыль, рентабельность» (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 103).

### **Библиографический список к разделу 6**

1. *Алексеева М. М.* Планирование деятельности фирмы. – М.: Финансы и статистика, 1997.
2. *Ансофф И.* Стратегическое управление. – М.: Экономика, 2009.
3. *Бизнес-план*, или Как повысить доходность вашего предприятия. – М.: СО «АНКИЛ», 2012.
4. *Горемыкин И. В.* Планирование на предприятии: учеб. / И. В. Горемыкин, Э. Р. Бугулов, А. Ю. Богомолов. – М.: Информ.-изд. дом «Филинь»; Рилант, 2010.
5. *Кинг У.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика / У. Кинг, Д. Клиланд. – М.: Прогресс, 1982.
6. *Мазур И. И.* Эффективный менеджмент: учеб. пособие для вузов / И. И. Мазур, В. Д. Шапиров, Н. Г. Ольдероге. – М.: СБО ВШ, 2008.
7. *Общий менеджмент*: учеб. пособие / С. С. Цукарев, С. С. Шибаева [и др.]. – Новосибирск: Наука, 2006.
8. *Синк Д. С.* Управление производительностью: Планирование, измерение и оценка, контроль и повышение. – М.: Прогресс, 1989.

## **7. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

7.1. Понятие и сущность финансово-экономических основ.

7.2. Финансово-экономические правовые основы местного самоуправления.

7.3. Условия формирования местных финансовых ресурсов.

7.4. Доходы местного бюджета.

### ***Термины, понятия, категории***

#### ***Форма планирования:***

- *долгосрочное;*
- *среднесрочное;*
- *краткосрочное.*

#### ***Планирование расходов включает:***

– *определение приоритетов развития и приоритетов финансирования;*

– *инвестиционные проекты;*

– *определение расходов исходя из приоритетов развития и инвестиционных проектов;*

– *определение объема расходов на инвестирование и текущих расходов на финансовый год.*

#### ***Планирование доходов включает:***

– *составление перспективного финансового плана развития доходной базы муниципального образования;*

– *определение видов и объемов привлекаемого финансирования на основе перспективного плана развития доходной базы;*

– *составление прогноза поступлений по различным доходным источникам и их роспись и закрепление за конкретными статьями расходов.*

#### ***Органы власти – участники бюджетного процесса:***

– *орган местной государственной власти;*

– *орган местного самоуправления.*

***Полномочия участия местных органов власти в бюджетном процессе:***

– *участие в планировании деятельности;*

– *участие в процессе исполнения бюджета;*

– *участие в оценке результатов исполнения бюджета.*

### ***Роль органов местной государственной власти:***

- подготовка предложений для вышестоящего органа власти;
- регулирование всего процесса исполнения бюджета со стороны органов государственной власти вышестоящего уровня;
- утверждение отчета;
- учет результатов исполнения проводится вышестоящим органом при планировании бюджета на следующий срок.

### ***Роль органов местного самоуправления в бюджетном процессе:***

- составление и утверждение планов развития территории муниципального образования;
- самостоятельное исполнение бюджета;
- утверждение отчета;
- анализ результатов;
- принятие мер по изменению финансовой политики.

## **7.1. Понятие и сущность финансово-экономических основ**

Содержание финансово-экономических основ местного самоуправления можно определить через совокупность нижеследующих принципов:

- принцип субсидиарности;
- принцип достаточности (соразмерности);
- принцип взаимодополняемости (соотношения, соответствия);
- принцип взаимодополняемости (соотношения, соответствия);
- принцип транспарентности.

Рассмотрим их по порядку.

**Принцип субсидиарности.** Один из основных, один из важнейших принципов организации власти в демократических развитых странах (в частности, странах Европейского союза). Является собой форму выражения децентрализации публичной власти, баланса интересов, полномочий и ресурсов различных уровней публичной власти государства. Может быть рассмотрен в двух аспектах.

Вертикальное распределение полномочий между властными уровнями должно быть основано на максимальной близости источника соответствующей потребности и органа определенного уровня власти, удовлетворяющего эту потребность. При этом п. 3

ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления гласит, что «осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам».

Например, потребности населения в благоустройстве территории города могут быть наилучшим образом удовлетворены именно муниципальными органами, которые в силу собственного каждодневного столкновения с ними должны лучше кого бы то ни было использовать имеющиеся возможности для решения поставленных задач.

Самостоятельность каждого властного уровня в реализации собственных полномочий, недопустимость произвольного вмешательства в деятельность друг друга. Относительно местного самоуправления в Хартии это излагается как «полнота и исключительность полномочий органов местного самоуправления».

Данные положения реализуются через четкое и максимально полное законодательное разграничение предметов ведения между уровнями власти в государстве, при этом органы власти, как правило, вправе разрешать вопросы, только прямо отнесенные к их компетенции законом. Жесткое разграничение компетенций позволяет определить так называемые «расходные полномочия» и соответствующие им доходные источники каждого из властных уровней.

Одновременно законодательно устанавливается порядок контроля за деятельностью соответствующих органов власти, привлечения к ответственности должностных лиц данных органов, механизм рассмотрения споров между органами власти различных уровней.

В то же время такой контроль не может препятствовать нормальной деятельности органов власти (любого уровня) и должен основываться на таких демократических элементах, как возможность обжалования решений контролирующих органов, объективного судебного рассмотрения спорных вопросов, обнародования решений, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан.

В отношении местного самоуправления необходимо учитывать достаточную самостоятельность муниципального уровня власти. Так, при определении предметов ведения местного са-

моуправления закон позволяет муниципальным образованиям принимать к своему ведению иные вопросы (помимо перечня, определенного законом), если они не исключены из их ведения специальным актом и не являются компетенцией другого муниципального образования или властного уровня. Однако реализация таких полномочий уже не обеспечивается государством, а осуществляется за счет собственных средств местного самоуправления.

Таким образом, принцип subsidiarity позволяет одновременно экономить средства и ресурсы, повышая эффективность решения государственных задач, а также дает возможность органам власти исполнять свои полномочия в непосредственном контакте с населением, на основе четкого понимания имеющихся проблем, достигать гласности действий органов и должностных лиц, привлекать население к реальному участию в делах государства (рис. 16).



Рис. 16. Имущество и финансовые ресурсы муниципального образования

**Принцип достаточности (соразмерности).** Данный принцип непосредственно вытекает из принципа subsidiarity, раскрывает его правовую природу в отношении финансово-экономической основы местного самоуправления и должен обязательно соблюдаться при правовом установлении объема полномочий и средств органов местного самоуправления.

«Средства, предоставляемые в распоряжение органов власти определенных уровней, должны соответствовать объему возложенных на них полномочий», или в дословном изложении Хартии: «финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставляемым им Конституцией или законом». Из данного принципа мы можем извлечь следующее:

– органы местного самоуправления должны располагать собственными финансовыми ресурсами;

– объем предоставляемых ресурсов должен позволять свободно распоряжаться ими при осуществлении собственных полномочий;

– ресурсы должны быть соразмерны указанным полномочиям.

Следует учитывать, что принцип соразмерности может быть соблюден только при четком и достаточно жестком разграничении полномочий между всеми уровнями власти.

**Принцип взаимодополняемости (соотношения, соответствия).** Он гласит: «Каждый дополнительный объем полномочий (в том числе делегирование полномочий) на нижестоящий уровень должен сопровождаться передачей данному уровню власти ресурсов, необходимых для их выполнения».

Проистекает из предыдущего принципа. Ведь каким бы ни было жестким закрепление полномочий за каждым из властных уровней, изменение общественных отношений (которое неизбежно и необходимо) обязательно влечет и перераспределение полномочий между властями. Однако подобное перераспределение не должно ущемлять финансовую самостоятельность наделяемого дополнительными полномочиями уровня власти и препятствовать нормальной её реализации.

Таким образом, сохраняется необходимый баланс между полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления. При этом следует исходить из «разумного соотношения между заданной целью и используемыми средствами».

Одним из условий реализации данного принципа также является то, что объем передаваемых средств должен быть эквивалентен сумме средств, которая была бы потрачена на выполнение передаваемых полномочий отчуждающим их властным уровнем. В связи с этим Европейская хартия местного самоуправле-

ния закрепляет, что «передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи...» (п. 3. ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Однако зачастую в сфере указанных отношений рождаются политические конфликты между властными органами, особенно в федеративных государствах, когда власть осуществляется на трех уровнях, каким является и Россия. Поэтому достаточно важно закрепление данного принципа нормами федерального законодательства, а также предоставление следующих гарантий:

- право на получение компенсаций, определяемых как соответствующие или адекватные;

- право на оспаривание (в том числе в судебном порядке) соответствующих решений о передаче полномочий.

**Принцип транспарентности.** Предполагает активное взаимодействие между властями, проведение необходимых согласований и консультаций, достижение предварительных договоренностей по поводу исполнения тех или иных полномочий.

Транспарентность подразумевает обязательность проведения переговоров по вопросам перераспределения властных полномочий и ресурсов для их выполнения и осуществление такого распределения на основе объективных критериев при учете всех позиций. Реализация принципа транспарентности предполагает закрепление в законодательстве права на проведение консультаций, а возможно, и определенных механизмов согласования тех или иных решений. Так, в Европейской хартии местного самоуправления установлено, что «необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся» (п. 4 ст. 6), а также, что «порядок предоставления перераспределенных ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления» (п. 6 ст. 9).

В любом государстве должно быть обеспечено единство правового, экономического, социального пространства. Это предполагает согласованные и взаимообусловленные действия всех

уровней власти для обеспечения, в первую очередь, максимально-го равенства условий реализации конституционных прав граждан на территории всей страны. С одной стороны, здесь необходима координация усилий и взаимная ответственность властных субъектов, а с другой – подобное взаимодействие не должно ущемлять самостоятельности органов власти различных уровней. Поэтому представляется верным установление законодательных условий и пределов договорного регулирования в данном случае.

Реализация рассмотренных принципов, на наш взгляд, должна обеспечиваться совокупностью правовых механизмов, закрепляемых в нормах внутреннего законодательства. Перечисленные принципы носят зачастую политический характер, поэтому их эффективное действие зависит в значительной степени от того, насколько четко прописаны в законодательстве рассматриваемые положения.

## **7.2 Финансово-экономические правовые основы местного самоуправления**

К таким правовым механизмам в отношении местного самоуправления следует отнести:

- наделение правом самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять местный бюджет;
- наличие собственных доходов (местные налоги и сборы, закрепляемые на постоянной основе), составляющих не менее 70 % минимального бюджета муниципального образования;
- наделение муниципальной собственностью (включая собственность на природные ресурсы муниципального образования) и правом свободного владения, пользования и распоряжения ею;
- достаточность предоставляемых финансовых ресурсов для осуществления собственных полномочий;
- самостоятельность в определении направлений использования бюджетных и иных средств;
- запрет на изъятие свободных остатков средств местных бюджетов;
- гарантии возмещения ущерба (компенсаций) в связи с принятием государственными органами отдельных решений, увеличивающих расходы или уменьшающих доходы местных бюджетов;

– недопустимость возложения на органы местного самоуправления дополнительных полномочий без соответствующего финансового и материального обеспечения;

– судебная защита финансовых и бюджетных прав муниципальных образований;

– финансовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Далее мы рассмотрим реализацию вышеуказанных принципов рамках законодательства России.

Анализ содержания финансово-экономических правовых основ через принципы их формирования позволяет дать их определение. Следует отметить, что основное различие в мнениях относительно определения финансово-экономических основ местного самоуправления заключается в выделении самостоятельных понятий финансовых и экономических основ либо в формулировании единого понятия. Некоторые ученые выделяют понятие финансовых основ как самостоятельный институт муниципального права, нацеленный на регулирование формирования финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими [3, 4].

Другие, наоборот, рассматривают единое понятие экономических основ, включающее в себя регулирование всех составляющих муниципальной собственности, в том числе финансов. Однако, по общему мнению, понятие «финансовых» основ значительно уже, чем «экономических», первое – составная часть второго, они соотносятся как частное и целое, взаимосвязаны и взаимозависимы.

Данная точка зрения воспринята и законодателем при принятии нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Прежний закон включал главу 5 под названием «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», имеющую отдельную статью «Экономическая основа местного самоуправления» и статьи, посвященные регулированию вопросов местных финансов. Более того, финансовые основы регулировались отдельным федеральным законом, который утратил силу в связи с принятием Федерального закона 2003 г. Глава 8 нового закона имеет название «Экономическая основа местного самоуправления» и регулирует в том числе местные финансы.

В то же время, выделяя в понятии экономических основ финансовую составляющую, мы подчеркиваем ее особую значимость и необходимость для существования и жизнедеятельности местного самоуправления.

Следует заметить, что помимо указанных существуют иные различия в определении понятия финансово-экономических основ. Например, О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев определяют финансово-экономические основы местного самоуправления как институт муниципального права через совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих соответствующие общественные отношения [5].

По мнению других авторов, под финансово-экономической основой следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений. Мы полагаем более целесообразным рассматривать понятие финансово-экономических правовых основ, что позволяет однозначно отнести их к институту муниципального права и определять в контексте правового регулирования соответствующих отношений. Кроме того, под основами, как правило, понимаются не все без исключения, не исчерпывающая совокупность регулирующих норм, а основополагающие принципы регулирования, что явно отражено в названии федеральных законов 1995 и 2003 гг.

В ст. 4 Закона сформулировано понятие правовых основ местного самоуправления, которые определяются через общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, а также нормативные правовые акты разного уровня.

Учитывая данное законодателем общее определение правовых основ, мы бы определили финансово-экономические правовые основы местного самоуправления как систему регулирования отношений (принципы регулирования и совокупность правовых норм), возникающих в связи со свободным владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью, самостоятельным осуществлением муниципальными образованиями бюджетно-финансовой, кредитной и инвестиционной политики.

Ниже мы рассмотрим основные элементы финансово-экономической правовой основы местного самоуправления.

Как указывалось выше, при анализе понятия финансово-экономических правовых основ местного самоуправления фи-

нансовая составляющая специально выделена в данном понятии с учетом специального и существенного значения финансов в реализации функций органов местного самоуправления и решения вопросов местного значения. Прежде к так называемым местным финансам Закон об общих принципах относил:

- местный бюджет;
- муниципальные внебюджетные фонды;
- доходы от муниципальных займов и лотерей;
- кредиты;
- средства, передаваемые органам местного самоуправления государственными органами для осуществления отдельных государственных полномочий, а также полученные от государственных органов в качестве компенсаций, местные налоги и сборы граждан.

Формирование финансовой основы местного самоуправления регулировалось специальным Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления», определявшим местные финансы как совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Они включали средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие средства. Однако с принятием нового Закона об общих принципах организации местного самоуправления указанный акт признан утратившим силу.

В настоящее время вопросы формирования и использования местных финансов регулируются Конституцией РФ, в ст. 132 которой говорится: «органы местного самоуправления самостоятельно... формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы...». Данные нормы получили развитие в Бюджетном и Налоговом кодексах, а также в ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.

Само понятие местных финансов в этих законодательных актах не используется, однако из анализа регулирующих норм можно сделать вывод о том, что к местным финансам относятся средства местных бюджетов, которые упоминаются в ст. 49 ФЗ об общих принципах 2003 г. как составляющая часть экономической основы местного самоуправления наряду с находящимся в муниципальной собственности имуществом и имущественными правами.

Вряд ли стоит признать такое перечисление удачным с точки зрения гражданского законодательства, которое относит к имуществу, как деньги, так и имущественные права (указанные в ст. 128 ГК РФ среди объектов гражданских прав). В этом смысле средства местных бюджетов также относятся к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности. Вместе с тем указанным перечислением законодатель подчеркивает особое место местных финансов в создании экономической основы местного самоуправления.

Следует отметить, что внебюджетные фонды, ранее указываемые в качестве составляющей части местных финансов, не упоминаются в действующем законодательстве применительно к органам местного самоуправления, в связи с чем на практике возник вопрос о возможности их создания муниципалитетами. Бюджетный кодекс РФ указывает лишь на государственные внебюджетные фонды, являющиеся элементом бюджетной системы страны. Исходя из отсутствия законодательного запрета на создание муниципальных внебюджетных фондов, судебная практика идет по пути признания за органами местного самоуправления такого права, однако анализ норм бюджетного законодательства позволяет сделать вывод о фактической невозможности функционирования внебюджетных фондов на местном уровне, поскольку любые доходы муниципальных образований должны учитываться в местных бюджетах [6].

В целях финансирования специальных целевых расходов, для чего ранее и создавались внебюджетные фонды, законодательством предусмотрено создание в рамках бюджетов целевых фондов. Все другие, ранее упоминавшиеся в законодательстве составляющие местных финансов – займы, кредиты, переданные на исполнение государственных полномочий средства, – также не могут существовать вне местного бюджета, учитываются в нем и расходуются в соответствии с направлениями расходов, утвержденных бюджетом. Таким образом, местные финансы есть не что иное, как средства местных бюджетов.

Согласно терминологии БК РФ, бюджет муниципального образования (*местный бюджет*) есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения

задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (рис. 17). Местный бюджет в соответствии с БК РФ утверждается в форме нормативного правового акта представительного органа местного самоуправления либо в ином порядке, установленном уставом муниципальных образований [7].



*Рис. 17.* Местные финансы (назначение, функции, база)

Местные бюджеты относятся согласно БК РФ к третьему уровню бюджетной системы Российской Федерации, тогда как первый и второй уровни образуют соответственно федеральный бюджет с бюджетами государственных внебюджетных фондов и бюджеты субъектов Российской Федерации с бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Введение новым ФЗ об общих принципах двухуровневой системы организации местного самоуправления в виде поселений и муниципальных районов, объединяющих поселения и межселенные территории, не лишает поселения, входящие в состав района, права формировать и утверждать, а также самостоятельно исполнять собственные бюджеты. Например, данная позиция подтверждена Конституционным судом РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности некоторых положений закона Челябинской области о бюджетном устройстве и бюджетном процессе [8]. В Челябинской области уже давно существует двухуровневая система организации местного самоуправления, где сельские районы являются муниципальными об-

разованиями, но на их территории существуют и самостоятельные сельские, поселковые муниципалитеты, которые, по мнению Конституционного суда РФ, имеют бюджетную самостоятельность по Конституции РФ и федеральному законодательству.

В настоящее время местных бюджетов 30 тысяч, но с проведением реформы организации местного самоуправления в соответствии с новым законом их количество должно увеличиться соответственно с увеличением числа муниципальных образований. По ФЗ об общих принципах 2003 г. бюджет муниципально-го района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района (ст. 52). Соответственно, Бюджетный кодекс РФ содержит правило, по которому бюджет субъекта федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта федерации. Консолидированный бюджет – это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (ст. 6 БК РФ), он не является самостоятельным бюджетом бюджетной системы страны и используется лишь для расчета и анализа. Как известно, бюджетное устройство советского государства, послужившее основой для построения современных бюджетных отношений, представляло собой жестко централизованную иерархическую систему административного распределения финансовых ресурсов от вышестоящих уровней к нижестоящим. Самостоятельности региональный и местный уровни не имели, все зависело от усмотрения центра. Таким образом, исключался один из важнейших принципов, рассмотренных нами выше, принцип subsidiarity, когда каждый уровень непосредственно принимает соответствующие решения и несет за них ответственность. Как отмечают современные авторы, такая система «не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетов, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к рачительному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты» [9].

В настоящее время бюджетные отношения в значительной степени децентрализованы, местные бюджеты выделены в самостоятельный уровень бюджетной системы, однако центристские тенденции все еще достаточно сильны. Здесь следует отметить особую роль местного самоуправления, поскольку развитие этого демократического института в наибольшей мере способствует отмиранию жесткой централизации, формированию эффективных механизмов бюджетного регулирования. Данные механизмы должны предоставить возможность властным единицам самостоятельно распределять финансовые ресурсы сообразно возложенным на них задачам, что наиболее существенно для местного самоуправления в силу его обособленности от государственной власти.

### **7.3. Условия формирования местных финансовых ресурсов**

**Европейская хартия о местном самоуправлении**, к которой присоединилась и Российская Федерация, следующим образом описывает условия формирования местных финансовых ресурсов (рис. 18):

– местные сообщества имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

– финансовые средства местных сообществ должны быть соразмерны предоставляемым им Конституцией и законом полномочиям;

– по меньшей мере, часть финансовых средств местных властей должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых местные власти вправе устанавливать в пределах, установленных законом;

– финансовые системы, которые аккумулируют средства местных властей, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;

– защита более слабых, в финансовом плане, местных органов, требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалента мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников фи-

нансирования местных органов и лежащих на них расходов. Подобные меры не должны ограничивать свободу выбора местных органов в пределах их компетенции (ст. 9).

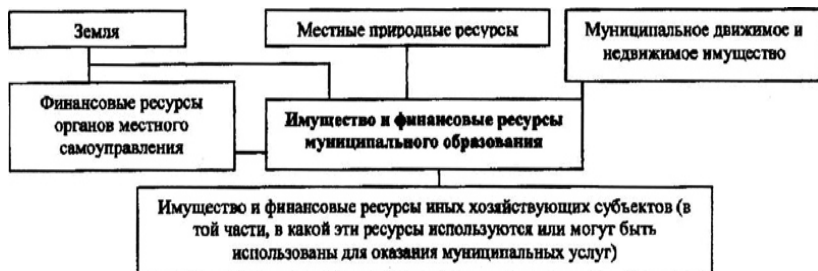


Рис. 18. Имущество и финансовые ресурсы муниципального образования

Данные положения следует рассматривать в качестве основных принципов формирования не только местных финансов, но и экономической основы местного самоуправления в целом. Об этом говорилось при анализе понятия финансово-экономической правовой основы местного самоуправления, однако в настоящее время вряд ли можно говорить об их безусловной реализации как в законодательстве, так и в практике местного самоуправления, что неоднократно подтверждалось на самых разных уровнях, в том числе Президентом РФ.

Согласно БК РФ, исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

- содержание органов местного самоуправления;
- формирование муниципальной собственности и управление ею;
- организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;
- организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;

- муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);
- содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;
- организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;
- обеспечение противопожарной безопасности;
- охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;
- реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;
- обслуживание и погашение муниципального долга;
- целевое дотирование населения;
- содержание муниципальных архивов;
- проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
- финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В отношении расходования средств местных бюджетов бюджетным законодательством и законодательством о местном самоуправлении установлен ряд правил, которые, безусловно, должны соблюдаться муниципалитетами. Расходование бюджетных средств производится исключительно в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ (ст. 69) и в соответствии с целями, предусмотренными утвержденным бюджетом.

- Формами расходования средств местных бюджетов являются:
- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
  - средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
  - трансферты населению, включающие в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных

выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;

- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

- ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

- бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и другие обязательства);

- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;

- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

- бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;

- средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

*Под трансфертами* населению из местных бюджетов бюджетным законодательством понимаются различные социальные выплаты (пособия, компенсации), предусмотренные правовыми актами местного самоуправления.

Как правило, такие выплаты устанавливаются государством, однако в дополнение к ним при наличии финансовых возможностей муниципалитеты вправе устанавливать свои выплаты. В целом, местные финансы имеют достаточно развитую систему формирования бюджета (рис. 19).

*Бюджетные кредиты* могут выдаваться муниципалитетами лишь в рамках установленных местным бюджетом лимитов и целей при строгом соблюдении предусмотренных законом правил: в частности, юридическим лицом – получателем кредита должно быть представлено обеспечение по его возврату в размере не менее 100% кредита, причем лишь в формах банковской гарантии, поручительства, залога имущества с высокой степенью ликвидности, что подтверждается актом оценки, перед предоставлением

кредита проводится обязательная проверка финансового состояния получателя и последующая проверка целевого использования кредита (ст. 76 БК РФ).

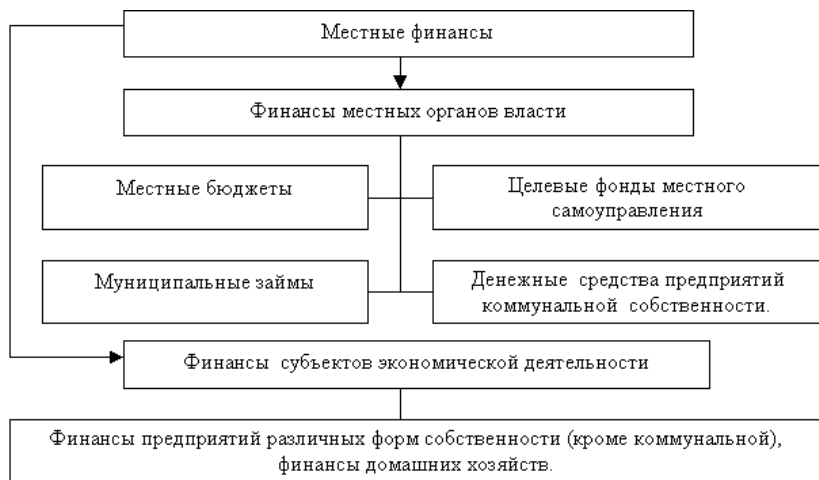


Рис. 19. Схема формирования местных финансов

*Субсидии и субвенции* могут выделяться из местного бюджета в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, федеральными и региональными целевыми программами, а также решениями представительных органов местного самоуправления, и подлежат возврату в него в случае неиспользования в срок или нецелевого использования (ст. 78 БК РФ).

Из местного бюджета могут также финансироваться *инвестиции* юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными предприятиями (ст. 80 БК), при этом у муниципального образования возникает право собственности на эквивалентную инвестициям часть уставных капиталов таких организаций. Следует отметить, что предусмотренное в указанной статье правило, согласно которому созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непромышленного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления муниципальным имуществом, на наш взгляд, не соответствует нормам гражданского законодательства. При вне-

сении инвестиций в уставный капитал коммерческих организаций у муниципалитетов должно возникать право на часть уставного капитала (например, в акционерном обществе выраженную в соответствующем количестве акций, если внесенные средства выступают в качестве оплаты этой части), но в силу принципов деятельности коммерческих организаций оплата уставного капитала не влечет возникновения права муниципальной собственности на часть имущества, создаваемого организацией, и, соответственно, право на управление этой частью, поскольку оно означало бы ограничение прав организации как собственника.

Совершенно неясным в этом смысле является также упоминание в БК РФ об оформлении договора об участии публичных образований в собственности субъекта инвестиций. Обладая частью уставного капитала, муниципалитет вправе влиять на управление всеми объектами собственности организации лишь через систему существующих в ней органов управления, имея в них своих представителей.

В связи с указанным противоречием реализация данной нормы на практике вызывает известные сложности, поскольку внесение бюджетных инвестиций по БК РФ предполагает не только возникновение права на часть уставного капитала, но и права собственности на созданные на указанные средства объекты, что противоречит гражданскому законодательству.

Мы полагаем, что поскольку деятельность коммерческих организаций, в том числе по приобретению ими права собственности, созданию органов управления, является предметом регулирования гражданского законодательства, именно оно имеет преимущественное право в правовой оценке указанной ситуации.

В расходной части бюджетов всех уровней, в том числе муниципального, предусматривается *создание резервного фонда* органов местного самоуправления. БК РФ запрещает создание этого фонда и его расходование представительными органами, средства фонда направляются исполнительным органом на непредвиденные расходы (в случае аварий, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций).

При выявлении нецелевого расходования бюджетных средств финансовый орган местного самоуправления вправе произвести

блокировку дальнейших расходов конкретного субъекта, допустившего нарушение. Более того, если ранее сплошь и рядом из местных бюджетов финансировались расходы на реализацию государственных полномочий, не переданных в надлежащем порядке (т.е. без передачи соответствующих финансовых средств государством), то в настоящее время ФЗ об общих принципах 2003 г. установил запрет на осуществление расходов местных бюджетов на финансирование государственных полномочий, за исключением случаев, установленных законом.

К таким случаям может относиться только передача в установленном законом порядке государственных полномочий на местный уровень с соответствующей передачей финансовых ресурсов.

*Расходование бюджетных средств на закупки товаров, работы и услуги на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляется в рамках муниципального заказа по муниципальному контракту – договору, заключаемому органом местного самоуправления, бюджетным учреждением в целях обеспечения муниципальных нужд. Муниципальный заказ размещается, как правило, на конкурсной основе, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.*

Закупки в рамках муниципального заказа учитываются в реестрах закупок. ФЗ об общих принципах 2003 г. ввел также правило об обязательном ведении органами местного самоуправления реестров расходных обязательств в порядке, установленном представительным органом муниципального образования.

#### **7.4. Доходы местного бюджета**

*Бюджет* – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Как *правовой акт* бюджет – это основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда государственного или муниципального образования, утверждаемый соответствующим представительным органом власти.

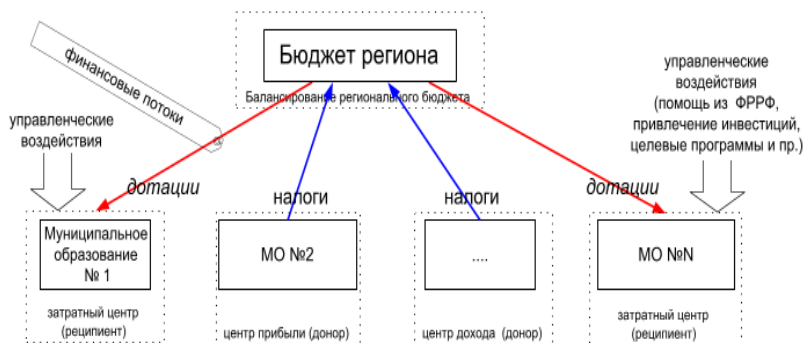


Рис. 20. Роль и место МО в модели балансирования регионального бюджета

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов РФ, местные разрабатываются и утверждаются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований (рис. 20).

Роль бюджета состоит в том, что он создает финансовую основу, необходимую для деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Бюджетные средства предназначены для:

- функционирования органов государственного управления;
- осуществления международной деятельности государства, в том числе реализация международных договоров, возврат и предоставление кредитов, выполнение международных обязательств по охране окружающей природной среды, культурных и информационных связей;
- национальной обороны;
- правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности государства;
- функционирования федеральной судебной системы;
- фундаментальных исследований и содействия научно-техническому прогрессу;
- развития промышленности, энергетики и строительства;
- развития сельского хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, информатики, рыночной инфраструктуры;

- предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- развития образования, культуры, искусства и средств массовой информации, здравоохранения;
- осуществления социальной политики и т. д.

*Консолидированный бюджет* – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (ст. 6 БК РФ).

Функции бюджета:

- образование бюджетного фонда или бюджетных доходов. Эта функция проявляется через формирование централизованных фондов денежных средств по уровням государственной власти. Основным источником бюджетных доходов – это национальные доходы;
- расходование бюджетного фонда, или финансирование бюджетных расходов. Эта функция предполагает конкретные целевые бюджетные расходы. Через расходы бюджета государство получает возможность обеспечивать свои функции, а именно производство общественных благ, поддержание правопорядка, эмиссионную деятельность, развитие науки и техники, обеспечение обороноспособности страны;
- бюджет выполняет контрольную функцию, которая предполагает возможность и обязанность государственного контроля за поступлением и расходованием бюджетных средств.

*Роль бюджета:* бюджет отражает расходование средств, перераспределение национального дохода и ВВП и выступает в качестве эффективного регулятора экономики и социальных процессов страны.

Бюджетным кодексом РФ установлены два критерия разделения доходов бюджетов на виды:

- *по источнику* поступления средств в бюджеты доходы делятся на налоговые и неналоговые;
- *по срокам* закрепления соответствующих доходных источников – на собственные и регулирующие (под собственными имеются в виду доходы, закрепленные на постоянной основе, к регулирующим относятся налоговые платежи, ежегодно поступающие в нижестоящие бюджеты в соответствии с установленными нормативами отчислений либо закрепленные за ними на долговременной основе).

*В состав неналоговых доходов местных бюджетов включаются (ст. 60 БК РФ):*

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;
- ассигнования на финансирование переданных муниципалитетам государственных полномочий, реализацию законов, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых государственными органами;
- другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в соответствии с законодательством.

Доходы от использования муниципального имущества образуются, как правило, за счет платы за его аренду, дивидендов по находящимся в муниципальной собственности акциям или долям участия в коммерческих организациях, отчислений от прибыли муниципальных предприятий, доходов от доверительного управления и других сделок с муниципальным имуществом, других источников. Средства от приватизации объектов муниципальной собственности также в полном объеме поступают в местный бюджет.

Как видим, законодатель также относит к доходам бюджета средства, заработанные муниципальным учреждением в результате разрешенной ему предпринимательской деятельности. Эти средства должны в полном объеме учитываться в смете доходов и расходов учреждения и отражаться в доходах соответствующего бюджета, что не совсем, на наш взгляд, соответствует правилам, установленным ГК РФ в ст. 298, согласно которой указанные доходы поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Учет таких доходов в бюджете и смете доходов и расходов учреждения не позволяет реализовать норму ГК о самостоятельном расходовании заработанных средств, поскольку принципы бюджетного финансирования допускают расходование учтенных в бюджете средств лишь в жестких, установленных этим бюджетом, рамках.

К неналоговым доходам местных бюджетов законодатель относит также финансовую помощь от других бюджетов, безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц,

а также штрафы, подлежащие зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательными актами РФ. Следует отметить, что в силу этой оговорки значительное число штрафов не попадают в местные бюджеты, поскольку специальное законодательство, их регулирующее, предусматривает прямое исчисление штрафов, как правило, в государственные бюджеты.

Нередко подобная норма предусматривается в законах о бюджетах государственного уровня. Новый закон об общих принципах предусматривает иной подход к решению данного вопроса: в соответствии со ст. 55, регулирующей доходы местных бюджетов, в них зачисляются штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Данная норма в совокупности с нормами БК РФ позволяет прийти к выводу о том, что указанные в ней штрафы, безусловно, зачисляются в местные бюджеты, тогда как штрафы, установленные государственными органами, поступают в местные бюджеты, если иное не установлено законодательством.

Например, недавно принятыми изменениями в Федеральный закон «О пожарной безопасности» предусмотрено перечисление 50% штрафов за нарушение правил пожарной безопасности в местные бюджеты по месту нахождения органа, принявшего решение о наложении штрафа (ФЗ «О внесении изменения в статью 38 Федерального закона «О пожарной безопасности» от 10. 05. 2004 г. № 38-ФЗ).

Несмотря на провозглашенный законодателем принцип компенсации местному самоуправлению средств на выполнение государственных полномочий и решений государственных органов, влекущих дополнительные расходы местных бюджетов, до сих пор его реализация на практике остается острой проблемой, что зачастую служит усилению социальной напряженности на местах и возникновению конфликтных ситуаций между субъектами бюджетных отношений. Примером подобного конфликта может служить проблема обеспечения льгот, установленных федеральными законами для инвалидов, ветеранов, военнослужащих и иных льготных категорий граждан.

Практически повсеместно средства, необходимые для предоставления указанных льгот, в местные бюджеты не передавались, что привело к невозможности исполнения в полной мере установленных законом социальных гарантий. Во многих регионах органы местного самоуправления предпринимали попытки в судебном порядке разрешить данную проблему, обращаясь с исками о взыскании с государства средств, выделенных из местных бюджетов на реализацию государственных полномочий и государственных гарантий, не профинансированных надлежащим образом. В частности, значительные ресурсы местных бюджетов отвлекались на финансирование предоставленных федеральными законами жилищных субсидий, льгот по оплате коммунальных услуг, лекарственных средств, льготного проезда на общественном транспорте, который, как правило, является муниципальным, предусмотренные государством социальные выплаты (например, пособия на детей и т.п.). Однако прежнее законодательство практически не предоставляло возможности судебной защиты в таких спорах, так как не относило межбюджетные отношения к подведомственности судов. Более того, по правилам прежнего АПК РФ муниципальные образования не были включены в перечень субъектов спора между публичными образованиями. ФЗ об общих принципах 1995 г., предусматривая обязанность государства компенсировать органам местного самоуправления необходимые средства одновременно с передачей государственных полномочий, вместе с тем не предусматривал необходимого механизма такой компенсации и порядка разрешения споров.

Такой механизм появился с принятием нового ФЗ об общих принципах 2003 г., в котором порядку наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посвящена гл. 4. Законом установлена обязанность государственных органов при передаче своих полномочий финансировать их путем выделения местным бюджетам субвенций, рассчитываемых в соответствии с методикой, определяемой в законе о передаче соответствующих полномочий. Закреплено правило, по которому передача полномочий производится лишь при условии предоставления субвенций (ст. 19 ФЗ 2003 г.). Правила расчета таких субвенций изложены в ст. 63 ФЗ 2003 г. Более того,

органы местного самоуправления получили право отказаться от исполнения переданных государственных полномочий в случае признания судом закона об их передаче не соответствующим установленным требованиям, в том числе по финансовым обязательствам.

Помимо указанных видов поступлений в местные бюджеты к неналоговым доходам можно отнести предусмотренные ФЗ об общих принципах 2003 г. средства самообложения граждан, под которыми понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения (ст. 56). Вопросы введения и использования указанных в ч. 1 настоящей статьи разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Также к *неналоговым доходам* относятся добровольные пожертвования (названные в Бюджетном кодексе РФ безвозмездными перечислениями от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств). Все перечисленные выше виды неналоговых доходов местных бюджетов (кроме финансовой помощи от бюджетов других уровней) БК РФ относит к их собственным доходам (ст. 47). ФЗ об общих принципах 2003 г. относит к собственным доходам также и средства финансовой помощи, перечисленные в законе о межбюджетных отношениях.

Учитывая, что основным признаком отнесения тех или иных доходов к собственным является их постоянное закрепление за определенным уровнем бюджета (ст. 47 БК РФ), можно сделать вывод, что, включая в собственные доходы местных бюджетов финансовую помощь от бюджетов других уровней, профильный закон местного самоуправления, таким образом, подчеркнул стабильность установления принципов оказания финансовой помощи муниципалитетам, ее безусловную необходимость для формирования муниципальных финансовых ресурсов.

Анализируя состав неналоговых доходов местных бюджетов, следует признать, что сами по себе они не способны обеспечить финансовое покрытие основных нужд муниципальных образований.

Несмотря на безусловно существенное значение для формирования местных бюджетов упомянутых неналоговых источников, все же основная часть бюджетов пополняется за счет налогов

и других обязательных платежей. Это тем более верно, учитывая правовую природу муниципалитетов как органов народовластия, представляющих публичные интересы и существующих для решения вопросов всего населения соответствующей территории. Основная задача органов местного самоуправления – не извлекать прибыль путем использования имеющихся в их управлении объектов муниципальной собственности, а обеспечить население муниципального образования необходимыми для его жизнедеятельности услугами. В связи с этим основное значение для решения местных вопросов имеет налоговая база местных бюджетов.

В соответствии с бюджетным законодательством среди налоговых доходов бюджета выделяются собственные и регулирующие доходы, при этом к первой группе БК РФ относит собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ, ко вторым – отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемых местным бюджетам в порядке бюджетного регулирования (ст. 61 БК РФ).

*Местные налоги* устанавливаются (вводятся) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления (данное полномочие относится к разряду исключительных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г.) и действуют (обязательны для уплаты) на территории соответствующего муниципального образования. Согласно ст. 57 ФЗ об общих принципах 2003 г. перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах. Доходы от них поступают в местные бюджеты по ставкам, которые устанавливаются представительными органами местного самоуправления в соответствии с налоговым законодательством. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. При установлении местного налога

представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

При этом важной гарантией от властных злоупотреблений является запрет, содержащийся в НК РФ, согласно которому не могут устанавливаться местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные Кодексом. Таким образом, государство устраняет возможность произвольного установления несанкционированных соответствующим образом налогов и сборов.

*Исчерпывающий перечень местных налогов устанавливается Налоговым кодексом РФ, в соответствии с которым (ст. 15) к местным налогам относятся:*

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование и дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Однако согласно Федеральному закону от 05.08.2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» в связи с принятием части второй Кодекса ст. 15 (и ряд иных статей) Налогового кодекса РФ вводятся в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (Закон об основах налоговой системы). Что касается упомянутого Закона об основах налоговой системы, то его действие в данной сфере обуславливается волеизъявлением субъектов федерации. Так, ст. 21 Закона содержит перечень местных налогов и сборов, однако после введения в действие субъектами РФ соответствующих законов часть из них заменяется региональным налогом с продаж, тогда как другая часть – региональным налогом на недвижимость. Таким образом, в распоряжении местных бюджетов остается в значительной степени ограниченный состав доходных источников.

Рассмотрим данный вопрос подробнее. До недавнего времени к местным налогам и сборам согласно Закону об основах налоговой системы относилось 22 источника, в том числе:

- а) налог на имущество физических лиц;
- б) земельный налог (при этом порядок зачисления поступлений по налогу в соответствующий бюджет определялся законодательством о земле; как известно, не менее 50% данного налога централизуется в федеральном бюджете);
- в) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- г) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;
- д) курортный сбор;
- е) сбор за право торговли. Сбор устанавливался представительными органами местного самоуправления, уплачивался путем приобретения разового талона или временного патента и полностью зачислялся в соответствующий бюджет;
- ж) целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели.  
Ставка сборов в год, устанавливаемая органами местного самоуправления, не могла превышать размера 3% от 12 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда для физического лица, а для юридического лица – 3% от годового фонда заработной платы, рассчитанного исходя из установленно-го законом размера минимальной месячной оплаты труда;
- з) налог на рекламу. Налог уплачивали юридические и физические лица, рекламирующие свою продукцию, по ставке, не превышающей 5% стоимости услуг по рекламе;
- и) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров. (Налог уплачивали юридические и физические лица, перепродающие указанные товары, по ставке, не превышающей 10% суммы сделки);
- к) сбор с владельцев собак. Сбор вносили физические лица, имеющие в городах собак (кроме служебных), в размере, не превышающем 1/7 установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда в год;
- л) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями.

Сбор вносили юридические и физические лица, реализующие вино-водочные изделия населению, в размере: с юридических лиц – 50 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда в год, физических лиц – 25 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда в год. При торговле этими лицами с временных торговых точек, обслуживающих вечера, балы, гулянья и другие мероприятия, – половины установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда за каждый день торговли;

м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей.

Сбор вносили их организаторы в размере, не превышающем 10% стоимости заявленных к аукциону товаров или суммы, на которую выпущены лотерейные билеты;

н) сбор за выдачу ордера на квартиру. Сбор вносили физические лица при получении права на заселение отдельной квартиры в размере, не превышающем  $\frac{3}{4}$  установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда в зависимости от общей площади и качества жилья;

о) сбор за парковку автотранспорта. Сбор вносили юридические и физические лица за парковку автомашин в специально оборудованных для этих целей местах в размерах, устанавливаемых представительными органами местного самоуправления;

п) сбор за право использования местной символики. Сбор вносили производители продукции, на которой использована местная символика (гербы; виды городов, местностей, исторических памятников и прочее), в размере, не превышающем 0,5% стоимости реализуемой продукции;

р) сбор за участие в бегах на ипподромах. Сбор вносили юридические и физические лица, выставляющие своих лошадей на состязания коммерческого характера, в размерах, устанавливаемых местными органами власти, на территории которых находится ипподром;

с) сбор за выигрыш на бегах. Сбор вносили лица, выигравшие в игре на тотализаторе на ипподроме, в размере, не превышающем 5% суммы выигрыша;

т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме. Сбор вносился в виде процентной надбавки к плате, установленной за участие в игре, в размере, не превышающем 5% этой платы;

у) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами. Сбор вносили участники сделки в размере, не превышающем 0,1% суммы сделки;

ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок. Сбор вносили коммерческие кино- и телеорганизации, производящие съемки, требующие от местных органов государственного управления осуществления организационных мероприятий (выделение нарядов милиции, оцепление территории съемок и прочее), в размерах, устанавливаемых представительными органами местного самоуправления;

х) сбор за уборку территорий населенных пунктов. Сбор вносили юридические и физические лица (владельцы строений) в размере, устанавливаемом представительными органами местного самоуправления;

ц) сбор за открытие игорного бизнеса (установка игровых автоматов и другого оборудования с вещевым или денежным выигрышем, карточных столов, рулетки и иных средств для игры). Плательщиками сбора являлись юридические и физические лица – собственники указанных средств и оборудования независимо от места их установки. Ставки сбора и порядок его взимания устанавливались представительными органами местного самоуправления.

На настоящий момент данные нормы практически не действуют. В соответствии с Федеральным законом от 31. 07. 1998 г. № 150-ФЗ с введением в действие представительными органами власти субъектов РФ налога с продаж на территориях соответствующих субъектов РФ налоги, предусмотренные подпунктами «г», «е», «и», «к», «л», «м», «н», «о», «п», «р», «с», «т», «у», «ф», «х», «ц» п. 1 ст. 21 Закона об основах налоговой системы (т.е. 16 из 21), не взимаются.

Налог с продаж согласно данному Закону, а также НК РФ отнесен к разряду региональных налогов (налогов субъекта РФ).

*Таким образом, в распоряжении местного самоуправления из собственных налогов и сборов должны остаться:*

- налог на землю;
- налог на имущество физических лиц;
- налоги, взимаемые в курортных зонах, к которым относится лишь незначительная часть муниципальных образований.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос распределения земельного налога. Данный налог со времен советской власти считается местным, что вполне соответствует сложившимся в данной сфере экономическим отношениям: земельный налог проще и эффективнее собирается местными властями в силу непосредственной приближенности последних к налогооблагаемой базе. Более того, данная приближенность рождает прямую заинтересованность местных структур в повышении собираемости земельного налога, повышении доходности земли, улучшении условий ее содержания (возрастание стоимости земли увеличивает и собираемый налог, а также арендную плату), которые также способны наиболее эффективно осуществлять контроль за ее использованием.

Однако с 1998 г. по настоящее время в закон о федеральном бюджете на соответствующий год включаются нормы о централизации земельного налога в федеральном бюджете.

Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.» установлено, что в 2004 г. плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков до разграничения государственной собственности на землю перечисляют указанные платежи с распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам:

- бюджеты субъектов федерации (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга) – 50 %;
- бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты закрытых административно-территориальных образований – 100 %;
- бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований (за исключением муниципальных образований, входящих в состав городов Москвы и Санкт-Петербурга) – 50 %.

При этом плательщики земельного налога перечисляют указанные платежи в полном объеме на счета органов федерально-

го казначейства с последующим распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии со статьей НК РФ земельный налог и налог на имущество (как юридических, так и физических лиц) также прекращают свое действие с момента введения субъектами РФ собственного налога – налога на недвижимость.

Таким образом, как видим, из четырех собственных источников доходов местных бюджетов, оставшихся после всех изменений налогового законодательства, по большому счету лишь два – регистрационный сбор и курортные налоги (действующие в малой части муниципалитетов) можно однозначно отнести к собственным доходам, так как существование земельного налога и налога на имущество физических лиц зависит от позиции законодателей субъектов РФ по введению регионального налога на недвижимость. Из изложенного следует неизбежный вывод о том, что формирование доходной части местных бюджетов практически абсолютно зависит от позиции государства при распределении доходов от федеральных и региональных налогов и определении долей этих налогов, передаваемых на местный уровень. По некоторым сведениям, за счет местных налоговых и неналоговых источников, получаемых в режиме собственных доходов, расходы местных бюджетов обеспечиваются в среднем лишь на 16–20% от всего объема доходов местных бюджетов.

При указанной несбалансированности между доходами и расходами местных бюджетов неизбежно образуется дефицит бюджета, правила регулирования которого установлены бюджетным законодательством:

1) объем доходов бюджета должен обязательно покрывать его текущие расходы, т.е. дефицит может образовываться лишь за счет капитальных расходов и не может превышать 10% от объема доходов без учета финансовой помощи;

2) указанный предел дефицита может быть увеличен за счет поступлений от продажи муниципального имущества.

В решении о бюджете должны быть указаны источники его финансирования, к которым бюджетное законодательство относит (ст. 96 БК РФ):

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные ссуды и кредиты, полученные из других бюджетов;
- поступления от продажи муниципального имущества;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Средства, получаемые из трех первых источников, образуют муниципальный долг, в который, кроме этого, входят также муниципальные гарантии (ст. 100 БК РФ). Законом установлены правила, по которым:

- долговые обязательства муниципальных образований не могут быть взяты на срок более 10 лет (следовательно, в пределах этого срока должны быть погашены);

- в объем муниципального долга включаются только основные обязательства без учета процентов и санкций за их невыполнение;

- муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается казной муниципального образования;

- предельный объем долга не может превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из других бюджетов;

- объем расходов на обслуживание долга в текущем финансовом году не должен превышать 15 % объема расходов бюджета.

Бюджетное законодательство обязывает муниципалитеты использовать все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга (под последним имеется в виду финансирование процентов и других дополнительных к основным обязательствам выплат).

Бюджетный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень форм муниципального долга, из чего следует вывод, что муниципальные образования не вправе заключать договоры, приводящие к возникновению их обязательств в других формах. Например, в практике возникал вопрос о возможности муниципальных образований заключать соглашения поручительства по обязательствам других субъектов гражданского оборота. Однако,

как мы видим, бюджетное законодательство, ограничивая перечень форм муниципального долга и, следовательно, оснований его возникновения, не допускает возможности подобных договоров для муниципалитетов.

Денежное обеспечение обязательств третьих лиц со стороны муниципалитетов возможно лишь в форме муниципальных гарантий (ст. 115 БК РФ), выдача которых сопряжена с исполнением ряда условий:

- гарантия должна выдаваться в письменной форме с указанием объема обеспечения и его срока, равного сроку исполнения обязательства;
- как правило, гарантия предоставляется на конкурсной основе;
- перед выдачей гарантии проводится проверка финансового состояния ее получателя;
- ответственность гаранта может быть только субсидиарной;
- исполнение гарантии дает право требовать с получателя гарантии соответствующего возмещения;
- гарантии на сумму, превышающую 0,01 % расходов местного бюджета, должны быть отражены в решении о бюджете.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что указанные ограничения по форме муниципальных заимствований касаются лишь денежных обязательств муниципальных образований, поскольку бюджетное законодательство регулирует формы долга применительно к формированию и расходованию бюджетов, являющихся, как было указано, формой образования и расходования фонда денежных средств. Следовательно, они не касаются возможности принятия на себя муниципальными образованиями обязательств другого рода, предусмотренных гражданским законодательством с учетом специфики регулирования местного самоуправления (например, в качестве меры обеспечения обязательств третьих лиц возможен залог муниципального имущества).

В отличие от государства, муниципальные образования не вправе осуществлять внешние заимствования. Внутренние заимствования от имени муниципальных образований осуществляет уполномоченный в соответствии с уставом муниципального образования орган местного самоуправления. Перечень подобных заимствований фиксируется в программе, являющейся приложе-

нием к решению о местном бюджете с отражением их общего объема, направляемого на покрытие дефицита бюджета и погашение долга. Заимствования в форме выпуска муниципальных ценных бумаг должны осуществляться при соблюдении указанных выше правил регулирования муниципального долга, кроме того, особенности их эмиссии и обращения должны быть урегулированы специальным федеральным законом, который в настоящее время не принят (ст. 114 БК РФ).

Органы местного самоуправления должны учитывать все долговые обязательства муниципального образования в муниципальной долговой книге, сведения в которую заносятся в 3-дневный срок с момента возникновения обязательств.

При нарушении муниципальным образованием указанных выше параметров на обслуживание и погашение долга при неспособности обеспечить его погашение (т.е. фактической неплатежеспособности) законом предусмотрена возможность принятия к таким муниципальным образованиям следующих мер со стороны государственных органов субъекта РФ:

- 1) назначение проверки исполнения бюджета;
- 2) передача исполнения местного бюджета под контроль исполнительного органа субъекта РФ;
- 3) принятие других мер, предусмотренных законом.

К таким другим мерам, в частности, относится установленная ст. 75 ФЗ об общих принципах 2003 г. возможность введения на срок до 1 года по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ, представительного органа или главы муниципального образования решением арбитражного суда временной финансовой администрации в случае, если просроченная задолженность муниципального образования превышает 30% собственных доходов местных бюджетов и (или) 40% бюджетных ассигнований в отчетном году при условии выполнения обязательств по межбюджетным отношениям со стороны вышестоящих бюджетов. В функции такой администрации входит реструктуризация долга, разработка корректировки местного бюджета и другие полномочия.

Несмотря на то, что указанная норма вводится в действие лишь с 1 января 2008 г., целесообразность ее введения вызвала серьезные дискуссии в связи с тем, что, как упоминалось, местные

финансы находятся в крайне тяжелом положении, переданные муниципалитетам расходы существенно превышают доходные возможности местного самоуправления, что вынудило многие муниципальные образования финансировать решение большей части местных вопросов за счет муниципальных заимствований, тем самым создавая и увеличивая муниципальный долг. В связи с этим многие муниципальные образования в настоящее время фактически стали неспособными за счет имеющейся доходной базы расплачиваться по долгам.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Раскройте понятие «местные финансы».
2. Охарактеризуйте условия формирования местных финансовых ресурсов.
3. Перечислите источники доходов местного бюджета.
4. Дайте определение «консолидированному бюджету».
5. Взаимосвязь между производительностью труда и местным бюджетом.

**Практикум 7.** Изучите организационную структуру Управления экономики и предпринимательства, торговли и транспорта муниципального образования и выскажите свои предложения по её оптимизации.



## *Тестовые задания*

### **1. Местные финансы – это:**

- местный бюджет, муниципальные внебюджетные фонды;
- доходы от муниципальных займов и лотерей;
- кредиты, средства, передаваемые органам местного самоуправления государственными органами для осуществления отдельных государственных полномочий;
- полученные от государственных органов в качестве компенсаций местные налоги и сборы граждан.

### **2. Бюджет – это:**

- а) форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления;
- б) финансовая основа, необходимая для деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- в) свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории.

### **3. Производительность труда измеряется отношением:**

- а) затрат капитала к затратам труда;
- б) реального объема продукта к затратам труда;
- в) реального объема продукта к численности населения;
- г) количество часов рабочего времени к реальному объему ВВП;
- д) затрат капитала к реальному объему продукта.

**Задание на дом:** Case-study: «Устойчивость экономического функционирования организации. Характеристика промышленного предприятия» (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С.110).

## **Библиографический список к разделу 7**

1. Бухтояров А.И. Шаги реформ // УрФО – Гражданский Форум. –2005.
2. Европейская Хартия местного самоуправления. (Страсбург, 15 октября 1985. Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11.04.1998. № 55-ФЗ.

3. *Ковешников Е.М.* Государственное и местное самоуправление в России. – М., 2002.

4. *Постовой Н.В.* Муниципальное право в России. – М., 2000.

5. *Кутафин О.Е.* Муниципальное право России / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 2003.

6. *Бюллетень Верховного Суда РФ // Закон и право.* Библиотека юриста. – 2001. – № 10. – С. 21; № 12. – С. 24.

7. *ФЗ об общих принципах органа местного самоуправления: принят ГД ФС РФ 16.09.2003// Рос. газета.* –2003. 18 сент.

8. *Постановление Конституционного суда РФ от 11. 11. 2003. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» //Вестн. Конституцион. суда Рос. Федерации.* – 2003. – № 6.

9. *Социально-экономические проблемы России-2001: справочник.* – М., 2001. – С. 320.

10. *Щепачев В.А.* Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Федеральный и региональный аспекты. – Оренбург, 2004.

## **8. УРОКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ 90-х гг. ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ**

8.1. Ошибки и уроки экономических реформ 90-х годов.

8.2. Перспективы использования возможностей российской экономики.

8.3. Общее понятие эффективности управления.

8.4. Экономическая и социальная эффективность управления.

### ***Термины, понятия, категории***

*Агфляция (от аграрная инфляция) – процесс опережающего увеличения цены продовольствия и технических культур сельскохозяйственного происхождения по сравнению с общим ростом цен или с ростом цен в несельскохозяйственной сфере. На практике это выражается в быстром увеличении цен на продовольствие на фоне сокращения его запасов и при относительно низ-*

ком общем уровне инфляции и незначительном росте заработной платы. В результате этого на одинаковую сумму денег можно купить существенно меньше продуктов питания, ухудшается качество питания населения. Особенно тяжело это проявляется в странах и в группах населения с низким общим уровнем дохода, большая часть которого идёт именно на покупку продовольствия. При дальнейшем ухудшении положения возможен продовольственный кризис и голод неимущих слоёв населения.

**Бифляция** (иногда **миксфляция**) – состояние экономики, при котором процессы инфляции и дефляции происходят параллельно. Этот термин был впервые предложен Осборном Брауном (англ. F. Osborne Brown), старшим финансовым аналитиком Phoenix Investment Group. Во время бифляции происходит одновременный рост цен (инфляция) на биржевые товары, покупаемые в рамках основного дохода (заработка), и параллельное падение цен (дефляция) на товары, покупаемые в основном в кредит. При бифляции за счёт денежной эмиссии центральных банков возрастает объём денежной массы. Это приводит к росту цен на наиболее насыщенные товары (еда, энергия, одежда), так как суммарный спрос на эти товары относительно стабилен.

**Валютная интервенция** – значительное разовое целенаправленное воздействие центрального банка страны на валютный рынок и валютный курс, осуществляемое путём продажи или закупки банком крупных партий иностранной валюты. Валютная интервенция осуществляется для регулирования курса иностранных валют в интересах государства. Коротко говоря, валютная интервенция – это воздействие центрального банка страны на валютный рынок и валютный курс путём закупки или продажи большого количества иностранной валюты.

**Гиперинфляция** (Hyperinflation) – это инфляция с очень высокими темпами роста цен (обычно считается свыше 900% в год). Гиперинфляция возникает в результате постоянного увеличения предложения денег, появляющегося тогда, когда правительство страны чрезмерно увлекается печатанием денег, вместо того, чтобы собирать налоги, для финансирования деятельности правительства. Именно высокие государственные расходы, для покрытия которых правительство прибегает к эмиссии, являются

одной из основных причин высокого темпа роста цен. Незаметно создается порочный круг, требующий все большего количества денег. Такой быстрый рост цен вызывает недоверие местного населения к валюте страны, которая гигантскими темпами теряет свою реальную стоимость. Вместо того, чтобы часть имеющейся у населения наличности оставлять в виде сбережений, все деньги незамедлительно тратятся, тем самым увеличивая скорость денежного обращения, которая, в свою очередь, приводит к еще большему ускорению роста цен.

**Инфляция** (лат. *inflatio* – вздутие) – повышение общего уровня цен на товары и услуги. При инфляции на одну и ту же сумму денег по прошествии некоторого времени можно будет купить меньше товаров и услуг, чем прежде. В этом случае говорят, что за прошедшее время покупательная способность денег снизилась, деньги обесценились – утратили часть своей реальной стоимости.

Противоположным процессом является **дефляция** – снижение общего уровня цен (отрицательный рост). В современной экономике встречается редко и краткосрочно, обычно носит сезонный характер. Например, цены на зерновые сразу после сбора урожая обычно снижаются. Длительная дефляция характерна для очень немногих стран. Сегодня примером дефляции может служить экономика Японии (в пределах  $-1\%$ ). Известны примеры, когда политика правительства приводила к длительному периоду снижения розничных цен при постепенном повышении заработной платы (например, в СССР в последние годы жизни Сталина и при правительстве Людвиг Эрхарда в Западной Германии начиная с 1950 г.).

**Коррупция** (от лат. *corrumpere* – растлевать, лат. *corruptio* – подкуп, порча) – термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав, а также связанных с этим официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. Коррупцией называют также подкуп должностных лиц, их продажность, что типично для мафиозных государств.

**Невидимая рука рынка** – термин, раскрывающий механизм функционирования мировой экономики в капиталистических ус-

ловиях. Согласно утверждению А. Смита, в экономике свободного рынка отдельные индивиды, руководствуясь собственными интересами, направляются как бы невидимой рукой рынка, и их действия поневоле обеспечивают результат, не зависящий от воли и намерения индивида.

**Теневая экономика** (также скрытая экономика, неформальная экономика) – экономическая деятельность, скрываемая от общества и государства, находящаяся вне государственного контроля и учёта.

**Теория «грабящей руки»** – рассматривает государство как безнадежно коррумпированное, в то же время на частный сектор оно смотрит сквозь «розовые очки».

**Эффективность** (эффективное) – означает действенное, результативное, производительное (от слова «эффект» effectus (лат.) «действие»). В своем обыденном значении эффективность выступает как результативность. Наиболее важное значение понятие эффективности приобрело в экономике.

## **8.1. Ошибки и уроки экономических реформ 90-х годов**

Известно, что институциональные преобразования в 90-х годах XX в. осуществлялись под знаменами либерализма, что не помешало формированию интервенционистской по своей сути концепции государственного регулирования экономики. Необходимо отметить, что такое развитие событий имеет свои исторические корни и в целом продолжает неоднозначное и запутанное развитие российского общества в целом и экономики в частности. Хотя многими исследователями отмечается, что практически все модернизационные реформы в российской истории начинались и продолжались под воздействием ценностей, взращенных в лоне европейского либерализма. Сами по себе эти идеи доказали высокую эффективность в современном мире, хотя сложились они в конкретно исторической и даже географической среде, на базе определенной культуры и традиций.

Либеральная экономическая политика базируется на следующих фундаментальных составляющих:

- четкая спецификация (индивидуализация) прав собственности;
- свобода заключения контрактов;

- предоставление равных экономических возможностей (отсутствие явных, предоставляемых государством преференций);
- содействие или невмешательство в функционирование конкурентных рынков (организация конкурентной рыночной институциональной структуры).

Кратко остановимся на том, какие из перечисленных элементов либеральной экономической политики были осуществлены и как они проводились в жизнь.

Формированию основы рыночного порядка – широкого слоя частных собственников – должна была содействовать приватизация. В результате ваучерной, а потом и «залогово-денежной» приватизации собственность оказалась либо в руках групп «тесно сотрудничающих с властными структурами», либо распыленной среди миллионов акционеров, представителей трудовых коллективов приватизированных предприятий. Собственность последних в связи с распыленностью и отсутствием соответствующих институтов фактически является абсентеистской, и ее перераспределение в пользу олигархов лишь вопрос времени.

В ходе экономических реформ государство, вместо того чтобы создавать новые механизмы экономической координации – рынки и их институты, заменяло их властным распределением ресурсов в зависимости от предпочтений политических элит. Больше всего эта тенденция проявилась в ходе приватизации. Историки могут с полным основанием заинтересоваться тем, как программы, осуществленные «архитекторами» российской приватизации, смогли привести к нынешней системе экономической олигархии и дезорганизации. Теория «грабящей руки» рассматривает государство как безнадежно коррумпированное, в то же время на частный сектор оно смотрит сквозь «розовые очки». Однако осуществляемая программа передачи активов в частный сектор без регулирующих гарантий преуспела лишь в том, что надела на «грабящую руку» «мягкую перчатку» приватизации. «Грабящая рука» продолжает грабить, и надежд на ограничение обществом такого грабежа стало даже меньше. Размыванию прав собственности также способствовала правовая неопределенность способов распоряжения некоторыми видами собственности, например собственностью на землю. Такое положение дел не только снижает стоимость ресурса (в дан-

ном случае земли) но и предоставляет дополнительные возможности по контролю за возможностями его использования чиновникам.

Для эффективного функционирования рыночной экономики свобода заключения контрактов имеет решающее значение. Отход от принципа свободы выбора агента для заключения контракта к принципу «*c'est a prendre on a laisser*» (хочешь, бери, не хочешь, тебе же хуже – фр.), является причиной усложнения процедуры контрактации, что снижает эффективность обмена. В России, к сожалению, стал обычной хозяйственной практикой именно второй принцип. Этому есть множество подтверждений, например, многочисленные запреты региональных властей на вывоз и реализацию сельскохозяйственной или иной продукции за рамками своего региона.

Вместо организации рынков государство в лице реформаторов преуспело в создании институциональных барьеров. Трудно найти вид хозяйственной деятельности, который не требовал бы лицензирования либо разрешительного способа согласования условий деятельности с властными структурами. Отрицательный координационный эффект различного рода ограничений усиливается тем фактом, что такие ограничения действуют избирательно в зависимости от льгот и других преференций, распределение которых зависит от того же государственного аппарата.

Льготы нарушают работу основного информационного и распределяющего механизма рыночной экономики – системы ценообразования. Под влиянием льгот ресурсы в экономике распределяются на основе искаженных ценовых ориентиров, что создает различного рода перекосы в организации экономической системы и приводит к перепроизводству одних благ и недопроизводству других. Льготы нарушают (изменяют) мотивацию экономической деятельности индивидов. Льготы формируют правила и механизмы (институты) квазирыночного поведения. Льготы порождают злоупотребления у лиц (чиновников), ведающих их распределением, т.е. коррупцию. Такое положение дел приводит к образованию своеобразного рынка льгот. Этот квазирынок обуславливает создание ситуации, в которой льготы будут доступны не действительно нуждающимся в них слоям населения, а наоборот, лицам с довольно высоким доходом, обладающим доступом к информации и вла-

сти. В большинстве случаев предоставление льгот не способствует решению проблемы, вызвавшей подобный шаг, а наоборот, усугубляет ее. По сути, либеральные рыночные реформы потерпели неудачу в России потому, что либеральные рыночные реформы в России не проводились или проводились половинчато без создания эффективных рыночных институтов. Усилия реформаторов были сосредоточены в основном на «технических макроэкономических вопросах» в ущерб их рыночной институциональной составляющей. В этом случае мы наблюдаем использование неоклассических схем в том варианте, в котором они, по меткому выражению Хайека, являются «чистой логикой выбора».

В России проводился один из вариантов интервенционистской политики, а после крушения тоталитарной плановой экономической системы любые реформы могли восприниматься как либеральные. Интервенционистская политика проводится тогда, когда власти, стремясь влиять на рынок с помощью административного воздействия, не стремятся к устранению рынка вообще. Они хотят, чтобы производство и потребление изменялись иначе, чем требует рынок, и стремятся достичь этого с помощью приказов, команд и ограничений, действенность которых обеспечивается всегда готовым к услугам аппаратом насилия и принуждения. Поэтому интервенционизм – это не просто участие государства в хозяйственной деятельности, а вид перераспределения общественного продукта в пользу отдельных заинтересованных групп, что характерно для меркантилистической экономики.

Для дееспособного рыночного хозяйства, по словам Ф. А. Хайека, «важен вид государственной деятельности, а не его объем». Интервенционистская экономика основывается на доминирующем и регламентирующем вмешательстве государства, поэтому в ней неизбежно будут возникать малые группы с особыми интересами, которые будут склонны использовать такое вмешательство в своих групповых интересах в ущерб интересам общества. Практика российских реформ подтверждает, что у нас сформировалась экономика современного меркантилизма. Современный меркантилизм представляет собой экономику, в которой существует рыночный обмен, но институциональная структура не позволяет использовать преимущества расширенного рыночного

порядка. Институциональная структура такого экономического порядка характеризуется сильным регламентирующим влиянием государства, которое существенно зависит от элитарных групп, получающих привилегии различного рода.

Наше государство, к сожалению, в результате реформ является слабым и бедным. У экономики нет резервов для содержания такого бюрократического аппарата, который существует в данный момент. Было бы иллюзией ожидать, что бюрократический аппарат сам себя сократит и реформирует. Где же выход? Выход может возникнуть только в результате радикальной смены «правил игры». Для этого необходимы демократические процедуры и власть народа. В свое время Хайек писал, что для развития либеральных идей в обществе необходима не широкая «рекламная компания», а организованное движение интеллектуалов, способное выработать доктрину, которая привлечет на свою сторону людей, формирующих по роду своих занятий и положению в обществе общественное мнение.

Меры государственного регулирования экономики, включая и институциональные инновации, должны согласовываться не только с теоретическими моделями, «экономической целесообразностью», но и возможностями государства по их реализации. Введение норм и правил экономического поведения без соответствующих механизмов контроля будет способствовать созданию контрправил, которые будут формироваться спонтанно. Таким примером может служить налоговая реформа 1992 г., в результате которой почти половина национальной экономики ушла в «тень». Здесь немаловажную роль сыграла и предыдущая траектория институционального развития, так как при плановом хозяйстве население фактически напрямую не сталкивалось с уплатой налогов, а налоги в зарождающемся малом предпринимательстве (кооператоры) были на порядок ниже. В такой институциональной среде спонтанно возникают неформальные институты, регулирующие экономическое поведение, для изменения которых недостаточно инженерии новых формальных институтов. Без поддержки широких слоев населения радикальные реформы невозможны, и если такой поддержки нет (капитал доверия к рыночным реформам начала 90-х годов был растрочен), то

необходимо целенаправленно и малыми приращениями внедрять рыночные и демократические институты, способные в своей совокупности переломить ситуацию. При этом необходим определенный плюрализм и конкуренция институтов [1, 2, 6].

Таким образом, ошибки реформы 90-х годов заключаются в следующем:

- неправильная концепция самой реформы;
- применение шоковой терапии, опыта экономической реформы Польши без должного изучения и корректировки;
- неправильная приватизация государственной собственности;
- передача в частные руки топливно-энергетического комплекса;
- определение главным и единственным источником бюджета налогов, которые в результате неправильной экономической политики постоянно повышаются;
- пренебрежение приоритетом внутренней экономической политики над внешней;
- не учитывались социальные потребности общества;
- отсутствие продуманной экономической политики в сельском хозяйстве.

Для оптимизации экономической реформы необходимо:

- пересмотреть итоги приватизации;
- провести меры по повышению приоритета внутренней экономической политики;
- пересмотреть внутреннюю экономическую политику;
- источниками бюджета сделать как налоги, так и прибыль от работы государственных предприятий, доходы от внешней экономической деятельности [1–4].

## **8.2. Перспективы использования возможностей российской экономики**

### *8.2.1. Преимущества вступления России в ВТО*

Вступление России в ВТО даёт ей следующие главные возможности:

1. Вступление РФ в ОЭСР – Организацию экономического сотрудничества и развития, являющуюся форумом, в рамках кото-

рого правительства стран-членов имеют возможность обсуждать, разрабатывать и координировать экономическую и социальную политику, что немаловажно для России.

2. Подписание Конвенции по борьбе с подкупом иностранных чиновников стало бы знаковым прогрессивным шагом со стороны России, подтвердившим стремление страны стать членом организации.

3. Особенность России в современный период состоит в том, что её хочет интервьюировать большее количество комитетов, чем обычно. Российская команда очень популярна. Это большая экономика, и поэтому она представляет интерес во многих сферах, прежде всего, поскольку потенциально может влиять на большое количество секторов мировой экономики – от сельского хозяйства до самолетостроения.

4. Кроме этого, преимущества России состоят в том, что:

– ОЭСР тяготеет к развивающимся странам, какой и является Россия;

– каждая страна проходит одну и ту же процедуру, никаких исключений: Россия оценивается так же, как и все другие экономики;

– Россия – это огромный рынок с большой численностью населения и огромным фондом сельскохозяйственных земель;

– Россия – важная для мировой экономики страна с точки зрения обеспечения сырьем, и она обеспечена квалифицированными кадрами – здесь всегда был силен акцент на инженеров;

– В России есть главные преимущества для создания сильной сервисно-ориентированной экономики;

– Россия имеет огромный по всемирным масштабам природный ресурсный потенциал.

### *8.2.2. О чём надо не забывать России*

Россия не должна забывать, что рынки будут открываться все больше и больше, а конкуренция – ужесточаться. Когда страна вступит в ОЭСР, ей придется играть по законам мировой конкуренции, а значит, надо уже начать активнее развивать конкурентоспособность.

Россия не должна забывать, что четыре мощные финансово-промышленные группы контролируют 80% продовольственного

рынка мира, распространяя генно-модифицированные продукты питания «Е-400», вытесняющие здоровое питание из фермерских хозяйств.

Надо срочно строить инновационное общество, надо сделать так, чтобы вся экономика заразилась этим вирусом инноваций, чтобы создание прогрессивных и новых технологий стало образом мыслей.

Надо извлекать уроки Сколково. Понятно, что у страны есть стремление создать пул для инновационного скачка экономики, но Сколково не должно быть одним местом для развития инноваций в такой большой стране.

Ничего нет плохого в стремлении завоевать рынок и зарабатывать прибыли, но лучше это делать не на основе монопольных преимуществ, а на основе инновационного потенциала.

Надо изучить опыт Кремниевой долины – это всего лишь место и один проект, который стал брендом, нужно, чтобы вся экономика строилась по принципу инноваций, а не одна, пусть даже очень большая лаборатория.

Россия была централизованной экономикой всего одно поколение назад, трансформация должна быть постепенной. Это богатая природными ресурсами страна, но ее главная задача сейчас – диверсифицироваться и превратиться в генератор знаний, что увеличит добавочную стоимость всей экономики.

Прозрачность – это главное и принципиальное требование в ОЭСР. Антикоррупционная деятельность и борьба с офшорами также очень важна, у организации очень критичное отношение к подобной практике.

### *8.2.3. Главные задачи России*

Нужно сделать инновации доступными для общественного и частного сектора.

Надо создать эффективные цепочки перелива знаний и достижений от лабораторий и университетов к компаниям и рынку.

Компании должны научиться поглощать инновации, которые генерируются учеными-исследователями и научными лабораториями.

Должна существовать и обратная связь – инвестиции должны возвращаться.

Бизнес не генерирует много собственных новых технологий и инноваций, значит, государство должно создать этот инновационный потенциал и сделать так, чтобы он использовался на практике.

В России есть множество мест, где проводятся научные исследования, есть большое количество квалифицированных инженеров, но надо научиться управлять этим процессом генерации новых знаний и технологий.

Надо создать систему – и это может как раз произойти в Сколково, которая сможет дать инновационную искру всей экономике.

Нужна также переоценка подходов, требуются качественно новые рецепты. России в этом смысле повезло: у нее один из самых маленьких уровней задолженности, но в странах ОЭСР долг стал большой проблемой – его нужно сокращать.

#### *8.2.4. Инвестиционная привлекательность России*

Есть множество людей, которые хотят инвестировать в российскую экономику. Да, конечно, у российской экономики есть такой парадокс: какой-то капитал уходит, но одновременно это очень привлекательный рынок – самый большой в Европе с растущей покупательной способностью населения и увеличивающейся численностью среднего класса.

У России большой потенциал с точки зрения роста производительности и использования свободных мощностей.

Инвестируя здесь, предприниматели могут получить гораздо более высокую отдачу, чем в других местах, где уже многое создано и работает. Говоря языками высоких технологий, благодаря Сколково можно получить более эффективную субстанцию.

#### *8.2.5. Какие выгоды получит Россия от партнёрства с ОЭСР*

Лозунг ОЭСР: «Мы не даем деньги, но мы можем советовать, как поступать».

С вступлением в ОЭСР Россия войдет в группу стран, которые устанавливают стандарты и правила игры на мировом рынке.

ОЭСР – это организация, которая культивирует наилучшие практики во всех сферах. Являясь активным членом организации, вы находитесь в курсе того, что делают другие страны, у вас есть

возможность перенимать опыт наиболее успешных стран для улучшения политики в своей стране.

Это дает возможность взять ритм наиболее экономически успешных стран. Например, одни страны сильны в образовании, другие – в технологиях, третьи – в госуправлении, и, находясь в ОЭСР, вы попадаете в пул лидеров и можете видеть, как это работает, и с помощью исследований организации можно создать свой рецепт – что надо, чтобы сделать прорыв и достичь нового качественного уровня своей экономики. Взять, например, провозглашенную российским правительством модернизацию: ОЭСР может помочь в реализации каждого пункта программы – от госуправления до повышения прозрачности и антикоррупционной практики.

Стало больше потребности взаимно помогать членам ОЭСР.

#### *8.2.6. Имеются ли ограничения и санкции случае неисполнения правил ОЭСР*

Формально никаких штрафов за неприменение хорошей политики нет. Но если политика страны хромает, вы проигрываете стратегически. К тому же несоблюдение стандартов ОЭСР может стать ударом по репутации страны – об этом также станет всем известно. Главная задача для мировой экономики – найти новые источники роста, решить проблему безработицы и вернуть доверие в систему. Самый большой вызов для всех стран – соблюсти баланс между поддержкой восстановления экономики и сокращением долгов и дефицита.

#### *8.2.7. Предпосылки или условия в России для новых реформ*

Правительства понимают, что откладывать реформы больше нельзя и надо решать проблему долгов.

Рост расходов бесконечно продолжаться больше не может, возможности фискальной политики по стимулированию экономики уже исчерпаны.

Еще один фактор – рынок: он способен жестоко наказать правительства за неоправданную политику.

Конечно, рынки реагируют в очень механической и подчас слепой форме – если они видят слабости страны и недостатки

экономполитики, они начинают просто атаковать экономику, ее долги.

Никто больше не хочет попасть в такую ситуацию, как Греция. У России, конечно, нет таких проблем из-за низкого уровня долга, но забывать про такую потенциальную опасность нельзя. Тем более, что *призрак украинского кризиса маячит на горизонте* [5–8].

### 8.3. Общее понятие эффективности управления

Общая формула эффективности: отношение полезного результата к объему использования ресурсов, или соотношение качества (как совокупности полезных потребительских свойств) к издержкам.

Для определения эффективности управления нужно, прежде всего, реально оценить его результативность. Сначала необходимо выяснить, что считать полезным результатом управленческой деятельности, а затем – как его измерить.

Принципиальное значение для оценок эффективности системы управления имеет выбор базы для сравнения или определение уровня эффективности, который принимается за нормативный. Здесь можно указать несколько подходов, которые могут дифференцированно использоваться применительно к конкретным случаям: экспертный и эталонный подходы.

**Суть эталонного подхода** сводится к сравнению с показателями, характеризующими эффективность организационной структуры как эталонного варианта системы управления. Характеристики такого варианта принимаются в качестве нормативных. В качестве эталонного варианта может приниматься как проектируемая система, так и реально функционирующий объект. Тогда в первом случае сравнительная эффективность анализируемой системы определяется на основе сопоставления нормативных и фактических (проектных) параметров системы с использованием преимущественно количественных методов сравнения. Во втором случае сравнение проводится с показателями эффективности и характеристиками функционирующей системы управления.

**Экспертная оценка** основана на использовании количественно-качественного подхода, позволяющего оценивать эффективность управления по значительной совокупности фак-

торов. Показатели, используемые при оценках эффективности аппарата управления и его организационной структуры, могут быть разбиты на следующие три взаимосвязанные группы.

В группу показателей, характеризующих эффективность системы управления и выражаемых через конечные результаты деятельности организации и затраты на управление, могут входить:

- объем (увеличение объема) выпуска продукции;
- прибыль (увеличение прибыли);
- себестоимость (снижение себестоимости);
- объем капитальных вложений (экономия на капитальных вложениях);
- качество продукции, сроки внедрения новой техники.

В группу показателей, характеризующих содержание и организацию процесса управления, в том числе непосредственные результаты и затраты управленческого труда, включаются две подгруппы. Это так называемые нормативные и затратные показатели, позволяющие оценивать как количественно, так и качественно процесс управления.

К нормативным характеристикам аппарата управления могут быть отнесены следующие:

- производительность;
- экономичность;
- адаптивность;
- гибкость;
- оперативность;
- надежность.

**Производительность** аппарата управления может определяться, в частности, как количество произведенной организацией конечной продукции или объемов выработанной в процессе управления информации, приходящихся на одного работника, занятого в аппарате управления.

Под **экономичностью** аппарата управления понимаются относительные затраты на его функционирование, соизмеренные с объемами или результатами деятельности. Для оценки анализа экономичности могут использоваться, в свою очередь, такие показатели:

- удельный вес затрат на содержание аппарата управления в стоимости реализованной продукции;

– удельный вес управленческих работников в численности промышленно-производственного персонала;

– стоимость выполнения единицы объема отдельных видов работ.

**Адаптивность** системы управления определяется ее способностью эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий. Чем относительно шире этот диапазон, тем более адаптивной считается система.

**Гибкость** характеризует свойство органов аппарата управления изменять в соответствии с возникающими задачами свои роли в процессе принятия решений и налаживать новые связи, не нарушая присущей данной структуре **упорядоченности** отношений. В принципе гибкость структуры управления может оцениваться по многообразию форм взаимодействия управленческих органов, по номенклатуре решаемых подразделениями задач, по уровню централизации ответственности и другим признакам.

**Оперативность** принятия управленческих решений характеризует своевременность выявления управленческих проблем и такую скорость их решения, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных целей при сохранении устойчивости налаженных производственных и обеспечивающих процессов.

**Надежность** аппарата управления в целом характеризуется его безотказным (соответствующим поставленным целям) функционированием. Если считать качество определения целей и постановки проблем достаточным, то надежность аппарата управления может относительно полно характеризоваться его исполнительностью, т.е. способностью обеспечивать плановые задания в рамках установленных сроков и выделенных ресурсов. Для оценки исполнительности аппарата управления и его подсистем могут использоваться такие показатели, как уровень выполнения плановых заданий и соблюдение утвержденных нормативов, отсутствие отклонений при исполнении директивных указаний, нарушений административно-правового и технологического регламента и т.п.

**В качестве затрат на управление учитываются:**

– текущие расходы на содержание аппарата управления, эксплуатацию технических средств, содержание зданий и помещений, подготовку и переподготовку кадров управления;

– расходы на исследовательские и проектные работы в области создания и совершенствования систем управления, на приобретение вычислительной техники и других технических средств, используемых в управлении, затраты на строительство.

В группу показателей, характеризующих **рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень**, относятся показатели, которые условно можно разбить на две подгруппы: статические показатели и динамические. Статические характеризуют систему управления как организационную структуру в целом, к ним относятся:

- звенность системы управления;
- уровень централизации функций управления;
- принятые нормы управляемости;
- сбалансированность распределения прав и ответственности;
- уровень специализации и функциональной замкнутости подсистем и т. п.

Для оценки эффективности управления важное значение имеет определение **соответствия системы управления и ее организационной структуры объекту управления**. Это соответствие выражается по показателям, отражающим ее динамику:

- сбалансированность комплекса функций и целей управления;
- содержательная полнота и целостность процессов управления;
- соответствие численности и состава работников объему и сложности работ;
- полнота обеспечения производственно-технологических процессов требуемой информацией;
- обеспеченность процессов управления технологическими средствами с учетом их номенклатуры, мощностей и быстроты действия;
- обеспечение структурно-иерархического соответствия показателей системе целей организации;
- способность адекватного отражения динамичности управляемых процессов, сбалансированность и непротиворечивость показателей.

Следует понимать, что формирование и реализация полезного эффекта управления выступают не как разовое явление, а как длительный процесс, охватывающий разные уровни и зве-

ня управленческого пространства. Иногда **результативность управленческого** воздействия на конкретный объект проявляется в течение нескольких недель, месяцев и даже лет. Этот процесс можно разбить на отдельные этапы и операции, выделяя взаимосвязанные **промежуточные (локальные) и конечные** результаты управления в целом и его отдельных звеньев.

Промежуточные результаты деятельности руководителя или органа управления неоднородны. Главные из них – новая информация, обобщения, идеи, концепции, воплощенные в соответствующих документах, решениях или планах. Кроме того, каждое звено управления, а также отдельные специалисты подготавливают для руководства свои разработки, аналитические, нормативные и справочные материалы. Такие материалы можно считать промежуточными результатами (вспомогательными). Их качество во многом предопределяет результативность управления в целом и должно быть предметом специального анализа, оценки и стимулирования. Сопоставление полезных результатов управленческой деятельности с соответствующими затратами или использованными ресурсами в **конкретном** звене управления, как правило, представляет собой общую базу для определения критериев эффективности управления. Однако такая база, дающая возможность относительно неплохо решать проблему эффективности в сфере экономики и производства, неприемлема полностью в сфере социального и, следовательно, в сферах государственного и муниципального управления [9].

#### **8.4. Экономическая и социальная эффективность управления**

Соотнесение результата с затратами ограничивает понятие эффективности, и в этом своем экономическом значении оно не может быть распространено на все виды деятельности. Экономическое понимание эффективности, являясь одним из частнонаучных понятий, является менее широким, оно характеризует лишь такую деятельность, которая сопровождается экономическими отношениями производства, распределения, обмена и потребления. Другие же «деятельностные» отношения и сферы деятельности оказываются за пределами экономической эффек-

тивности, оставаясь в то же время в сфере обыденного понимания эффективности как результативности.

В современной науке существуют и другие понятия эффективности, причем даже в экономике ныне четко прослеживается тенденция «социализации» этого понятия, в частности, расширения его до понятия «социально-экономическая эффективность».

**Социально-экономическая эффективность** характеризует не только развитие производства, но и всестороннее развитие членов общества. Развитие понятия эффективности ныне идет по пути отражения в нем других компонентов и характеристик социальной деятельности, например, различных целей деятельности. Такой подход логически оправдан с «деятельностной» точки зрения в понимании эффективности. Действительно, в процессе любой деятельности результаты связаны не только с затратами, но и с целями, т.е. результаты являются осуществлением определенных целей.

В экономической теории эффективности в значительной степени абстрагируются от того, что результат является осуществлением социальных целей; здесь принимается в большинстве случаев то, что эффект адекватно объективирует цель деятельности. Однако в действительности такое допущение нередко не «работает», поскольку цели либо не реализуются (если мнимые, иллюзорные), либо реализуются лишь частично, в той или иной степени.

Но можно ли считать деятельность эффективной, если **результат** получен, затраты минимальны, но социальная **цель** не реализована? Такая деятельность является неэффективной. Поэтому характеристика эффективности, кроме отношения результата к затратам, может включать отношения цели и результата. Этим самым в понятие эффективности вводится мера осуществления цели. Введение понятия цели расширяет понятие эффективности, придает ему иное значение, позволяет ввести в понятие **социальные факторы**, раскрывающие социальную природу целеполагания и целеосуществления. В результате наиболее эффективной следует считать не просто деятельность, дающую максимальный результат при минимальных затратах, но и деятельность, в максимальной степени реализующую цель в получаемом результате.

В ходе осуществления целей результаты (эффекты) бывают позитивными и негативными. Часто они связаны друг с другом,

а потому задача повышения эффективности заключается в устранении отрицательных объективаций цели. В этом, по-видимому, и состоит главный резерв повышения эффективности любой деятельности.

Что касается эффективности управленческой деятельности, то она зависит прежде всего от степени целеосуществления, т.е. от отношения цели и результата. С этих позиций наиболее эффективным является не управление, приводящее к максимальному результату при минимальных затратах, а управленческая деятельность, в максимальной степени реализующая поставленную государственную, общественную цель. По-видимому, подобное «целевое» понимание эффективности следует считать одним из основных для процессов управления в **социально ориентированном** обществе, при условии увязки его с удовлетворением интересов и потребностей людей.

Цель не всегда является единственным исходным пунктом, который выступает в качестве побудительной силы человеческой деятельности, в том числе и управления. В идеальной цели человеческой деятельности лишь частично отображаются объективные факторы, осознаются потребности, выступающие в качестве причины и стимула деятельности людей. С осознанием общественных потребностей человека во многом связана «степень рациональности» его деятельности, ее результативность: ведь если деятельность предпринимается для удовлетворения потребностей, то ее эффективность должна измеряться и степенью их удовлетворения.

Степень отображения потребностей в цели влияет на общую эффективность деятельности, поэтому наиболее эффективной при прочих равных условиях окажется деятельность, в которой цель в максимальной степени отображает как социальные и другие потребности человека, так и объективные условия общества и природы, определяющие возможность достижения этой цели. Ведь хорошо известно, что от правильного составления планов, программ, постановки задач, в которых осознаются потребности и объективные условия, существенно зависит эффективность управленческой деятельности. Поэтому отношение цели к потребности является важной характеристикой эффективности.

Понятие экономической, «целевой» и «потребностной» эффективности можно считать элементарными понятиями эффективности в том смысле, что они образуются достаточно просто и однотипно, а именно: результаты соотносятся либо с затратами, либо с целями, либо с потребностями. Не исключено, что есть и другие элементарные понятия эффективности, поскольку наряду с целями, потребностями и затратами существуют иные компоненты и характеристики деятельности, которые также можно соотнести с результатами.

Комплексное, интегральное понятие эффективности выступает как синтез элементарных понятий («целевой», «потребностной» и «затратной») эффективности. Это понятие эффективности деятельности включает и экономические характеристики (затраты), и социально-экономические (потребности, цели, результаты).

Что касается эффективности социального управления, то она не может быть сведена лишь к экономической эффективности. Очевидно, например, что снижение затрат на содержание управленческого аппарата и управленческую технику имеет существенное значение, но измерять только ими эффективность социального управления было бы неправомерно, поскольку для эффективного функционирования систем управления их нельзя чрезмерно сокращать и упрощать ради снижения затрат.

Таким образом, степень соответствия управленческих решений (действий по их реализации) базовым интересам человека, коллектива, общества является важным элементом в критериях эффективности социального управления.

Человек является и субъектом и объектом управления, и управляющим и управляемым. Естественно, что эффективность управления зависит от того, насколько качественно работает управляющий, насколько обоснованы принимаемые им решения, настолько высоки его организаторские умения и эффективен контроль по выполнению решений. Это, однако, одна сторона дела. Другая же состоит в том, что эффективность управления в не меньшей степени зависит и от управляемого; от того, насколько близки и понятны ему управленческие решения, формы стимулирования, организации и контроля, насколько ответственно он относится к делу, которое ему поручено.

Управленческие факторы и условия, влияющие на эффективность социального управления:

- субъект управления;
- объект управления;
- отношения в управленческом процессе;
- степень отлаженности связей, взаимодействия управляющих и управляемых, их взаимное понимание;
- стремление успешно решить стоящие перед обществом задачи;
- средства управления и его «технологии»;
- научное и техническое оснащение органов и процессов социального управления, которые становятся все более совершенными.

Сама идея экономической эффективности в конечном счете определяется взвешиванием и сопоставлением полезных эффектов различных предметов потребления друг с другом и с необходимыми для их производства количествами труда.

Понятие экономической эффективности, выражая отношение результатов к затратам, показывает, за счет чего достигаются данные результаты. Оно помогает также выявить и улучшить использование имеющихся ресурсов.

Экономическая эффективность социального управления выступает лишь в качестве одного, но отнюдь не определяющего члена в векторе эффективности управления обществом. Более важными являются целевая и потребностная эффективности, т. е. эффективность социальная, которой подчинены экономические факторы эффективности управления.

В ходе «социализации» понятия эффективности выявляется связь результатов как с целями («целевая» эффективность), так и с потребностями («потребностная» эффективность). В итоге получают новые особенные формы понятия эффективности, характеризующие результативность со стороны реализации целей и удовлетворения потребностей [10].

### ***Вопросы для самоконтроля***

1. Перечислите ошибки и уроки экономических реформ 90-х годов.
2. Охарактеризуйте сильные и слабые стороны российской экономики.

3. Ваши предложения о проблемах экономики в современный период.

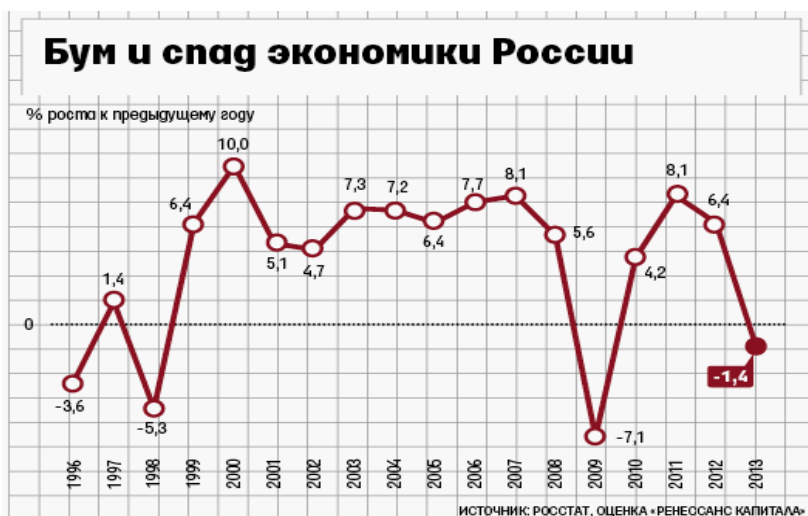
4. Ваши взгляды о перспективах по использованию возможностей российской экономики.

5. Как повлияют изменения внешней политики Украины на развитие её партнёрских отношений с Россией?

6. Экономическая эффективность управления.

7. Социальная эффективность управления.

**Практикум 8.** Проанализируйте кривую роста экономики России по годам на графике и дайте свою оценку периодам её устойчивого развития, резкого спада и отдельных «взлётов».



### Тестовые задания

#### 1. Теневая экономика характеризуется:

а) отсутствием государственной регистрации у предприятий о ведении хозяйственной производственной деятельности;

б) отсутствием трудовых договоров о найме работников;

в) отсутствием фиксирования происходящих хозяйственных операций на предприятии в финансовой (бухгалтерской) отчетности и в договорах;

г) сокрытием полученной прибыли с целью неуплаты налогов.

## **2. Смешанная экономика характеризуется:**

а) эффективностью применения ресурсов и экономической свободой производителей;

б) внедрением новейших биотехнологий, а также возможностью для производителей свободного перемещения из отрасли в другие отрасли без указаний направления действий государством, т. е. по индивидуальному их предпочтению;

в) свободой решения экономических проблем: единых подходов и методов по принятию общего решения не существует;

г) характерным различием для каждого общества исторического прошлого, а также обладанием культурными ценностями, различными обычаями и утвердившимися традициями.

## **3. Административно-командная экономика характеризуется:**

а) сочетанием центральной экономической системы с плановой экономикой;

б) государственным принятием решения по основным возникающим вопросам, которые касаются экономики страны, и ответственностью всех ресурсов;

в) регулированием отношений между предприятиями, отраслями, регионами путем установления планов, программ, постановлений, приказов, законов государственными органами власти;

г) определением структуры построения хозяйственных отношений между различными экономическими субъектами, а именно по процессу производства, обмена и распределения, а также установлением цены на товары и услуги.

**Задание на дом:** Case-study: «Инновационный потенциал МО» (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова – Новосибирск, 2013. – С. 146).

## **Библиографический список к разделу 8**

1. *Аузан А. А.* Институциональное проектирование реформ: препринт. – М.: ГУ ВШЭ, 2007.

2. *Гайдар Е. Т.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. – М.: Дело, 2005.

3. Гельман В. И. От местного самоуправления – к вертикали власти. – М.: Proetcontra, 2007.
4. Зиберт Х. Эффект кобры: как избежать заблуждений в экономической политике. – М.: Новиздат, 2005.
5. Медведев Д. А. Россия, вперед! – М.: Правиздат, 2009.
6. Хайек Ф. Дорога к рабству: монография. – М., 2010
7. Шумпетер И. Капитализм, социализм и демократия. – М.: Экономика, 2005.
8. Ясин Е. Г. Приживётся ли демократия в России. – 2-е изд. – М.: Либеральная Россия. НЛЮ, 2012.
9. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом: учеб. – М.: ИНФРА-М, 2012.
10. Кибанов А. Я. Управление персоналом организации: учеб. – М.: ИНФРА-М, 2011.

## 9. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 9.1. Законы, используемые и учитываемые в муниципальном управлении.
- 9.2. Закономерности муниципального управления.
- 9.3. Принципы муниципального управления.
- 9.4. Муниципальная политика в экономической сфере.
- 9.5. Ресурсно-экономические основы муниципального управления.
- 9.6. Стратегия эффективного развития муниципального управления.

### *Термины, понятия, категории*

*Закон* – существенный, устойчивый, регулярный и необходимый тип связи между явлениями, взятый в своей обобщенной форме и скорректированный относительно типологических классифицированных условий своего проявления.

*Закономерности* – существенные связи, определяющие общие отношения между объектом и субъектом (управленческие отношения в широком смысле), их диалектика играют важную роль в теории муниципального управления.

**Принципы муниципального управления** – важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие системы муниципального управления.

**Муниципальная политика в экономической сфере** – способы и механизмы экономических управляемых объектов посредством которых осуществляется непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. В них потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила, и одновременно создаются новые продукты производственного и непроизводственного назначения.

**Ресурсно-экономическая основа муниципального управления** – муниципальная собственность. Под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

**Стратегия эффективного развития муниципального управления** – процесс проектирования вероятного или логического будущего и предполагаемых будущих состояний, процесс познания того, как достичь своих целей, как использовать знания, чтобы направить логическое будущее к более желаемому, и затем построить эти действия.

### **9.1. Законы, используемые и учитываемые в муниципальном управлении**

Муниципальное управление успешно лишь в том случае, когда оно основано на сознательном использовании объективных законов.

- Закон – это зависимость, которая либо:
- зафиксирована в законодательных документах;
  - является общепринятой нормой для большой группы людей и организаций;
  - получила признание и поддержку авторитетных ученых.
- «Закон есть существенный, устойчивый, регулярный и необходимый тип связи между явлениями, взятый в своей обобщенной форме и скорректированный относительно типологических классифицированных условий своего проявления» [1].

Муниципальное образование функционирует и развивается на основе комплекса законов общественного развития: экономики, социологии, психологии, физиологии, кибернетики, теории организаций и принятии решений и др. Объективные законы не зависят от сознания и воли людей. Но объективность общественных законов не означает их фатальность, а люди не бессильны перед ними. Законы могут проявляться в одних условиях стихийно, а в других – через сознательно организованную деятельность людей (муниципальное управление), познавших объективную необходимость своих действий.

Если закон не познан и не ясен, то люди ему следуют интуитивно, слепо, ценой проб и ошибок. Познанные законы они используют в своих интересах. Следовательно, деятельность определяется не только закономерностью, но и субъективным фактором – сознанием человека, что обуславливает возможность воздействия на его поведение через систему муниципального управления. Таким образом, законы общественного развития действуют независимо от того, сформулированы они наукой или нет. Их действие подтверждает каждодневная практика. Если система муниципального управления правильно отражает сущность действия объективных законов, то муниципальное образование продвигается вперед. В случае неадекватного отражения их действия в практике управления возникают диспропорции, противоречия и конфликты.

Центральное место в управлении муниципальным образованием занимают объективные экономические законы. Они выражают устойчивые причинно-следственные связи в экономических отношениях, позволяющие раскрывать зависимости между отдельными процессами и явлениями в местной экономике. Отношения управления реализуют эти связи и зависимости в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования. Система управления, с одной стороны, строится и функционирует в соответствии с экономическими законами, а с другой – она является средством реализации требований этих законов.

Более полное познание экономических законов позволяет научно обосновать принципы, методы и формы управления муниципальным образованием, оборотом материальных благ в соответствии с интересами сообщества, существующих коллективов

и отдельных людей. Каждый экономический закон имеет свои конкретные формы проявления. Но он находится в сложном взаимодействии с другими, в т. ч. и неэкономическими, законами. Поэтому в процессе управления их требования также должны учитываться.

*Игнорирование требований объективных законов снижает эффективность муниципального управления.* Эффективность деятельности снижается также в случае, если система управления входит в противоречие с законами других наук – социологии, психологии, физиологии, кибернетики и др. И наоборот, широкое использование законов этих областей знаний позволяет решать существующие проблемы функционирования и развития местной экономики. Учет законов социологии в управлении позволяет формировать коллективы, способные творчески, с высокой активностью и инициативой решать стоящие перед ними задачи, планировать социальное развитие этих коллективов. В результате недооценки требований социологических законов, как правило, снижается эффективность целевых комплексных программ (ЦКП), что приводит к существенному моральному и материальному ущербу.

*Муниципальное управление невозможно без учета требований законов кибернетики.* Важное значение имеет закон необходимого разнообразия, следствием которого является вывод о нереальности создания типовой и простой управленческой системы, способной эффективно управлять такой сложной динамической системой, как муниципальное образование (особенно крупных городов). *Учет требований закона обратной связи позволяет на научной основе осуществлять руководство муниципальным образованием, принимать обоснованные решения по различным проблемам территории и др.*

Законы и закономерности кибернетики проявляются главным образом в информационном обеспечении – в процессах создания, хранения, передачи и обработки информации, связанной с управлением муниципальным образованием. Они не раскрывают и не объясняют сущности социально-экономических процессов и явлений в управлении, но помогают их понять и отразить. Профессиональное использование законов теории организации (синергии, самосохранения, развития, информированности – упорядоченности, единства анализа и синтеза, композиции и пропорциональ-

ности) в муниципальном управлении способствует установлению устойчивых количественных и качественных соотношений между органами местного самоуправления и муниципальным образованием. Они являются составной частью управленческой технологии, используемой в муниципальном управлении.

Из этого следует, что чем полнее и последовательнее учитываются объективные законы в управлении муниципальным образованием, тем эффективнее муниципальное управление. В противном случае неизбежно возникают отрицательные последствия: диспропорции в муниципальном хозяйстве, нерациональное использование ресурсов, негативное отношение населения к органам местного самоуправления [2].

## **9.2. Закономерности муниципального управления**

Существенные связи, составляющие группу закономерностей муниципального управления, вытекают из характера воздействия субъекта на объект. Закономерности, определяющие общие отношения между объектом и субъектом (управленческие отношения в широком смысле), их диалектика играют важную роль в теории муниципального управления. Эти закономерности формируют характер взаимодействия субъекта и объекта управления, связи между ними, способность этих связей обеспечить эффективное достижение целей развития муниципального образования. К ним относятся:

- соответствие интересов субъекта управления интересам объекта управления, т. е. действия первого должны быть адекватными социальным законам развития второго;
- целостность воздействия субъекта на объект;
- реализация общих интересов через особые взаимодействия;
- соответствие между уровнем развития объекта и субъекта управления, их количественно-качественными свойствами;
- соответствие носителей и выразителей интересов объекта управления.

Муниципальному управлению присущи свои закономерности, выражающие наиболее существенные и устойчивые связи между явлениями и процессами.

Эти закономерности объективны, они характеризуют существенные особенности отношений управления в процессе

функционирования муниципального образования. Они пронизывают всю управленческую деятельность органов муниципального управления, проявляют себя в самых различных элементах и аспектах управления: в принципах, механизме и методах управления, в организационных структурах органов местного самоуправления и процессах управления муниципальным образованием, процессах принятия решения.

Согласно теории управления и обобщения существующей практики управления муниципальными образованиями можно сформулировать некоторые закономерности муниципального управления. Эти закономерности управления муниципальным образованием можно разделить на две группы: общие, характеризующие процесс управления в целом, и локальные, проявляющиеся в отдельных элементах системы муниципального управления (в процессах принятия управленческих решений, в порядке построения организационных структур управления, в отдельных функциях управления, в правилах выполнения управленческих работ).

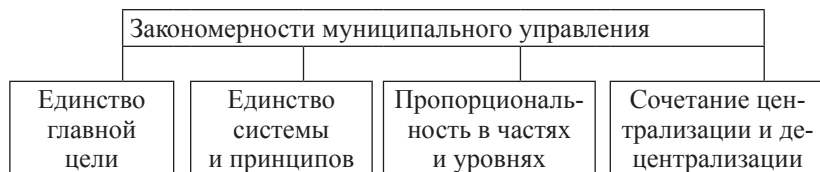


Рис. 21. Закономерности муниципального управления

К общим закономерностям муниципального управления относятся (рис. 21):

1) *единство главной цели управления на всех уровнях*. Это создает во всех звеньях и органах муниципального управления, как в отраслевом, так и в территориальном разрезе, единую целенаправленность, позволяет обеспечивать планомерную согласованную работу всех звеньев, их кооперацию в достижении главной цели;

2) *единство системы и принципов управления на всех уровнях муниципального хозяйства*. Практическая реализация этой закономерности означает подчинение деятельности всех звеньев и объектов муниципального управления одним и тем же общим соци-

ально-экономическим принципам, унифицированным правилам, типовым положениям, единому подходу к решению организационно-производственных и социально-экономических задач;

3) *достижение и сохранение пропорциональности во всех частях и всех уровнях управляемой и управляющей подсистем, а также между ними.* Это означает: соответствие численности органов муниципального управления размеру муниципального образования, пропорциональность в представительных и исполнительных органах, между отраслями муниципального хозяйства. Поддержание пропорциональности между управляющей и управляемой подсистемами означает, что каждая из служб администрации должна быть способной своевременно и качественно решать возложенные на ее функции, обеспечивать достижение управляемым объектом поставленной цели. Закономерность состоит не только в соответствии этих подсистем друг другу, но и в тенденции изменения каждой из них;

4) *сочетание централизации и децентрализации на различных уровнях муниципального управления* (с одной стороны – глава местного самоуправления, а с другой – функциональные и территориальные структуры). Практическая реализация этой закономерности определяется не только характером, масштабами и уровнем развития объектов и субъектов муниципального управления, но и целым рядом социально-экономических условий, многообразием внешних и внутренних факторов функционирования муниципального образования.

Приведенные общие закономерности муниципального управления в сочетании с более частными, локальными являются той объективной основой, которая способствует высокоэффективному функционированию муниципального образования. При этом важно всестороннее и глубокое познание закономерностей муниципального управления всеми муниципальными служащими, необходим комплексный и систематический подход к их практической реализации.

*Закономерности муниципального управления можно разделить на две группы.* Одна группа – закономерности функционирования и развития субъекта управления, другая – существенные связи между субъектом и объектом управления.

Содержание первой группы закономерностей определяется тем, что муниципальное управление – это специфический вид деятельности полномочных, ответственных, наделенных властью и правами органов и должностных лиц местного самоуправления, субъектов управленческой системы, по приведению протекающих в муниципальном образовании процессов посредством управленческих воздействий *в соответствии с законами его развития, интересами и потребностями населения*, требованиями конкретной обстановки, своеобразием муниципального образования.

Данные отношения имеют свои закономерности, которые определяют характер и содержание управленческой деятельности, их соответствие или несоответствие основным целям. На основе этих закономерностей формируется организационная структура субъекта управления, распределение управленческих функций, прав и обязанностей и ответственности между управленческими группами и органами [3].

### **9.3. Принципы муниципального управления**

На любом объекте муниципального управления непрерывно возникают ситуации, требующие от муниципальных органов и должностных лиц принятия тех или иных управленческих решений. Действовать правильно в таких ситуациях, обеспечивая наиболее эффективное функционирование муниципального образования, возможно лишь руководствуясь существующими принципами муниципального управления. Принципы – важнейшая категория теории муниципального управления, одно из ее основополагающих начал. Они отражают сущность реальных процессов управления, подчиняющихся определенным законам. Поэтому они так же объективны, как и законы, которые в них отражаются.

Принципы муниципального управления – это важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие системы муниципального управления. Они определяют требования к системе, структуре, организации и процессу управления, направления и условия принятия решений; они относятся и ко всей системе местного самоуправления в целом. Принципы, в соответствии с которыми

должна формироваться, функционировать и развиваться система муниципального управления, называются общими, или основными, принципами муниципальными управления. Принципы управления отдельными подсистемами, элементами или сферами управления называются частными, или локальными, принципами управления. Все подсистемы муниципального управления, любые сферы деятельности создаются, функционируют и развиваются в соответствии не только с общими, но и частными принципами. Частных принципов много. Все частные принципы формулируются в виде правил или требований, например, к муниципальным служащим.

Принципы отличаются стабильностью, но вместе с тем они и динамичны в зависимости от организационно-политических и социально-экономических условий. Какие-то принципы управления со временем становятся важнее и необходимее, а какие-то проявляют себя в меньшей степени на том или ином этапе развития муниципального образования. Учет этого динамизма в изменении значимости отдельных принципов муниципального управления – важнейший показатель экономической культуры, эрудиции и квалификации муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления.

В принципах муниципального управления раскрываются подходы к построению, выбору способов, форм и методов осуществления управленческого воздействия субъекта на объект муниципального управления. Принципы муниципального управления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности органов местного самоуправления, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В принципах муниципального управления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Для них характерно следующее:

- 1) принципы предопределяют построение и функционирование муниципальной власти;
- 2) выступая теоретической основой муниципального строительства, принципы помогают уяснить сущность муниципального управления, его отличительные черты и признаки;

3) принципы выступают в качестве критерия оценки действующей системы муниципального управления, насколько она соответствует началам и идеям, выраженным в этих принципах;

4) принципы муниципального управления, отражая существенные признаки и черты муниципального управления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов муниципального управления.

Принципы муниципального управления нашли свое отражение в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Конституция Российской Федерации, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляют общие принципы местного самоуправления, присущие как всей системе местного самоуправления, так и муниципальному управлению.

Реализация принципов муниципального управления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве субъекта федерации и уставах муниципальных образований, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов муниципального управления.

Исходя из специфики муниципального управления, ее общие принципы можно сформулировать следующим образом:

- 1) самостоятельность в решении вопросов местного значения;
- 2) организационное обособление органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- 3) соответствие материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления;
- 4) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- 5) многообразие организационных форм осуществления муниципального управления;
- 6) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 7) законность в организации и деятельности органов местного самоуправления;
- 8) гласность в деятельности органов местного самоуправления;

9) коллегиальность и единоначалие в деятельности органов местного самоуправления;

10) государственная гарантия муниципального управления.

Лишь руководствуясь всей совокупностью основных принципов в их единстве, можно обеспечить рациональный подход к муниципальному управлению и достижение высоких конечных результатов в развитии муниципального образования [6].

#### **9.4. Муниципальная политика в экономической сфере**

В большинстве *экономических* управляемых объектов осуществляется непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. В них потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила и одновременно *создаются новые продукты* производственного и непроизводственного назначения. На эти объекты влияют: природная среда, состав и качество природных ресурсов, уровень развития производительных сил, научно-технический прогресс, тип общественных отношений и их уровень, степень трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и многие другие моменты. Состояние и продуктивность экономических управляемых объектов характеризуют в главном уровень развития муниципального образования и возможности муниципального управления в нем.

*Муниципальная политика в экономической сфере направлена, прежде всего, на:*

– стабилизацию экономического положения и совершенствование структуры градообразующей базы муниципального образования;

– использование местных и региональных ресурсов для развития в муниципальном образовании эффективной социально ориентированной экономики и укрепления социальной сферы;

– формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития;

– формирование рыночной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное производство в условиях рынка;

– создание системы финансово-экономических мер, стимулирующих развитие производительных сил муниципального образования;

- реализацию его ресурсного, кадрового, социального и природного потенциала;
- оказание поддержки предприятиям в преодолении спада производства, минимизации социального и экономического ущерба от свертывания неконкурентоспособных производств;
- структурную перестройку производства, его диверсификацию, перепрофилирование отдельных предприятий на изготовление товаров и услуг, пользующихся спросом на рынке;
- реализацию правовых и экономических мер, содействующих укреплению местного бюджета, расширению базы поступления доходов;
- развитие малого предпринимательства;
- создание благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвесторов и установление устойчивых производственно-технологических и коммерческих связей между муниципальными образованиями, а также с зарубежными партнерами;
- реализацию системы правовых, финансово-экономических, организационных, и социально-психологических мер, стимулов, обеспечивающих создание предпринимательской среды.

### **9.5. Ресурсно-экономические основы муниципального управления**

Органы муниципального управления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу (рис. 22).

Согласно ст. 28 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность. Под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

В ст. 29 закона о самоуправлении определяется перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность:

- а) средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;
- б) имущество органов местного самоуправления;

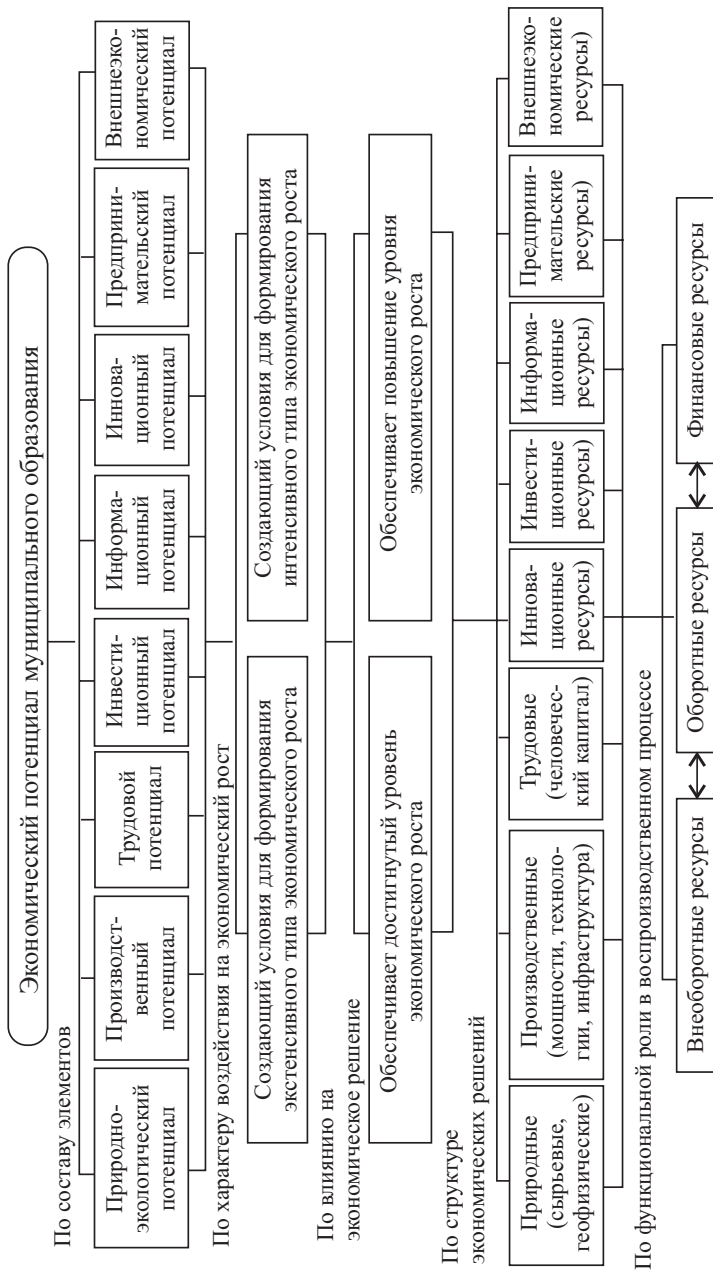


Рис. 22. Экономический потенциал муниципального образования

в) муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности;

г) муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации;

д) муниципальный жилой фонд, нежилые помещения;

е) муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Финансовую основу местного самоуправления (муниципального управления) составляет бюджет муниципального образования.

Согласно ст. 36 закона о местном самоуправлении в доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы.

### **9.6. Стратегия эффективного развития муниципального управления**

Стратегическое планирование – это процесс проектирования вероятного или логического будущего и предполагаемых будущих состояний, процесс познания того, как достичь своих целей, как использовать знания, чтобы направить логическое будущее к более желаемому, и затем построить эти действия. Обратный процесс идеализации стимулирует творческое мышление. Он представляет людям возможность укрепить свою уверенность в том, что они знают, какие состояния управляемой системы желательны и с какими приоритетами. Используя обратный процесс, специалисты по планированию выявляют как благоприятные возможности, так и препятствия и в итоге выбирают эффективные стратегии, облегчающие достижение желаемого будущего.

Как правило, все планы имеют три общих элемента – начальное состояние, цель (или конечное состояние) и процессы, связывающие эти два состояния. Цель планирования – соединить эти элементы так, чтобы с наименьшими затратами достигнуть наибольшей эффективности, т.е. максимизировать результаты.

Первый элемент любого плана – начальное состояние. Начальное состояние людей – обычно это их положение в настоящее время: люди управляют определенными ресурсами, которые позволяют им достигать некоторого другого состояния. Следует учесть все ресурсы и ограничения для обеспечения эффективности планирования.

Вторым элементом является цель. При условии, что остальные два элемента учтены правильно, этот элемент становится просто мишенью. Цели могут быть неясно определены или установлены для недостижимого состояния (нереальны). Не следует ставить цель без точных знаний о силах и влияниях, которые действуют и формируют эту цель. Цель должна быть хорошо поставлена, достижима, а также пересмотрена и изменена в соответствии с требованиями обстоятельств.

Третьим элементом плана являются процессы. Этот элемент – сам план, так как по существу в нем содержится описание метода, с помощью которого происходит переход от начального состояния к цели. Два первых элемента можно в основном рассмотреть теоретически; третий элемент, напротив, более конкретен. Он должен содержать: факторы, действующие на цель; внутренние и внешние силы, действующие на эти факторы; цели деятельности; логическую последовательность шагов и вероятные состояния, пригодные для принятия решений, которые нужны для управления процессом. Факторы могут быть экологическими, экономическими, культурными, социальными, политическими и технологическими. Эти факторы могут в той или иной степени контролироваться лицами, принимающими решения. Для учета этих факторов необходимо пользоваться любой доступной информацией.

В основном процесс планирования направлен только в одну сторону, т.е. представляет собой упорядоченную во времени последовательность событий, которая начинается в настоящее время  $t=0$  и заканчивается в некоторый момент будущего  $t=T$ . В этой последовательности, которая называется прямым процессом, рассматриваются текущие факторы и предложения, которые порождают некоторый логический результат. Во второй последовательности, которая называется обратным процессом, состояния рассматривают, начиная с желаемого результата в определенный момент  $T$  в обратном направлении во времени – к исходному состоянию, чтобы оценить факторы и промежуточные результаты, которые нужны для достижения желаемого. Оба процесса теоретически обоснованы, понятны и используются на практике. Прямой процесс планирования обеспечивает оценку состояния вероятного конечного результата. Обратный процесс планиро-

вания обеспечивает средствами контроля и управления прямым процессом при движении в направлении желаемого состояния. Может возникнуть вопрос: какой из процессов – прямой или обратный – более эффективен при планировании? В зависимости от обстоятельств один из этих процессов может оказаться полностью приемлемым, в то время как другой – неприемлемым на практике. Наиболее важно, что каждый из них в отдельности может не подходить для создания хорошего плана. Однако если объединить их в единый процесс планирования, то это поможет эффективно решить проблему. Таким образом, можно соединить желаемые цели с логическими, обеспечивая рамки сходимости друг к другу обоих результатов.

Для интеграции прямого и обратного процессов планирования и совершенствования действий в настоящем сначала проектируется вероятное будущее. Далее в качестве цели необходимо принять желаемое будущее, выработать новые стратегии, которые присоединяются к набору существующих, и с учетом этих изменений вновь спроектировать будущее и сравнить два варианта будущего – проектируемый и желаемый – относительно их главных характеристик. Желаемое будущее изменится с целью увидеть, какие изменения стратегии нужны для того, чтобы оно стало проектируемым будущим, и процесс продолжается далее (рис. 23).

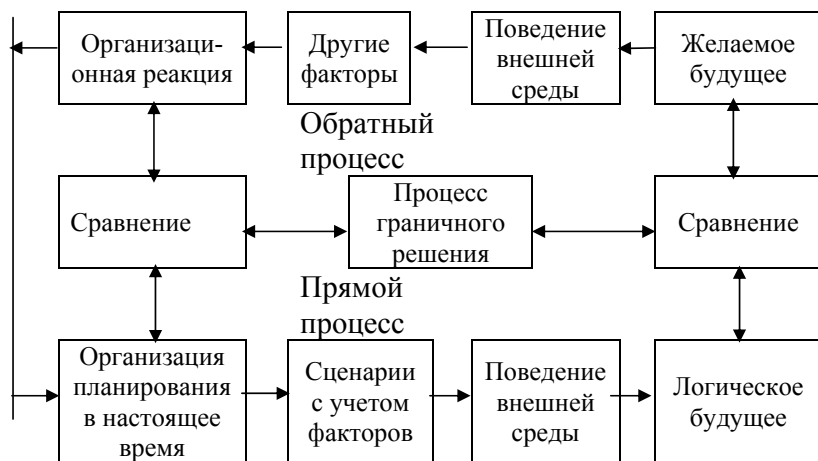


Рис. 23. Объединение прямого и обратного процессов планирования

Формулировка процесса планирования как граничной задачи позволяет явно выразить структуру решения. Используя понятия теории принятия решений, можно идентифицировать три основных вида переменных: *стратегии планирования*, которые есть у организации, *результаты*, которых может добиться организация в будущем, *эффективность*, которая выражает вероятностные соотношения между стратегиями планирования и результатами.

Эти три вида переменных – общие для всех процессов принятия решений, однако отношения между ними различны для всех проектируемых и желаемых процессов планирования. Для проектируемых процессов стратегии определяются, эффективность оценивается, а вероятностные результаты выводятся. Для желаемых процессов результаты оцениваются, эффективность подвергается воздействиям, а стратегии разрабатываются.

**Стратегическое управление.** Организации, обслуживающие потребности общества, демонстрируют разнообразие поведенческих стилей. Существуют два типично противоположных стиля: приростный и предпринимательский.

*Приростное поведение проявляется у большинства фирм и фактически у всех неприбыльных целевых организаций, таких как больницы, церкви, университеты. Как показывает само название, приростный образ действий направлен на минимизацию отклонений от традиционного поведения как внутри организации, так и в ее отношениях с окружением. Изменения не приветствуются, они ограничиваются, ассимилируются или минимизируются. Ввиду того, что социальные изменения неизбежны, организациям не удастся исключить их полностью. При приростном стиле реакция на изменения происходит постфактум: действие предпринимается, когда необходимость изменений стала явной и настоятельной. Решения направлены на минимизацию изменений в сложившемся положении. Поиск альтернатив ведется последовательно, и принимается первое удовлетворительное решение.*

*Второй тип поведения является предпринимательским. Он влечет за собой совершенно другое отношение к изменениям: вместо того, чтобы подавлять и минимизировать изменения, предпринимательская организация стремится к ним. Вместо реакции на возникшую проблему предвосхищаются будущие возможно-*

сти и опасности; вместо частных решений ведется глобальный поиск альтернативных путей действий; вместо одной генерируются многочисленные альтернативы; вместо удовлетворительности процесс принятия решений направлен на выбор лучшей из имеющихся альтернатив. *Вместо того, чтобы стремиться к сохранению прошлого, предпринимательская организация выступает за непрерывное изменение достигнутого состояния.*

Предпринимательское поведение встречается гораздо реже, чем природное. В неприбыльных организациях оно обычно имеет место, когда организация только создана и ранний период ее развития посвящен определению задач и созданию административной структуры. После периода организация постепенно переходит к природному образу действия.

В табл. 6 показаны различия в организационном облике, соответствующие природному и предпринимательскому поведению. *Сопоставление организационных характеристик показывает, что природная организация будет неэффективной при осуществлении предпринимательского образа действия, и наоборот.*

Таблица 6

**Сравнение характеристик организаций**

Характеристики организации	Поведение	
	природное	предпринимательское
1	2	3
Цели	Оптимизация прибыльности	Оптимизация потенциала прибыльности
Пути достижения целей	Экстраполяция прошлых подходов	Определяются взаимодействием возможностей получения прибыли и качеств управления
Ограничения	1. По окружающей среде организации 2. По внутренним возможностям	1. Способность изменить окружающую среду организации 2. Способность создать требуемые специальности 3. Способность воспринять различные способы поведения

1	2	3
Система поощрений и взысканий	1. Поощрения за стабильность, эффективность 2. Поощрения за прошлую деятельность	1. Поощрение за творчество, инициативу 2. Взыскание за отсутствие инициативы
Информация	1. Внутренняя: деятельность 2. Внешняя: долгосрочный объем возможностей	1. Внутренняя: возможности 2. Внешняя: глобальный объем возможностей
Проблема	Повторяющаяся, знакомая	Неповторяющаяся, новая
Стиль руководства	1. Популярность 2. Умение установить единство подходов	1. Допущение рискованных действий 2. Умение вдохновлять людей на восприятие изменений
Организационная структура	1. Стабильная или расширяющаяся 2. Деятельность организована в соответствии с процессом переработки ресурсов 3. Стремление к экономии на масштабах производства 4. Виды деятельности увязаны слабо	1. Гибкая, структурно меняющаяся 2. Деятельность организована в соответствии с проблемами 3. Виды деятельности жестко увязаны
Решение управленческих проблем: а) признание необходимости действий	1. Реакция в ответ на возникшую проблему 2. С запаздыванием по отношению к появлению проблем	1. Активный поиск возможностей 2. Предвидение проблем
б) поиск альтернатив	1. Ориентация на прошлый опыт 2. Незначительное отклонение от статус-кво 3. Рассматривается единственная альтернатива	1. Творческий поиск 2. Большие отклонения от статус-кво 3. Рассматриваются многочисленные альтернативы
в) оценка альтернатив	Принимается первая удовлетворяющая потребности	Выбирается лучшая из набора альтернатив
г) отношение к риску	1. Минимизация риска 2. Соответствие прошлому опыту	1. Сознательный риск 2. Балансировка совокупности рискованных вариантов

Переход от одного поведения к другому связан с кардинальными изменениями, требует много времени, дорогостоящ, психологически труден для людей и часто требует перераспределения власти. Деятельность организации представляет собой согласованный по времени поток различных ресурсов, демпфированных резервуарами (запасы, деньги, люди, информация), которые помогают балансировать и поддерживать потоки. Они движутся не в одном направлении, а образуют контур с положительными и отрицательными обратными связями.

Успешно обслуживающие среду организации являются незамкнутыми системами. Деятельность по стратегическому управлению связана с постановкой целей и задач организации и с поддержанием ряда взаимоотношений между организацией и окружением, которые позволяют ей добиваться своих целей, соответствуют ее внутренним возможностям и позволяют оставаться восприимчивой к внешним требованиям.

*Потенциал для достижения целей организации в будущем является одним из конечных продуктов стратегического управления.* Применительно к фирме этот потенциал состоит со стороны «входа» – из финансовых, сырьевых и людских ресурсов, информации; со стороны «выхода» – произведенной продукции и услуг, испытанных с точки зрения потенциальной прибыльности; из набора правил социального поведения, следование которым позволяет организации постоянно добиваться своих целей.

В дополнение к потенциалу, обеспечивающему будущее функционирование организации, *другим конечным продуктом стратегического управления являются ее структуры и изменения, обеспечивающие чувствительность к изменениям во внешних условиях.*

**Управление по результатам.** Основными этапами процесса управления по результатам являются процесс определения результатов, процесс управления по ситуации и процесс контроля за результатами.

Процесс определения результатов начинается с глубокого анализа устремлений, на основе которого определяются желаемые результаты для разных уровней. Этот процесс заканчивается определением стратегии деятельности и практических идей для

ее реализации. Результаты, соответствующие устремлению организации, выражаются в виде определенных целей, стратегий, конечных результатов и промежуточных целей. Результаты, соответствующие устремлению главных должностных лиц местного самоуправления, проявляются в виде конечных результатов, целей и календарных планов использования рабочего времени. Устремления каждого муниципального служащего проявляются, в свою очередь, в виде планов продвижения по службе и в целом по жизни.

Процесс управления по ситуации можно назвать еще управлением по дням. Основой этого процесса является организация дел, деятельности персонала и окружения таким образом, чтобы планы превращались в желаемые результаты. Особенно трудным делом является управление персоналом и окружением, его невозможно предвидеть во всех деталях. Владение искусством управления по ситуации предполагает, что руководители обладают способностью анализировать и принимать во внимание существенные внешние и внутренние ситуационные факторы. Необходимо также владеть различными стилями руководства и влияния, с тем, чтобы использовать их в соответствии с требованиями сложившейся ситуации. Кроме того, при управлении по ситуации необходимы напористость и творческий подход.

В процессе контроля выясняется, какие результаты достигнуты по плану и какие случайно. Кроме того, определяется, как выполняются планы персонала, касающиеся продвижения по службе и жизненных планов каждого муниципального служащего. Существенной частью процесса контроля является принятие решений по результатам контроля с целью реализации соответствующих мер. Эти меры можно запланировать в рамках повседневного управления или же при составлении очередного годового плана. Если эти меры имеют крупномасштабный характер, то они учитываются при стратегическом планировании. Важнейшие выводы в части планирования продвижения по службе и в жизни служат целям сохранения трудовой и жизненной мотивации.

Управление по результатам является процессом, направленным на достижение главных и поддерживающих их результатов, в котором:

а) с помощью процесса планирования определяются в разных интервалах времени деятельность органов местного самоуправления и муниципальных служащих (другими словами, требования к результатам и ожидаемые результаты);

б) настойчивое осуществление планов подкрепляется ежедневным сознательным управлением делами, персоналом и окружением;

в) результаты оцениваются для принятия решений, ведущих к проведению последующих мероприятий.

В содержании управления по результатам самым существенным является именно упор на результат, что имеет как принципиальное, так и функциональное значение. При управлении по результатам возможности органов местного самоуправления используются таким образом, чтобы планы деятельности простирались от их стратегического уровня до планов индивидуального использования рабочего времени каждым муниципальным служащим. Уже на этапе планирования активизируется использование желаний и способности всех муниципальных служащих.

При управлении по результатам высоко ценятся выполнение планов (оперативное управление) и контроль как равноправные этапы процесса управления наряду с планированием. Творческий подход, обязательность в выполнении планов и напористость также являются существенными чертами управления по результатам. К важным факторам, определяющим деятельность органов местного самоуправления, следует отнести и так называемое чувство ситуации.

Опираясь на полученный результат, необходимо делать соответствующие выводы для совершенствования деятельности органов местного самоуправления и каждого муниципально-го служащего. Особое внимание при этом уделяется вопросам совершенствования персонала, оценки его работы и системы поощрения муниципальных служащих. При управлении по результатам осуществляется сбалансированное развитие органов местного самоуправления и содержание деятельности муниципальных служащих.

В табл. 7 приведены наиболее характерные черты обычного управления и управления по результатам.

### Характерные черты обычного управления и управления по результатам

Обычное управление 1	Управление по результатам 2
Неясная или неосознанная система управления, направленная на достижение результата	Система управления по результатам является процессом поиска результата. В нее входят: – определение результатов; – оперативное управление; – контроль за результатами
<i>В планировании:</i>	
– опасность ограничиться бюджетными целями; – нет четкой связи между задачами групп и отдельных работников; – инициативы часто остаются без внимания	– составляются планы деятельности и развития, а также бюджет; – ясность результата и нацеленность на него; – позиция стратегического управления; – учитываются все группы и отдельные работники; – достигается календарная точность, человек рассматривается как единое целое; – воля (желание) в основе всего
<i>В оперативном управлении:</i>	
– нет осознанного стремления увязать планирование с ожидаемыми результатами и управление страдает, в частности из-за слабого планирования использования рабочего времени; – считается, что результаты возникают автоматически благодаря работе подчиненных	– в основе связь с ожидаемыми результатами; – сознательное стимулирование и оказание поддержки; – постоянный промежуточный контроль; – постоянный контроль за выполнением графика работ
<i>В контроле:</i>	
– узкая рыночная направленность, часто имеют место попытки заменить анализ объяснениями; – отсутствие напористости; – отсутствие выводов по дальнейшим мерам	– основное внимание уделяется главной деятельности и деятельности в ее поддержку; – ценятся случайности; – делаются выводы для принятия мер; – удачи и неудачи воспринимаются как уроки на будущее

1	2
<i>Профессиональная лексика:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– сделано, выполнено;</li> <li>– место расходов, издержек;</li> <li>– руководитель деятельностью;</li> <li>– финансовый год/отчетный период;</li> <li>– долгосрочное планирование;</li> <li>– составление бюджета;</li> <li>– функциональные подразделения;</li> <li>– прогнозируем;</li> <li>– совещания, отчетное собрание по бюджету и т.д.;</li> <li>– должностные обязанности – это перечень должностных функций;</li> <li>– бюджет исполнен;</li> <li>– мы вынуждены изменить структуру, так как ...;</li> <li>– мы проявляем старание</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– в результате;</li> <li>– место результата;</li> <li>– руководитель деятельностью по результату;</li> <li>– год по результатам;</li> <li>– стратегическое планирование и управление;</li> <li>– планирование по результатам;</li> <li>– подразделения по результатам;</li> <li>– хотим;</li> <li>– дни определения результатов, собрание по контролю за результатами и т.д.;</li> <li>– должностные обязанности определяют долю ответственности за результат;</li> <li>– результаты достигнуты (превышены или нет);</li> <li>– инвестировано в персонал;</li> <li>– мы изменим структуру для того, чтобы ...;</li> <li>– мы достигаем результатов</li> </ul>
<p><i>В развитии управления подстерегает опасность:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– однобокого развития;</li> <li>– использования модных течений и запатентованных решений;</li> <li>– веры в возможность скачкообразного развития;</li> <li>– поверхностного рассмотрения дел</li> </ul>	<p><i>При управлении по результатам совершенствование происходит:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– с помощью управляемых процессов изменения;</li> <li>– комплексно;</li> <li>– постоянно;</li> <li>– на всех организационных уровнях;</li> <li>– учась на успехах и неудачах</li> </ul>

Управление по результатам – это, прежде всего, система управления. Таким образом, переход к управлению по результатам означает совершенствование системы муниципального управления. Поскольку управление по результатам следует рассматривать как процесс, то и процессы руководства муниципальным образованием и органами местного самоуправления также являются объектами изменений. Это, в свою очередь, ведет

к развитию процессов взаимодействия между муниципальными служащими. Система муниципального управления будет эффективно функционировать только тогда, когда все ее структурные составные части и элементы отвечают требованиям времени.

Таким образом, развитие при управлении по результатам предполагает совершенствование структуры органов местного самоуправления. Переход к управлению по результатам означает широкомасштабный процесс совершенствования органов местного самоуправления. Само мышление управления по результатам создает условия для совершенствования, комплексного развития муниципального управления. Управление процессом совершенствования предполагает также владение факторами окружения, которые при управлении по результатам также развиваются.

Основополагающая истина, остающаяся неизменной в течение многих столетий, заключается в том, что личный вклад человека играет важнейшую роль в успешной деятельности организации. Эффективность управления по результатам как системы будет незначительной, если руководители не будут совершенствовать себя в рамках, очерченных для них организацией. Таким образом, развитие при управлении по результатам означает воспитание напористых, профессионально подготовленных руководителей.

**Маркетинг в муниципальном образовании.** Муниципальный маркетинг можно подразделить на:

- маркетинг услуг, т. к. деятельность органов местного самоуправления связана с предоставлением услуг населению;
- маркетинг организаций, т. к. органы местного самоуправления сами являются организациями или учредителями определенных организаций;
- маркетинг отдельных лиц, т. к. в деятельности органов местного самоуправления проявляют свои лидерские качества определенные должностные лица;
- маркетинг территории, т. к. органам местного самоуправления приходится привлекать инвестиции на свои территории;
- маркетинг идей, т. к. муниципальным лидерам и организациям необходимо нести свои идеи в массы для получения и удержания местной власти.

**Маркетинг услуг.** Услуга – любое мероприятие или выгода, которую одна сторона (муниципальное хозяйство) может предложить другой (населению) и которые в основном неосязаемы и не приводят к овладению чем-либо. Производство услуг может быть (жилищно-коммунальные), а может и не быть (транспортные) связано с товаром в его материальной форме.

Услугам присущи четыре характеристики, которые необходимо учитывать при разработке маркетинговых программ:

– *неосязаемость.* Услуги неосязаемы. Их невозможно увидеть, попробовать на вкус, услышать или понюхать до момента приобретения;

– *неотделимость от источника.* Услуга неотделима от своего источника, будь то человек или машина, тогда как товар в материальном виде существует независимо от присутствия или отсутствия его источника;

– *непостоянство качества.* Качество услуг колеблется в широких пределах в зависимости от их поставщиков, а также от времени и места оказания;

– *несохраняемость.* Услугу невозможно хранить. Услуги значительно отличаются друг от друга по своему типу. Их можно классифицировать по разным признакам:

- 1) являются ли источниками услуги люди или машины;
- 2) обязательно ли присутствие клиента в момент оказания услуги;
- 3) каковы мотивы приобретения услуги клиентом;
- 4) каковы мотивы поставщика услуг (коммерческая или некоммерческая деятельность) и в какой форме предоставляются услуги (обслуживание отдельных лиц или услуги общественного характера).

Совершенно очевидно, что муниципальные маркетинговые программы в сфере услуг должны быть нацелены на максимальное удовлетворение потребностей населения, но особенно это касается привлечения инвестиций, где должны быть представлены качественные информационные услуги потенциальным инвесторам. В целом маркетинг означает концепцию управления исходя из условий существующего рынка, экономической конъюнктуры и требований потребителей.

**Логистика в муниципальном образовании.** История возникновения и развития практической логистики уходит далеко в прошлое. Еще в период Римской империи существовали служители, которые именовались «логистики»: они занимались распределением продуктов питания. В первом тысячелетии нашей эры в военном лексиконе ряда стран с логистикой связывали деятельность по обеспечению вооруженных сил материальными ресурсами и содержанию их запасов. В Византии считалось, что задачами логистики являются вооружение армии, снабжение ее военным имуществом, своевременная и в полной мере забота о её потребностях, включая подготовку каждого военного похода. В отличие от существующих снабженческо-производственно-распределительных систем, новизна логистического подхода заключается в интеграции различных областей деятельности с целью достижения желаемого результата с минимальными затратами времени и ресурсов путем оптимального сквозного управления материальными и информационными потоками. И главное – логистика работает прежде всего на потребителя, стремясь максимально удовлетворить его запросы.

«Логистика» происходит от греческого слова «logistike», что означает искусство вычислять, рассуждать. За долгую историю своего развития логистика превратилась из искусства в науку, из военной сферы перешла в сферу гражданского применения, из области теории шагнула в хозяйственную практику. В итоге логистика стала сейчас неотъемлемой частью экономики – как отдельных фирм, так и целых отраслей, как муниципального образования, так и в целом государства, всего мирового хозяйства.

*Логистика – наука об управлении движением ресурсов.* Здесь имеются в виду:

- 1) все виды ресурсов (материальные, информационные, трудовые и т. д.);
- 2) движение в пространстве и во времени (движение в потоках по пространственной сети, движение запасов во времени);
- 3) реализация полного цикла управления (прогнозирование, нормирование, планирование, организация, учет, контроль, анализ, координация, регулирование, стимулирование).

Очевидно также, что движение ресурсов (объект управления – ОУ) имеет определенную цель – доставить требуемый ре-

курс от источника к потребителю; соответственно управление движением ресурсов (система управления – СУ) нацелено на безусловное достижение данной цели, но – по наиболее эффективному из возможных вариантов (т.е. с минимальными затратами при заданном результате или с максимальным результатом при заданных затратах).

Таким образом, из определения видно, что объектом изучения в логистике является СУ, для которой ОУ служит движение ресурсов – в пространстве и во времени. Это означает, что в качестве ОУ в логистике рассматриваются распределительные *сети* и *процессы*, в них происходящие. При этом сети представляются *потоками*, где координаты ресурса изменяются в пространстве с течением времени, и *запасами*, где координаты ресурса не изменяются в пространстве с течением времени, а процессы в сетях – операциями преобразования (изменениями состояния во времени – качественных и количественных характеристик) потоков и запасов. *Предметом изучения* в логистике являются *методы и средства управления потоками ресурсов в сетях и процессами их преобразования* (запасы здесь рассматриваются как одна из форм существования потоков, или одно из состояний, принимаемых потоком).

В чем новизна логистики как научной дисциплины? Новизна заключается в иной, чем ранее, целевой направленности управления ресурсами, что диктуется требованиями изменившейся внешней экономической среды; в подходе, который использует логистика для достижения изменившихся целей и критериев управления; в содержании, отборе, разработке, применении методов и средств управления, наиболее полно реализующих новый подход.

**Муниципальная логистика** – система организации, планирования и управления материальными и информационными потоками в подсистемах снабжения, производства, сбыта муниципального хозяйства.

**Целью** муниципальной логистики является рациональная организация в пространстве и во времени материального потока, обеспечивающая максимальную ориентацию всей производственно-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий на удовлетворение потребностей населения.

*Основными задачами муниципальной логистики являются:*

- рационализация материальных потоков в муниципальном хозяйстве;
- максимизация загрузки производственных мощностей предприятий муниципального хозяйства;
- экономия материальных ресурсов на всех стадиях материального потока;
- оптимизация затрат на производство и реализацию готовой продукции и услуг населению.

Функции муниципальной логистики определяются содержанием ее деятельности по управлению материальным потоком в области снабжения, производства и сбыта.

**Показатели эффективности муниципального управления.** Результаты муниципального управления наглядно видны в состоянии муниципального хозяйства и благосостоянии населения в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности (правопорядке) и в других сторонах жизни муниципального образования. Все население в целом и каждый конкретный житель имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности муниципального управления.

*Существуют три уровня критериев эффективности муниципального управления:*

- а) общая социальная эффективность;
- б) эффективность организации и функционирования муниципального управления;
- в) эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

Показателями общей социальной эффективности муниципального управления конкретного муниципального образования являются уровень и качество жизни населения.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность населения промтоварами, продуктами питания, жильем и т. д.). Доля населения, находящегося за «чертой бедности», является одним из важнейших показателей, характеризующих уровень жизни в данном муниципальном образовании.

Качество жизни населения характеризуют условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможность

использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т. п.

*Показателями эффективности организации и функционирования субъекта муниципального управления являются следующие группы:*

а) финансовые затраты на содержание субъекта управления (удельный вес, расходы на зарплату и др.);

б) экономия труда и материалов в системе управления (сокращение трудоемкости и численности, повышение производительности, экономия электроэнергии и материалов и др.);

в) затраты времени на выполнение отдельных операций и всего процесса управления (сокращение затрат времени на сбор, обработку информации, выработку и реализацию управленческих решений и др.).

Эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется степенью достижения целей и выполнения конкретных задач, поставленных в положении о структурном подразделении (уставе), а конкретного должностного лица – выполнением в полном объеме требований должностной инструкции [6].

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Перечислите законы, используемые и учитываемые в муниципальном управлении.

2. Что такое закономерности муниципального управления?

3. Перечислите принципы муниципального управления.

4. Основы муниципальной политики в экономической сфере.

5. Финансово-экономические проблемы муниципального управления.

6. Какой вы видите стратегию эффективного развития вашего муниципального образования?

**Практикум 9.** Изучите структурно-логическую схему роли и места бизнес-инкубатора в МО, найдите в ней проблемные места (недостающие звенья) и выскажите свои обоснованные предложения по её оптимизации.



Роль и место бизнес-инкубатора в муниципальном образовании

### *Тестовые задания*

**1. Экономика подразделяется на четыре взаимоувязанных и взаимозависимых сферы:**

- а) производство и обеспечение занятости;
- б) распределение и обеспечение роста ВВП;
- в) обмен и миротворческие миссии;
- г) потребление и стабильный уровень цен.

**2. В число основных закономерностей муниципального управления входят:**

- а) единство главной цели;
- б) единство системы;
- в) пропорциональность в частях и уровнях;
- г) сочетание централизации и децентрализации.

**3. Основными задачами муниципальной логистики являются:**

- а) рационализация материальных потоков в муниципальном хозяйстве;

- б) максимизация загрузки производственных мощностей предприятий муниципального хозяйства;
- в) экономия материальных ресурсов на всех стадиях материального потока;
- г) оптимизация затрат на производство и реализацию готовой продукции и услуг населению.

**Задание на дом:** Case-study: «Инвестиционный потенциал МО». (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е.А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 131).

### **Библиографический список к разделу 9**

1. *Смирнов Э.А.* Основы теории организаций: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ, 1998.
2. *Спиркин А.Г.* Основы философии: учеб. пособие для вузов. – М.: Политиздат, 1988.
3. *Зотов В.Б.* Система муниципального управления: учеб. пособие для высш. шк. – Ростов н/Д: Феникс, 2007.
4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Омега-Л, 2006.
5. *Кнорринг В.И.* Основы государственного и муниципального управления: учеб. – М.: Экзамен, 2006.
6. *Алёхин Э.В.* Экономика государственного и муниципального сектора: учеб. пособие. – Пенза, 2010.

## **10. УПРАВЛЕНИЕ ЗАТРАТАМИ – СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ**

- 10.1. Затраты как экономическая категория.
- 10.2. Управление затратами – современный аспект.
- 10.3. Технологии управления затратами.
- 10.4. ABC-анализ и позиционирование.

### ***Термины, понятия, категории***

***Амортизация*** (от ср.-век. лат. *amortisatio* – погашение) – уменьшение стоимости капитальных ресурсов по мере их износа в процессе производственного использования.

**Бухгалтерская прибыль** = выручка от продаж – внешние издержки (отличать от: **экономическая прибыль** = выручка от продаж – внешние издержки – внутренние издержки).

**Гемба Кайдзен** – японский подход к изучению проблем производительности, который гласит, что поиск причин надо начинать с рабочего места и решать их, не откладывая, так, чтобы они не возникали больше.

**Внешние ресурсы** – всё то, что фирма покупает у других коммерческих организаций или граждан.

**Внутренние ресурсы** – всё то, что принадлежит самой фирме и используется ею для организации своей деятельности (помещения, оборудование, земля, денежные средства владельца и его предпринимательские способности, которые можно было бы направить на иные цели).

**Внутренние издержки** равны денежным платежам, которые могли бы быть получены за собственные ресурсы при альтернативном их использовании (наилучшем из возможных). Так, собственное помещение могло бы быть сдано в аренду, а владелец фирмы, не получая удовлетворяющего его дохода, мог бы получать доход в виде зарплаты, работая по найму.

**Выручка** – денежные средства, полученные (вырученные) предприятием, фирмой, предпринимателем от продажи товаров и услуг; различают выручку от реализации продукции, выручку от реализации основных средств, торговую выручку.

**Затраты** – денежная оценка стоимости материальных, трудовых, финансовых, природных, информационных и других видов ресурсов на производство и реализацию продукции за определенный период времени. Понятие «издержки» используется в экономической теории и практике в качестве понятия «затраты» применительно к производству продукции (работ, услуг) в целом или его отдельным стадиям. Некоторые авторы рассматривают понятия «затраты на производство» и «издержки производства» как идентичные, однако это не соответствует действительности. Понятие «издержки» шире понятия «затраты».

**Издержки** – это совокупность различных видов затрат на производство и продажу продукции в целом или ее отдель-

ных частей. Например, издержки производства – это затраты материальных, трудовых, финансовых и других видов ресурсов на производство и продажу продукции. Кроме того, издержки включают специфические виды затрат: единый социальный налог, потери от брака, гарантийный ремонт и др. Понятия «затраты на производство» и «издержки производства» могут совпадать и рассматриваться как идентичные только в определенных условиях.

**Постоянные издержки** – та часть общих издержек, которая не зависит на данный момент времени от объёма выпускаемой продукции (арендная плата за помещение, расходы на содержание здания, затраты на подготовку и переподготовку персонала, расходы на коммунальные услуги, амортизация).

**Переменные издержки** – та часть общих издержек, величина которых на данный период времени находится в прямой зависимости от объёма производства и реализации продукции (приобретение сырья, оплата труда, энергии, топлива, транспортных услуг, расходы на тару, и упаковку и т. п.).

**Прибыль** – превышение доходов от продажи товаров или услуг над издержками.

**Рентабельность** (от нем. *rentabel* – доходный, прибыльный) – 1) показатель экономической эффективности производства, рассчитывается как отношение прибыли к затратам или себестоимости продукции; 2) отношение прибыли, полученной предприятием за определённый период, к сделанным за тот же период затратам.  $\text{Рентабельность} = \text{прибыль} / \text{затраты}$ .

**Технологическая эффективность** – уровень организации производства, при котором из имеющихся ресурсов производится максимально возможное количество продукции.

**Эффективность** – результативность процесса, определяемая как отношение эффекта, результата к затратам. В экономике эффектом называют результат какой-либо деятельности (например, прирост прибыли, полученной фирмой по сравнению с прошлым годом, или сумма сэкономленных средств).

**Экономическая эффективность** – способ организации производства, при котором затраты на производство определённого количества продукции минимальны.

## 10.1. Затраты как экономическая категория

Понятие «расходы» является экономической категорией. Расходы – это любые выплаты, осуществляемые предприятием в процессе ведения своей хозяйственной деятельности. Расходы относятся к операционной деятельности предприятия, а также к его денежному потоку. Это объясняется тем, что: во-первых, они формируются в процессе ведения операционной деятельности хозяйствующего субъекта; во-вторых, эти расходы требуют доля своей оплаты денежных средств.

Другое широко распространенное в экономике понятие – затраты. В разных источниках существуют разные его определения. Все они сводятся к тому, что **затраты** – это совокупность всех потребленных хозяйственной деятельностью каких-либо ресурсов на уровне хозяйствующего субъекта, отрасли, региона, всей национальной экономики (рис. 24).

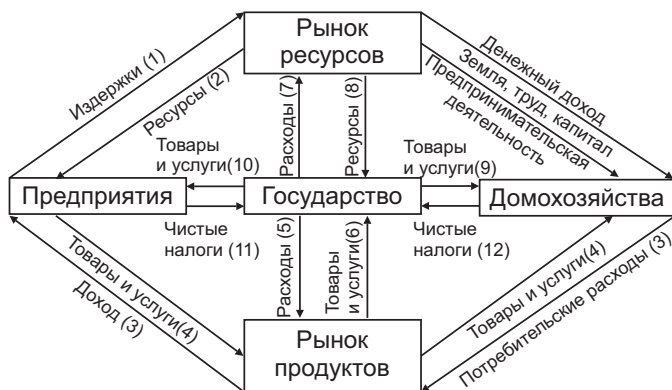


Рис. 24. Место ресурсных издержек и расходов в модели смешанной экономики

Например, для лучшего понимания возьмём ресторанное хозяйство. Если рассматривать ресторан как «живой» организм, интересно, на наш взгляд, следующие определения затрат: «Затраты – это движущиеся ресурсы» и «затраты ... это траты энергии и только энергии, в том числе интеллектуальной и физической энергии человека. На практике же эти затраты проявляются в виде целенаправленного и упорядоченного движения и исполь-

зования некоторых ограниченных ресурсов: капиталовложений, основных и оборотных фондов, природных богатств» [1].

Таким образом, в самом широком смысле затраты – это ресурсы, «уничтожаемые» в процессе ведения хозяйственной деятельности в целях создания конечного продукта – тех или иных блюд в соответствии с проводимой предприятием ассортиментной политикой. С позиции менеджмента, если рассматривать предприятие как открытую систему, то на входе в эту систему поступают затраты определенного вида.

С этих позиций производственный процесс можно рассматривать как специфический механизм, преобразующий затраты в результаты. Последнее следует оценивать как результаты.

В экономических задачах по оптимизации потребляемых ресурсов учитываются затраты:

- живого труда – труда персонала, посредством которого используются ресурсы определенным образом «генерируются» в конечные результаты деятельности – готовую продукцию;

- овеществленного труда, которые на практике выражаются материальными затратами;

- природных ресурсов (например, целебная вода, которая разливается непосредственно по заказу клиента) и др.

Все затраты имеют два способа оценки – натуральную и денежную.

В денежной оценке затраты могут быть текущими (издержками, в частном случае – себестоимость продукции) и капитальными.

Капитальные вложения средств связаны с разработкой, утверждением и реализацией инвестиционных проектов. Таким образом, если расходы – экономическая категория, то затраты – бухгалтерская.

С помощью затрат формируется себестоимость. Одна часть затрат – операционные расходы, другая часть непосредственно связана с финансовой и инвестиционной политикой, которая включается в себестоимость продукции по частям с учетом утвержденных правил и нормативов.

**Управление затратами** – это процесс их учета, анализа и планирования в целях изыскания резервов относительной эко-

*номии средств под влиянием более высокого роста коммерческих результатов в сравнении с затратами.*

**Себестоимость продукции** – издержки хозяйствующего субъекта на производство и реализацию продукции. В хозяйственной практике она рассчитывается по всей продукции и на единицу продукции по статьям калькуляции [2].

Изучая Положение о составе затрат, входящих в себестоимость продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, мы находим, что перечень затрат включает следующие статьи:

- затраты на подготовку к освоению производства;
- затраты, непосредственно связанные с производством продукции (работ, услуг);
- затраты, связанные с использованием природного сырья;
- затраты некапитального характера, связанные с совершенствованием технологии и организации производства;
- расходы, связанные с рационализаторством и изобретательством;
- расходы, связанные с обслуживанием процесса производства;
- затраты по обеспечению нормальных условий труда и техники безопасности;
- текущие расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, фильтров и других природоохранных объектов;
- затраты, связанные с управлением производством;
- расходы, связанные с набором рабочей силы, подготовкой и переподготовкой кадров;
- расходы на оплату труда по осуществлению расчетных операций;
- расходы по транспортировке работников к месту работы и обратно;
- амортизация (износ) основных средств и нематериальных активов;
- затраты на оплату процентов по полученным кредитам банков;
- затраты на создание страховых фондов (в пределах установленных законодательством норм);

- затраты, связанные со сбытом продукции;
- уплата налогов и сборов;
- прочие затраты.

***В состав себестоимости продукции включаются определенные непроеизводственные расходы:***

- недостачи товарно-материальных ценностей при отсутствии виновных лиц;
- затраты на гарантийное обслуживание и гарантийный ремонт основных фондов;
- потери в результате простоев и из-за объективных причин производственного характера и некоторые другие.

В связи с тем, что предприятия нашего примера – ресторанной сферы – часто работают в сфере малого и среднего бизнеса, в укрупненном варианте целесообразно выделять следующие элементы затрат: материальные затраты; затраты на оплату труда; отчисления на социальные нужды; амортизацию основных фондов; прочие затраты.

## **10.2. Управление затратами – современный аспект**

В настоящее время во многих отечественных и зарубежных публикациях часто используется понятие «управление затратами». К сожалению, точного его определения до сих пор не существует, имеется много нерешенных проблем, связанных как с подходами к управлению затратами предприятия, так и его организацией на предприятии. Кроме того, в ряде публикаций, управление затратами рассматривается как метод управленческого учета, а в других – как метод менеджмента. В любом случае модель управления затратами можно представить следующим образом (рис. 25).

Анализ происхождения понятия «управление затратами» и тот смысл, который в данный момент вкладывается в это понятие, на наш взгляд, необходимо начать с периода появления и распространения концепции управленческого учета. *Концепция управленческого учета* в том виде (за некоторым исключением), в котором мы ее знаем сейчас, появилась на западе в начале 60-х гг. прошлого века, а в России – в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Первоначально данное направление учетной мысли было основано на необходимости более полной информации о затратах для целей управления. Сторонники этого подхода под термином «**управленческий учет**»

понимают подготовку информации, необходимой для осуществления деятельности управленческого характера не только в сфере *себестоимости, доходов и результатов, но и собственности, денежных потоков, самых разнообразных оценок, в целях увеличения благосостояния собственника.*

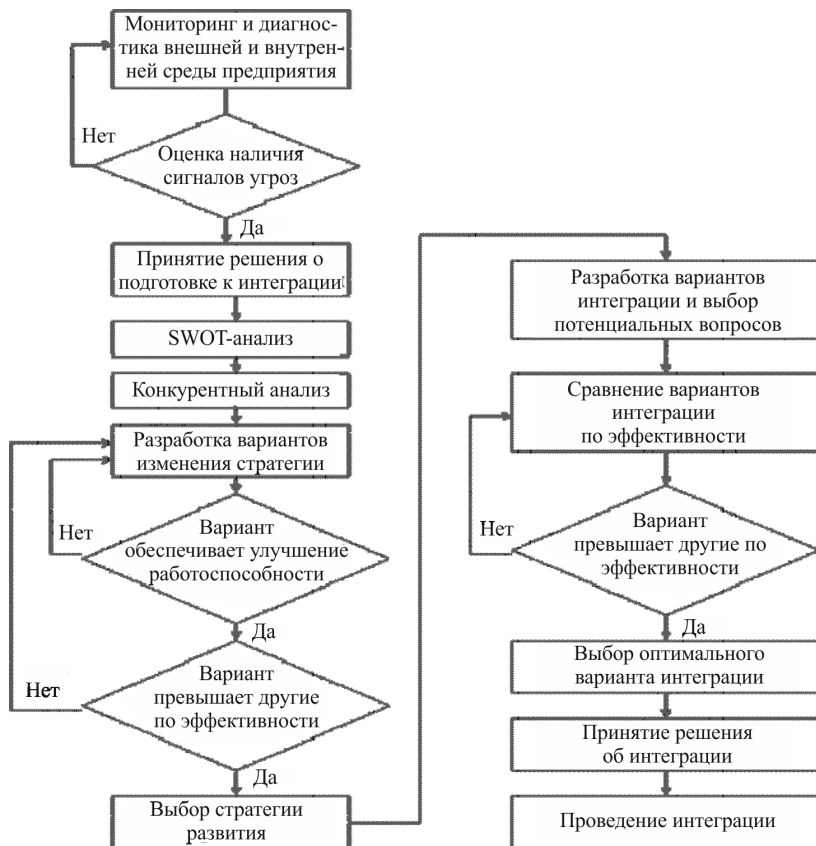


Рис. 25. Модель управления затратами СЭО [3]

Начало критике управленческого учета положил Р. Каплан, профессор Гарвардской школы бизнеса, который в 1987 г. в соавторстве с Т. Джонсоном пишет книгу «Утраченное значение: взлет и падение управленческого учета». В этой книге авторы критикуют существующие принципы управленческого учета за инертность и настаивают на необходимости их пересмотра. Дан-

ная критика и стремительное изменение конкурентной среды в конце XX – начале XXI в. *приводят к повторному изменению взглядов на управленческий учет и управление затратами.* Такие классики управленческого учета и управления затратами, как К. Друри, а также Р. Каплан и его соавторы почти одновременно в 2001 г. публикуют свои книги по управленческому учету, в которых большую часть отводят теме управления затратами. Кроме того, содержание этих книг *говорит о движении управленческого учета в сторону менеджмента* [1].

Таким образом, к управлению затратами на разных этапах развития управленческого учета относились по-разному.

В современных условиях управление затратами становится ключевой подсистемой как управленческого учета, так и финансового и производственного менеджмента.

В большинстве публикаций, посвященных теме управления затратами, выделяются следующие ***основные принципы управления затратами:***

- системный подход к управлению затратами;
- единство методов, практикуемых на разных уровнях управления затратами;
- управление затратами на всех стадиях жизненного цикла изделия;
- органичное сочетание снижения затрат с высоким качеством продукции, работ, услуг;
- недопущение излишних затрат;
- широкое внедрение эффективных методов снижения затрат;
- совершенствование информационного обеспечения;
- повышение заинтересованности производственных подразделений на предприятиях по снижению затрат.

Все эти принципы являются абсолютно верными и актуальными. Сложность их реализации на практике заключается в отсутствии методических руководств, которые описывали бы технологии управления затратами, адекватные данным принципам. Термин «технология управления» появился в теории и практике управления сравнительно недавно и постепенно превращается во все более употребляемый в деловой и научной литературе. Помимо данного термина в разных источниках используются такие термины, как концепции, методы, методики и т. п.

Анализ публикаций на тему технологий (концепций) управления затратами позволяет сделать вывод об отсутствии комплексного подхода к изучению данной проблемы. Из всех источников, посвященных данной теме, наибольший интерес, на наш взгляд, представляет статья Г.И. Хотинской «Концептуальные основы управления затратами», опубликованная в 2002 г.

В данной статье автор представляет свой взгляд на основы управления затратами и выделяет **основные концепции управления затратами**:

- затратообразующих факторов;
- добавленной стоимости;
- цепочки ценностей;
- альтернативности затрат;
- транзакционных издержек.

### 10.3. Технологии управления затратами

Наиболее интересным, на наш взгляд, представляется тот факт, что с 2002 г. и до настоящего момента во многих публикациях, посвященных вопросу управления затратами, авторы используют предложенный Г.И. Хотинской перечень концепций. К сожалению, развития данное исследование так и не получило. На наш взгляд, в настоящее время изучение управления затратами должно быть основано именно на современной мировой теории и практике управления. В связи с этим обратимся к трудам наиболее авторитетных зарубежных авторов, изучающих проблему управленческого учета и управления затратами. В числе первых из них, несомненно, будет Колин Друри. В своей книге «Управленческий учет для бизнес-решений» автор один из четырех разделов посвящает именно управлению затратами. В данном разделе наряду с уже **известными подходами к управлению затратами** автор выделяет несколько новых:

- целевая калькуляция себестоимости;
- калькуляция затрат по системе кайдзен;
- реинжиниринг бизнес-процессов;
- сравнение с эталоном;
- анализ затрат на качество и функциональный менеджмент.

Кроме того, К. Друри рассматривает и ряд традиционных технологий управления затратами:

- анализ затрат жизненного цикла;
- технология «точно вовремя»;
- нормативная калькуляция;
- директ-костинг;
- бюджетирование и др.

Сходную классификацию технологий управления затратами приводят и Р. Каплан с соавторами. Разделение технологий на современные и традиционные требует описания данного подхода.

Традиционные системы контроля управленческого учета и механизмы, которые могут быть использованы для управления затратами, основное внимание уделяют сравнению фактических результатов с заранее установленными нормами, выявлению и анализу отклонений и осуществлению корректирующих действий, обеспечивающих соответствие будущих результатов тем, которые заложены в смету (рис. 26).

По мнению многих авторов, в современных экономических условиях таких технологий для эффективной работы организации недостаточно. Потребность перейти от методов распределения и анализа затрат «по факту» к стратегическому управлению затратами привела к появлению современных технологий управления затратами.

С развитием технологий управления затратами и появлением большого числа работ, описывающих отдельные технологии, представляется необходимым составить классификацию технологий управления, соответствующую современным реалиям.

Двойственность содержания различных технологий обусловила разделение их по двум направлениям: *экономический аспект* и *учетно-контрольный аспект* (табл. 8).

Первое направление изучения (учетно-контрольный аспект) характерно для современных отечественных учебных пособий и книг по управлению затратами, второе направление рассматривают в своих трудах знаменитые западные теоретики управленческого учета и управления затратами.

Необходимо заметить, что отнесение к данным группам не означает, что технологии управления затратами, обобщенные

в группу учетно-контрольного аспекта, подразумевают только учет, а обобщенные в группу экономического аспекта – только управление.

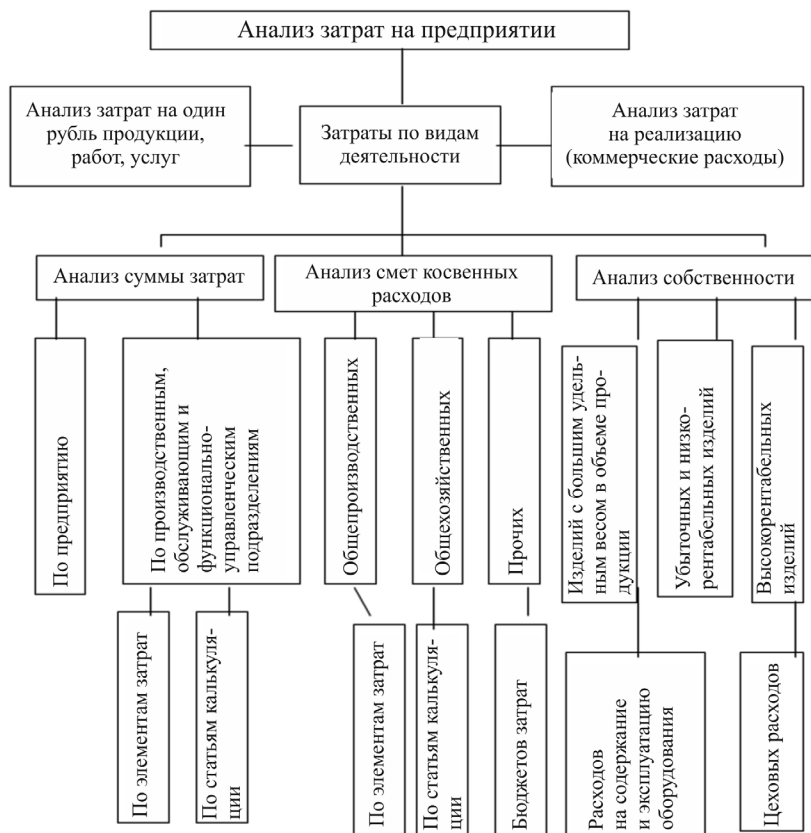


Рис. 26. Структурно-логическая схема анализа затрат на предприятии

Многие технологии из группы экономического аспекта включают в себя как методы группировки необходимой информации, так и осуществление управленческих действий на ее основе.

Таким образом, в данные технологии во многих случаях включен и учетный аспект, но в основе этих технологий лежат концепции управления. Технологии, относимые к учетной группе, имеют в своей основе методики учета, анализа распределения, планирования и контроля, таким образом, с их помощью

также можно управлять затратами, что до настоящего времени и практикуется в России.

Таблица 8

**Классификация технологий управления затратами**

Учетно-контрольный аспект	Экономический аспект классические технологии
<p><b>Традиционные технологии управления затратами</b>                      Анализ добавленной стоимости                      Анализ альтернативных затрат                      Технология «точно вовремя»                      Анализ затрат жизненного цикла продукта                      Полная себестоимость                      Директ-костинг                      Стандарт-костинг                      Бюджетирование</p>	<p><b>Современные технологии</b>                      Кайдзен                      Целевая калькуляция                      Эталонное сопоставление                      Анализ цепи затрат                      Анализ затратнообразующих факторов                      Анализ затрат на качество                      Стратегическое позиционирование                      Функциональный менеджмент                      Реинжиниринг бизнес-процессов</p>

Однако данные технологии упускают из вида достаточно много экономических факторов, существующих в работе реального предприятия и, на наш взгляд, их использования недостаточно для эффективного стратегически-ориентированного управления затратами. На наш взгляд, бюджетирование, контроль и анализ затрат являются важными этапами в управлении затратами, но далеко не последними.

**Бюджетирование** должно являться лишь инструментом для дальнейшей работы по оптимизации и сокращению затрат. На наш взгляд, в современных условиях в России управление затратами должно быть основано именно на современных мировых практиках управления, ориентированных на оптимизацию и сокращение затрат. К таким практикам, несомненно, относятся все современные технологии управления затратами, отнесенные к экономическому аспекту. Кратко охарактеризуем данные практики.

**Технология кайдзен (Kaizen)** впервые появилась в Японии в 50-е гг. XX в. как основная философия управления, а затем в 1960–70-е гг. получила широкое распространение и свою интер-

претацию в Америке. Целью кайдзен в рамках предприятия является усовершенствование деятельности компании с помощью внутренних резервов, без привлечения крупных инвестиций извне.

**Кайдзен-костинг** (Kaizen Costing) означает постоянное и непрерывное снижение себестоимости как результат специальной программы предприятия. Основная цель данной программы – обеспечение необходимого уровня себестоимости и поиск возможностей снижения затрат до целевого уровня.

**Целевая калькуляция, или таргет-костинг** (Target Costing). Родиной этой технологии является Япония. Данная технология отличается тем, что предусматривает расчет себестоимости изделия исходя из предполагаемой цены его реализации. Таким образом, целевая калькуляция рассматривает себестоимость не как заранее рассчитанный показатель, а как величину, к которой должна стремиться организация, чтобы предложить рынку конкурентный продукт.

Эталонное сопоставление также имеет название бенчмаркетинг (Benchmarking) [7].

**Бенчмаркетинг** – система оценки деятельности предприятия при помощи сравнения с каким-либо подходящим аналогом. Бенчмаркетинг помогает организации сэкономить время и деньги, избежав тех ошибок, которые другие организации уже сделали. Кроме того, данная технология позволяет избежать изобретения и дублирования методов, которые уже разработали и испытали другие организации.

**Понятие «анализ цепи затрат»** вводит К. Друри. Данное понятие является производным от понятия анализа цепочки ценности, введенного Портером в 1985 г. По Портеру, цепочка ценности – это взаимосвязанный набор видов деятельности, создающих ценность. Начинается от базовых источников исходных материалов (поставщиков) до конечного продукта или услуги, поставляемых потребителю. Например, технологию анализа затратообразующих факторов Дж. Шанк и В. Говиндараджан описывают как одну из трех тем стратегического управления затратами. В основе данной технологии лежит анализ функциональных и структурных затратообразующих факторов. Анализ затратообразующих факторов позволяет идентифицировать причину

увеличения затрат и разработать мероприятия по недопущению подобных затрат в дальнейшем [4].

**В современных условиях качество** становится одним из ключевых конкурентных показателей, это побуждает руководство организации все активнее изучать информацию о затратах на качество продуктов и услуг. Главное правило в анализе затрат на качество заключается в том, что затраты на обеспечение качества не должны превышать совокупных затрат от несоответствия качеству.

**Технология стратегического позиционирования** заимствована Дж. Шанком и В. Говиндараджаном из стратегического менеджмента и применена к управлению затратами [6]. Основная идея данной технологии в том, что выбор различных стратегий приводит к потребности в разной информации о затратах. Так, выбор стратегии лидерства по затратам влечет за собой усиление контроля затрат, а также проведение постоянных работ по сокращению затрат, а стратегия дифференциации, или нового качества для потребителей подразумевает анализ затрат на НИОКР, на качество и работу по увеличению отдачи от этих затрат.

**Функциональный менеджмент** также можно назвать процессно-ориентированным управлением (activity-based management, АВМ). В ходе реализации данной технологии бизнес рассматривается как цепь взаимосвязанных видов деятельности (бизнес-процессов). Восприятие бизнеса как цепочки бизнес-процессов лежит в основе практически всех современных технологий управления.

Одной из популярных и часто применяемых на сегодняшний день технологий снижения затрат является реинжиниринг бизнес-процессов.

**Реинжиниринг** – технология, способствующая повышению эффективности предприятия за счет замены бизнес-модели и изменения структуры бизнес-процессов. Возможны два основных направления реинжиниринга. Первое связано с изменением структуры управления, переходом от вертикальной координации к горизонтальной. Второе связано с выявлением «лишних» функций и передачей их другим фирмам. Данный подход широко применяется на сегодняшний день и получил название аутсорсинг (от англ. «outsourcing»: out – внешний, source – источник, «заимствование ресурсов извне»).

Использование описанных технологий позволяет организации добиться конкурентного преимущества и оптимизировать затраты с помощью использования современных инструментов управления.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Подходы к понятию «управление затратами» как экономической категории.
2. Подходы к понятию «управление затратами» как учётной категории.
3. Современные основные принципы управления затратами.
4. Учетно-контрольный аспект как традиционные технологии управления затратами.
5. Экономический аспект классические технологии как современные технологии управления затратами.
6. Сущность ABC-анализа в управлении затратами.
7. Сущность позиционирования в управлении затратами.

**Практикум 10.** Традиционно учет и анализ затрат рассматриваются с позиции оценки отраженных в бухгалтерском учете хозяйственных операций, осуществленных в результате альтернативных управленческих решений. Однако учет не является самоцелью, а служит средством для достижения успеха в бизнесе. Поэтому оценку принятым в компании системе и методологии учета следует давать *с позиции их соответствия или несоответствия* принятой стратегии развития.

Известно, что компания может выдерживать конкуренцию либо поддерживая низкие затраты (лидерство на основе затрат), либо предлагая превосходящую конкурентов продукцию (услуги). Эти две принципиально различающиеся стратегии должны представлять интерес не только в рамках стратегического менеджмента, они предполагают различные перспективы анализа затрат и управления затратами. Информация об издержках в той или иной форме важна для всех компаний, но различные стратегии требуют различных взглядов на затраты. Различия в стратегии и обусловленные ими различия в управлении затратами приведены в табл. 10.1. Вполне очевидна оправданность такого подхода к управлению затратами, однако его практическая реали-

зация в отечественной сфере услуг требует более высокого уровня внутрифирменного финансового менеджмента.

Таблица 10.1

**Подходы к управлению затратами, обусловленные стратегическим позиционированием [6]**

Акценты в управлении затратами	Основные стратегии	
	лидерство на основе затрат	дифференциация продукции (услуг)
Роль спланированных затрат при оценке показателей работы	Очень важна	Не очень важна
Значение гибкого бюджетирования для управления издержками	От высокого до очень высокого	От умеренного до низкого
Важность выполнения бюджета	От высокой до очень высокой	От умеренной до низкой
Анализ издержек сбыта	Формально не выполняется	Критично для успеха
Значение себестоимости в ценообразовании	Высокое	Низкое
Значение анализа цен конкурентов	Низкое	Высокое

Перечисленные концепции управления затратами, как видно, не однородны.

Одни концепции (функциональные затратнообразующие факторы, добавленная стоимость) основываются на учетных характеристиках затрат и затрагивают бухгалтерскую сторону управления затратами.

Другие концепции (структурные затратнообразующие факторы, цепочка ценностей, ABC, стратегическое позиционирование) рассматривают затраты как объект управления не столько в учетном, сколько в экономическом плане. Совокупность концепций управления затратами и затрагиваемые ими аспекты внутрифирменного менеджмента приведены в табл. 10.2.

Перечисленные концепции управления затратами являются действенными инструментами в исследовании затрат. Однако до последнего времени в экономической литературе наибольшее

Таблица 10.2

**Аспекты рассмотрения затрат в базовых концепциях**

Концепции управления затратами	Учетный аспект	Экономический аспект
Концепция затратнообразующих факторов:		
– функциональные (операционные) факторы	+	?
– структурные факторы	?	+
Концепция добавленной стоимости	+	?
Концепция цепочки ценностей	?	+
Концепция альтернативности затрат	?	+
Концепция трансакционных издержек [8]	+	?
Концепция ABC	?	+
Концепция стратегического позиционирования	?	+

внимание уделяется концепциям, затрагивающим учетный аспект затратнообразования. Это объясняется тем, что факторы, определяющие экономический аспект механизма формирования затрат, практически невозможно достоверно оценить по данным современной отечественной статистики. Экономическая аналитика этих данных приводит к абсурдным, взаимоисключающим друг друга выводам. Это обусловлено высоким удельным весом теневых операций в экономике и усилиями бухгалтеров по минимизации налогооблагаемых баз всеми доступными способами при составлении официальной отчетности. По мере совершенствования налогообложения и приведения его совокупного уровня в разумные рамки данная проблема будет решена, и это сделает возможной продуктивную работу с экономическим аспектом механизма формирования и управления затратами.

**Задание:** 1. Составьте таблицу подходов к управлению затратами, обусловленных стратегическим позиционированием в вашей организации. 2. Каким аспектам рассмотрения затрат в базовых концепциях вы отдаёте предпочтения и почему?

**Тестовые задания****1. Выручка – это:**

а) денежные средства, полученные (вырученные) предприятием, фирмой, предпринимателем от продажи товаров и услуг;

б) денежные средства, полученные (вырученные) предприятием, фирмой, предпринимателем из-за превышения доходов от продажи товаров или услуг над издержками;

в) денежные средства, полученные (вырученные) предприятием, фирмой, предпринимателем от реализации основных средств.

### **2. Затраты – это:**

а) денежная оценка стоимости материальных, трудовых, финансовых, природных, информационных и других видов ресурсов на производство и реализацию продукции за определенный период времени;

б) «затраты» применительно к производству продукции (работ, услуг) в целом или его отдельным стадиям.

в) совокупные «затраты на производство» и «издержки производства» как идентичные.

### **3. Издержки – это:**

а) совокупность различных видов затрат на производство и продажу продукции в целом или ее отдельных частей, например: единый социальный налог, потери от брака, гарантийный ремонт и др.;

б) та часть общих издержек, которая не зависит на данный момент времени от объема выпускаемой продукции (арендная плата за помещение, расходы на содержание здания, затраты на подготовку и переподготовку персонала, расходы на коммунальные услуги, амортизация);

в) та часть общих издержек, величина которых на данный период времени находится в прямой зависимости от объема производства и реализации продукции (приобретение сырья, оплата труда, энергии, топлива, транспортных услуг, расходы на тару, и упаковку и т.п.).

**Задание на дом:** Case-study: «Информационный потенциал МО» (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С.139).

## **Библиографический список к разделу 10**

1. *Аткинсон Р.* Управленческий учет: пер. с англ. / Р. Аткинсон, А. Энтони, Банкер, Д. Раджив [и др.]. – 3-е изд. – М.: Вильямс, 2005.

2. Сидоров И. И. Логистическая концепция управления предприятием. – СПб.: ДНТП общества «Знание», ИВЭСЭП, 2001.

3. Хотинская Г. И. Концептуальные основы управления затратами// Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – № 4.

4. Друри К. Управленческий учет для бизнес-решений: пер. с англ. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

5. Ткаченко В. Я. Контроллинг: учеб. пособие. – Новосибирск: СГУПС, 2007.

6. Шанк Дж. Стратегическое управление затратами: пер. с англ. – Дж. Шанк, В. Говиндараджан. – СПб.: Бизнес-Микро, 1999.

7. Имаи М. Гемба Кайдзен: путь к снижению затрат и повышению качества. – М.: Приоритет. 2010.

8. Научная библиотека КиберЛенинка [Электрон. ресурс]. – Режим доступа <http://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-zatratami-novyy-vzglyad#ixzz31e0W9vXI>

## 11. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН – ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

11.1. Англосаксонская муниципальная система.

11.2. Французская (континентальная) муниципальная система.

11.3. Коммунальное самоуправление в Германии.

11.4. Некоторые зарубежные методы моделирования эффективных проектов.

### *Термины, понятия, категории*

*Автаркия* – экономическая самостоятельность одной или нескольких стран.

*Внешнеторговая квота* – отношение суммы экспорта и импорта страны к ее ВВП.

*Внешнеэкономическая политика* – целенаправленные действия государства и его органов по определению режима регулирования внешнеэкономических связей и оптимизации участия страны в международном разделении труда. Основными составляющими этой политики являются внешнеторговая политика (включая экспортную и импортную политику), политика в области привлечения иностранных инвестиций и регулирования национальных капиталовложений за рубежом, а также валютная политика.

**Всемирная торговая организация (ВТО)** – многосторонняя торгово-экономическая организация, правовой основой которой являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) в редакции 1994 г., Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Сюда же входят несколько десятков соглашений, договоренностей, решений, протоколов и деклараций, имеющих одинаковую силу для стран-членов.

**Всемирный банк (ВБ)** является специализированным учреждением ООН, состоящим из четырех тесно связанных между собой организаций, общей целью которых является повышение уровня жизни в развивающихся странах за счет финансовой помощи промышленно развитых стран.

К этим организациям относятся Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК) и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ). ВБ представляет крупнейший в мире инвестиционный институт, на его долю приходится около половины финансовых средств, направляемых всеми международными организациями в развивающиеся страны для их скорейшего социально-экономического развития.

**Глобализация** – процесс превращения мирового хозяйства в единый рынок товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

**Глобалистика** – специфическое самостоятельное направление международных, прежде всего экономических исследований, занимающихся изучением глобальных проблем, появившееся в конце 1960-х годов.

**Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)** – международная валютно-кредитная организация, созданная специально для оказания помощи странам Центральной и Восточной Европы. и бывшего СССР на этапе рыночных преобразований.

**Европейский союз (ЕС)** – наиболее развитая интеграционная группировка в мире. По своей сути является экономическим, валютным и политическим союзом 25 государств-членов (с 1 мая 2004 г.).

**Европейское экономическое пространство** – зона свободного движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, включаю-

щая страны ЕС и Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ) (функционирует с 1994 г.).

**Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)** создан в 1990 г. на основе межправительственного соглашения. ЕБРР является международной финансовой организацией с высоким рейтингом. Такой статус открывает ему широкий доступ на международные рынки капиталов, дает большие возможности для заимствования там средств на льготных условиях.

В настоящее время членами ЕБРР являются 60 стран. Штаб-квартира ЕБРР находится в Лондоне (Великобритания). В состав ЕБРР в качестве институциональных членов входят ЕС и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Россия вступила в ЕБРР в 1992 г.

**Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)** был учрежден в 1958 г. в соответствии с Римским договором. Его устав является составной частью Договора о ЕС. Задачи банка определяются на основе решений Европейского союза. ЕИБ представляет собой финансово автономную и юридически самостоятельную организацию. Члены ЕИБ – все страны ЕС. Штаб-квартира ЕИБ находится в г. Люксембурге.

**Интеграционное объединение** – хозяйственная группировка, созданная для регулирования интеграционных связей между странами-участницами.

**Интеграция «разных скоростей»** – практика интеграционного сотрудничества в рамках союза СНГ и других объединений, при которой заключаются соглашения между отдельными их членами, предусматривающие ускорение и углубление интеграционных процессов в определенных областях.

**Интернационализация экономики (хозяйственной жизни)** – усиление участия страны в мировом хозяйстве.

**Внешнеторговый оборот страны** – общая сумма экспорта и импорта.

**Импортная квота** – отношение импорта товаров (и услуг) к ВВП страны.

**Квота** – количественная нетарифная мера ограничения экспорта или импорта товара (услуг) определенным количеством или суммой на определенный промежуток времени.

**Конкурентоспособность страны (национальная конкурентоспособность)** – способность ее фирм и отраслей опережать соперника в завоевании и укреплении позиций на зарубежных рынках.

**Модель международной специализации страны** – устойчивое преобладание в экспорте страны тех или иных товаров и услуг.

**Международные финансовые организации (МФО)** – способствуют укреплению мирохозяйственных связей и активизации участия стран в международных валютно-кредитных отношениях.

**Международный валютный фонд (МВФ)** – специализированное учреждение ООН. Он был создан в 1944 г. на Бреттон-Вудской международной валютно-финансовой конференции.

Соглашения о МВФ, принятые на Конференции, играют роль его устава. Фонд начал функционировать в 1946 г., его штаб-квартира находится в Вашингтоне (США). В настоящее время членами МВФ являются 182 страны. Членство страны в МВФ является предпосылкой ее вступления во Всемирный банк (ВБ). Россия стала членом МВФ в 1992 г.

**Международный банк реконструкции и развития (МБРР)** является учреждением ООН. Был создан в 1944 г. на Бреттон-Вудской международной валютно-финансовой конференции. Соглашение о МБРР, принятое на конференции, играет роль его устава. Устав МБРР неоднократно менялся. Банк начал функционировать в 1946 г., его штаб-квартира находится в Вашингтоне. Присоединение страны к МБРР возможно только в том случае, если она является членом МВФ. Членство страны в МБРР является предпосылкой ее вступления в ВБ.

**Международная ассоциация развития (МАР)** была создана в 1960 г. и является специализированным учреждением ООН. Формально МАР считается независимой от МБРР, поскольку имеет самостоятельный устав и финансовую базу. Однако фактически она представляет собой фонд ресурсов, которым управляет МБРР, и является его филиалом. Как правило, МАР в отличие от МБРР предоставляет развивающимся странам беспроцентные кредиты за счет стран-доноров. Члены МАР – 160 стран, в том числе Россия.

**Международная финансовая корпорация (МФК)** создана в 1956 г. и является специализированным учреждением ООН.

Формально она считается независимой от МБРР, является самостоятельным юридическим лицом со своим уставом и собственными ресурсами. Однако фактически это филиал МБРР. МФК не только предоставляет кредиты, но и приобретает акции компаний. В отличие от МБРР она не требует правительственных гарантий и не берет на себя риски, тщательно отбирая проекты. Выделенные кредиты обычно не превышают 25% стоимости проекта. Члены МФК – 174 страны, в том числе Россия.

**Международное агентство инвестиционных гарантий (МАИГ)** создано в 1988 г. и является специализированным учреждением ООН. Будучи финансово независимым, тем не менее является филиалом МБРР. Члены МАИГ – 145 стран, в том числе Россия.

**Банк международных расчетов (БМР)** создан в 1930 г. как межгосударственный банк, совмещающий проведение чисто коммерческих операций для центральных банков с ролью организатора и участника валютного сотрудничества, деятельность которого регулируется международным правом. Центральные банки являются основателями и клиентами БМР. Его штаб-квартира находится в Базеле (Швейцария). Члены БМР – 34 страны. Россия вступила в БМР в 1996 г.

**Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)** создана в 1961 г. после ратификации Конвенции о ее учреждении всеми странами-членами. В настоящее время в ее состав входят 30 промышленно развитых стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Южная Корея, Япония. Штаб-квартира ОЭСР находится в Париже (Франция).

**Экспортная квота** – отношение экспорта товаров (и услуг) к ВВП страны.

### **11.1. Англосаксонская муниципальная система**

Местное самоуправление начало развиваться в Европе еще в средние века. К XIX в. сложились и поныне существуют три основные системы местного самоуправления:

– англосаксонская, при которой исключаются какие-либо представители центрального правительства на местах, а муниципалитеты самостоятельно осуществляют власть в пределах своих полномочий (выход за эти пределы позволяет вмешиваться правительству);

– французская (континентальная), допускающая контроль центральной властью через специально назначаемых представителей или в других формах;

– германская (смешанная), при которой органы местного самоуправления действуют по поручению государства, а община самостоятельно и под свою ответственность решает задачи на своем уровне, но в соответствии с законами.

Англосаксонская система исторически сложилась первой, основными характеристиками ее являются:

– отделение системы местного самоуправления от системы государственной власти;

– основной единицей местного самоуправления являются приходы (общины), на территории которых проживает от 500 до 30 тыс. человек;

– система местного самоуправления включает представительные органы – советы, которые избираются населением в ходе всеобщих прямых выборов сроком на 4 года. Из числа советников избирается председатель. Исполнительно-распорядительные органы формируются советом и подотчетны ему;

– основными направлениями деятельности органов местного самоуправления являются управление полицией, пожарными и дорожными службами, музеями, социальными службами.

В США сформировались две основные разновидности муниципальных систем:

а) «мэр-совет» или «совет-мэр», в зависимости от того, каким образом избирается мэр: при всеобщем избрании мэра обеспечивается его доминирование во взаимоотношениях с советом, в случае выбора мэра советом из своего состава последний приобретает приоритет в решении основных вопросов; мэр является главным должностным лицом города и обладает значительными полномочиями, формирует администрацию, составляет местный бюджет;

б) «совет-менеджер». При этой системе население избирает совет, который, в свою очередь, из своего состава избирает председателя – мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа – менеджера. Менеджер работает по контракту, в котором регламентируются взаимоотношения, обязательства сторон. Ему предоставляются достаточные полномочия в формировании администрации, определении основных направлений, составлении и исполнении местного бюджета.

Наряду с этими встречается и особая комиссионная система. В небольших городах население избирает комиссию в составе 3–7 человек, которые выполняют одновременно полномочия как представительного, так и исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

## **11.2. Французская (континентальная) муниципальная система**

Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны, которых насчитывается более 36 тыс., при этом 90% коммун имеют менее 2000 жителей. Население избирает муниципальный совет сроком на 6 лет. В компетенцию совета входит все, за исключением полномочий мэра. Решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы.

Муниципальный совет избирает мэра. Он является председателем коммуны, готовит сессии совета и исполняет его решения, управляет имуществом коммуны, исполняет акты администрации и имеет право подписания договоров. Как глава администрации он назначает служащих на вакантные места. Он, по положению, председательствует в административных комиссиях или административном совете коммунальных учреждений (в больницах, приютах, бюро социальной помощи, кассах взаимопомощи, учебных заведениях). Он уполномочен обеспечивать правопорядок, безопасность, спокойствие и общественное благо и принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест.

Мэр является одновременно с этим и уполномоченным государства и в этом качестве занимается такими гражданскими делами, как регистрация браков, рождения, смерти, подтверждает

отцовство и материнство, регистрирует все гражданские акты, относящиеся к компетенции мэрии. Мэр, как и его заместители, является должностным лицом судебной полиции и в этом качестве констатирует нарушения уголовного законодательства, собирает доказательства, осуществляет оперативно-розыскные действия и передает соответствующие материалы в органы правосудия.

На мэра возложена обязанность по организации выборов как председателя избирательной комиссии. Он контролирует соблюдение законодательства об образовании. Мэр ведет учет призывников для прохождения службы.

Наряду с коммуналами, местное самоуправление во Франции действует также на уровне департаментов и регионов. Население департаментов избирает Генеральный совет в составе 13–70 человек, который из своего состава избирает председателя и членов бюро для осуществления текущей работы. В компетенции Генерального совета находятся обсуждение и решение таких вопросов, как финансовая поддержка коммун для их оснащения и обеспечения, разработка программ по созданию инфраструктуры в рамках департамента (дороги, электричество, транспорт, спортивная, культурная деятельность и др.).

Региональный совет избирается прямым голосованием сроком на 6 лет. Его основной задачей является координация усилий по экономическому, социальному, медицинскому, культурному и научному развитию региона.

### **11.3. Коммунальное самоуправление в Германии**

Самоуправление, согласно современной германской доктрине, означает, что государственные задачи решаются юридически лицами публичного права. Государство делегирует часть своих функций органам самоуправления.

Статус общин в Германии характеризуют следующие положения:

- община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением тех случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим структурам управления;
- община регулирует сферу своей деятельности посредством устава, который не должен противоречить закону;

– община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законами.

Выделяют четыре основных типа организационного устройства общин: а) магистратный; б) бургомистерский; в) северогерманский; г) южно-германский.

При магистратной форме организации местного самоуправления исполнительная власть в общине осуществляется магистратом – коллегиальным органом. Магистрат состоит из бургомистра (председателя) и его заместителей. Бургомистр в магистрате занимает положение «первого среди равных». Члены магистрата избираются представительным органом общины.

Бургомистерская форма предполагает, что бургомистр является председателем представительного органа общины и городской управы – органа управления.

Северогерманский вариант характерен тем, что в представительном органе общины председательствует бургомистр, избираемый представительным органом. Кроме того, избирается также городской голова (городской директор), к полномочиям которого относится решение текущих вопросов местного управления.

Для южно-германского варианта характерно то, что наряду с органом представительной власти в качестве главного органа общины рассматривается также обербургомистр, который избирается гражданами. Обербургомистр отвечает за решение текущих вопросов местного управления и председательствует на заседаниях представительного органа общины.

## **11.4. Некоторые зарубежные методы моделирования эффективных проектов**

### *11.4.1. Метод Монте-Карло*

Имитационное моделирование по методу Монте-Карло (Monte-Carlo Simulation) позволяет построить математическую модель для проекта с неопределенными значениями параметров, и, зная вероятностные распределения параметров проекта, а также связь между изменениями параметров (корреляцию), получить распределение доходности проекта. Блок-схема, представленная на рис. 28, отражает укрупненную схему работы с моделью.



Рис. 28. Имитационное моделирование по методу Монте-Карло

Применение метода имитации Монте-Карло требует использования специальных математических пакетов (например, специализированного программного пакета Гарвардского университета под названием Risk-Master), в то время как метод сценариев может быть реализован даже при помощи обыкновенного калькулятора.

Как уже отмечалось, анализ рисков с использованием метода имитационного моделирования Монте-Карло представляет собой «воссоединение» методов анализа чувствительности и анализа сценариев на базе теории вероятностей.

Результатом такого комплексного анализа выступает распределение вероятностей возможных результатов проекта (например, вероятность получения  $NPV < 0$ ).

Упомянутый ранее программный пакет Risk-Master позволяет в диалоговом режиме осуществить процедуру подготовки информации к анализу рисков инвестиционного проекта по методу Монте-Карло и провести сами расчеты.

Первый шаг при применении метода имитации состоит в определении функции распределения каждой переменной, которая оказывает влияние на формирование потока наличности. Как правило, предполагается, что функция распределения является нормальной, и, следовательно, для того, чтобы задать её, необходимо определить только два момента (математическое ожидание и дисперсию).

Как только функция распределения определена, можно применять процедуру Монте-Карло.

Алгоритм метода имитации Монте-Карло заключается в следующем

*Шаг 1.* Опираясь на использование статистического пакета, случайным образом выбираем, основываясь на вероятностной функции распределения, значение переменной, которая является одним из параметров определения потока наличности.

*Шаг 2.* Выбранное значение случайной величины наряду со значениями переменных, которые являются экзогенными переменными, используется при подсчете чистой приведенной стоимости проекта.

Шаги 1 и 2 повторяются большое количество раз, например 1000, и полученные 1000 значений чистой приведенной стоимости проекта используются для построения плотности распределения величины чистой приведенной стоимости со своим собственным математическим ожиданием и стандартным отклонением.

Используя значения математического ожидания и стандартного отклонения, можно вычислить коэффициент вариации чистой приведенной стоимости проекта и затем оценить индивидуальный риск проекта, как и в анализе методом сценариев.

Теперь необходимо определить минимальное и максимальное значения критической переменной, а для переменной с пошаговым распределением помимо этих двух еще и остальные значения, принимаемые ею. Границы варьирования переменной определяются просто исходя из всего спектра возможных значений.

По прошлым наблюдениям за переменной можно установить частоту, с которой та принимает соответствующие значения. В этом случае вероятностное распределение есть то же самое частотное распределение, показывающее частоту встречаемости значения, правда, в относительном масштабе (от 0 до 1). Вероятностное распределение регулирует вероятность выбора значений из определенного интервала. В соответствии с заданным распределением модель оценки рисков будет выбирать произвольные значения переменной. До рассмотрения рисков мы подразумевали, что переменная принимает одно определенное нами значение с вероятностью 1 и через единственную итерацию расчетов мы получали однозначно определенный результат. В рамках модели вероятностного анализа рисков проводится большое число итераций, позволяющих установить, как ведет себя результирующий показатель (в каких пределах колеблется, как распределен) при подстановке в модель различных значений переменной в соответствии с заданным распределением.

Задача аналитика, занимающегося анализом риска, состоит в том, чтобы хотя бы приблизительно определить для исследуемой переменной (фактора) вид вероятностного распределения. При этом основные вероятностные распределения, используемые в анализе рисков, могут быть следующими: нормальное, постоянное, треугольное, пошаговое. Эксперт присваивает переменной вероятностное распределение, исходя из своих количественных ожиданий и делает выбор из двух категорий распределений: симметричных (например, нормальное, постоянное, треугольное) и несимметричных (например, пошаговое распределение).

Существование коррелированных переменных в проектном анализе вызывает порой проблему, не рассмотреть которую означало бы заранее обречь себя на неверные результаты. Ведь без учета коррелированности, скажем, двух переменных, компьютер, посчитав их полностью независимыми, генерирует нереалистичные проектные сценарии. Допустим, цена и количество проданного продукта есть две отрицательно коррелированные переменные. Если не будет уточнена связь между переменными (коэффициент корреляции), то возможны сценарии, случайно вырабатываемые компьютером, где цена и количество проданной продукции будут

вместе либо высоки, либо низки, что, естественно, негативно отразится на результате.

Проведение расчетных итераций является полностью компьютеризированной частью анализа рисков проекта. Для хорошей репрезентативной выборки 200–500 итераций обычно достаточно. В процессе каждой итерации происходит случайный выбор значений ключевых переменных из специфицированного интервала в соответствии с вероятностными распределениями и условиями корреляции. Затем рассчитываются и сохраняются результативные показатели (например, NPV), и так далее, от итерации к итерации.

Завершающая стадия анализа проектных рисков – интерпретация результатов, собранных в процессе итерационных расчетов. Результаты анализа рисков можно представить в виде профиля риска. На нем графически показывается вероятность каждого возможного случая (имеются в виду вероятности возможных значений результативного показателя).

Часто при сравнении вариантов капиталовложений удобнее пользоваться кривой, построенной на основе суммы вероятностей (кумулятивный профиль риска). Такая кривая показывает вероятности того, что результативный показатель проекта будет больше или меньше определенного значения. Проектный риск, таким образом, описывается положением и наклоном кумулятивного профиля риска.

Кумулятивный (интегральный, накопленный) профиль риска показывает кумулятивное вероятностное распределение чистой текущей стоимости (NPV) с точки зрения банкира, предпринимателя и экономиста на определенный проект. Вероятность того, что  $NPV < 0$ , с точки зрения экономиста – около 0,4, в то время как для предпринимателя эта вероятность менее 0,2. С точки зрения банкира проект кажется совсем безопасным, так как вероятность того, что  $NPV > 0$ , около 95 %.

Будем исходить из того, что проект подлежит рассмотрению и считается выгодным, в случае, если  $NPV > 0$ . При сравнении нескольких одноцелевых проектов выбирается тот, у которого NPV больше при соблюдении сказанного в предыдущем предложении.

Рассмотрим 5 иллюстративных случаев принятия решений (см. учебные материалы Института экономического развития

Всемирного банка). Случаи 1–3 имеют дело с решением инвестировать в отдельно взятый проект, тогда как два последних случая (4, 5) относятся к решению-выбору из альтернативных проектов. В каждом случае рассматривается как кумулятивный, так и некумулятивный профили риска для сравнительных целей. Кумулятивный профиль риска более полезен в случае выбора наилучшего проекта из представленных альтернатив, в то время как некумулятивный профиль риска лучше индуцирует вид распределения и показателен для понимания концепций, связанных с определением математического ожидания. Анализ базируется на показателе чистой текущей стоимости.

*Случай 1:* Минимальное возможное значение NPV выше, чем нулевое (рис. 29 а).

Вероятность отрицательного NPV равна 0, так как нижний конец кумулятивного профиля риска лежит справа от нулевого значения NPV. Так как данный проект имеет положительное значение NPV во всех случаях, ясно, что проект принимается.

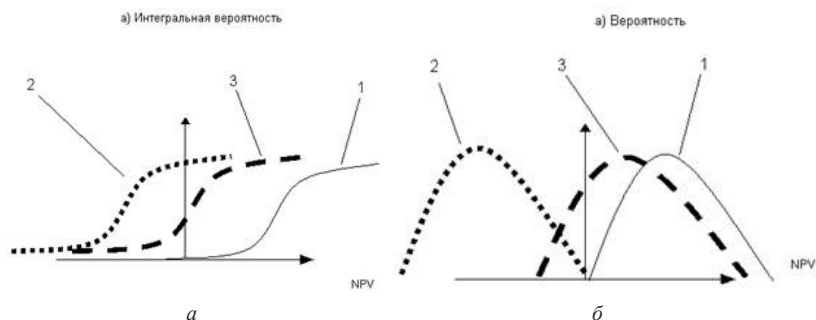


Рис. 29. Расчет min возможных значений NPV

*Случай 2:* Максимальное возможное значение NPV ниже нулевого (см. рис. 29 б, кривая 2).

Вероятность положительного NPV равна 0, так как верхний конец кумулятивного профиля риска лежит слева от нулевого значения NPV. Так как данный проект имеет отрицательное значение NPV во всех случаях, ясно, что проект не принимается.

*Случай 3:* максимальное значение NPV больше, а минимальное меньше нулевого (см. рис. 29 а, кривая 3).

Вероятность нулевого NPV больше 0, но меньше 1, так как вертикаль нулевого NPV пересекает кумулятивный профиль рисков.

Так как NPV может быть как отрицательным, так и положительным, решение будет зависеть от предрасположенности к риску инвестора. По-видимому, если математическое ожидание NPV меньше или равно 0 (пик профиля рисков слева от вертикали или вертикаль точно проходит по пику) проект должен отклоняться от дальнейшего рассмотрения.

*Случай 4:* Непересекающиеся кумулятивные профили рисков альтернативных (взаимоисключающих) проектов (рис. 30).

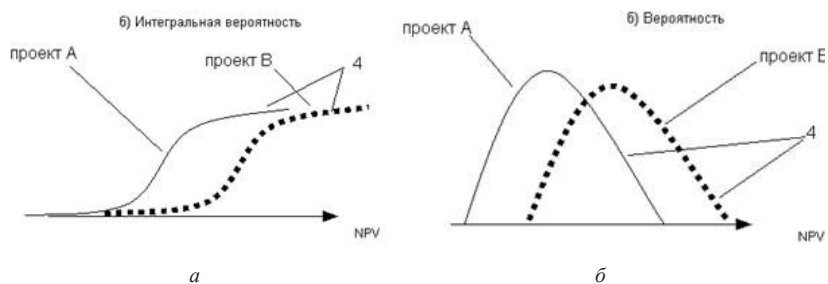


Рис. 30. Расчет непересекающихся кумулятивных профилей рисков

При фиксированной вероятности отдача проекта В всегда выше, нежели у проекта А. Профиль рисков также говорит о том, что при фиксированной NPV вероятность, с которой та будет достигнута, начиная с некоторого уровня будет выше для проекта В, чем для проекта А.

Таким образом, мы подошли к правилу 1.

**Правило 1:** Если кумулятивные профили рисков двух альтернативных проектов не пересекаются ни в одной точке, тогда следует выбирать тот проект, чей профиль рисков расположен правее.

*Случай 5:* Пересекающиеся кумулятивные профили рисков альтернативных проектов (рис. 31).

Склонные к риску инвесторы предпочтут возможность получения высокой прибыли и, таким образом, выберут проект А. Несклонные к риску инвесторы предпочтут возможность нести низкие потери и, вероятно, выберут проект В.

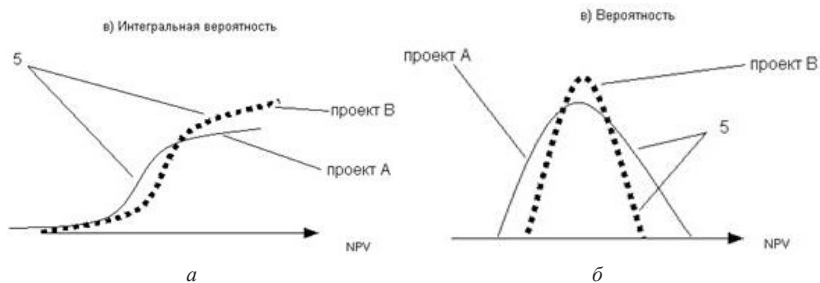


Рис. 31. Расчет пересекающихся кумулятивных профилей рисков

**Правило 2:** Если кумулятивные профили риска альтернативных проектов пересекаются в какой-либо точке, то решение об инвестировании зависит от склонности инвестора к риску.

Ожидаемая стоимость агрегирует информацию, содержащуюся в вероятностном распределении. Она получается умножением каждого значения результативного показателя на соответствующую вероятность и последующего суммирования результатов. Сумма всех отрицательных значений показателя, перемноженных на соответствующие вероятности есть ожидаемый убыток. Ожидаемый выигрыш – сумма всех положительных значений показателя, перемноженных на соответствующие вероятности. Ожидаемая стоимость есть, конечно, их сумма.

В качестве индикатора риска ожидаемая стоимость может выступать как надежная оценка только в ситуациях, где операция, связанная с данным риском, может быть повторена много раз. Хорошим примером такого риска служит риск, страхуемый страховыми компаниями, когда последние предлагают обычно одинаковые контракты большому числу клиентов. В инвестиционном проектировании мера ожидаемой стоимости должна всегда применяться в комбинации с мерой вариации, такой как стандартное отклонение. Инвестиционное решение не должно базироваться лишь на одном значении ожидаемой стоимости, потому что индивид не может быть равнодушен к различным комбинациям значения показателя отдачи и соответствующей вероятности, из которых складывается ожидаемая стоимость.

## 11.4.2. Издержки неопределенности

Издержки неопределенности, или ценность информации, как они иногда называются, – полезное понятие, помогающее определить максимально возможную плату за получение информации, сокращающей неопределенность проекта. Эти издержки можно определить как ожидаемую стоимость возможного выигрыша при решении отклонить проект или как ожидаемую стоимость возможного убытка при решении принять проект.

Ожидаемая стоимость возможного выигрыша при решении отклонить проект иллюстрируется на рис. 32 и равна сумме возможных положительных значений NPV, перемноженных на соответствующие вероятности.



Рис. 32. Ожидаемая стоимость возможного выигрыша по проекту

Ожидаемая стоимость возможного убытка при решении принять проект, показанная в виде заштрихованной площади на рис. 33, равна сумме возможных отрицательных значений NPV, перемноженных на соответствующие вероятности.



Рис. 33. Ожидаемая стоимость возможного убытка по проекту

Оценив возможное сокращение издержек неопределенности при приобретении дополнительной информации, инвестор решает, отложить решение принять или отклонить проект и искать дополнительную информацию или принимать решение немедленно. Общее правило таково: инвестору следует отложить решение, если возможное сокращение в издержках неопределенности превосходит издержки добывания дополнительной информации.

### *11.4.3. Нормированный ожидаемый убыток*

Нормированный ожидаемый убыток (НОУ) – отношение ожидаемого убытка к ожидаемой стоимости:

НОУ= ожидаемый убыток/ (ожидаемый выигрыш + ожидаемый убыток)

Этот показатель может принимать значения от 0 (отсутствие ожидаемого убытка) до 1 (отсутствие ожидаемого выигрыша). На рис. 33 он представляется как отношение площади под профилем риска слева от нулевого NPV ко всей площади под профилем риска

Проект с вероятностным распределением NPV, таким, что область определения профиля риска NPV выше 0, имеет нормируемый ожидаемый убыток, равный 0, что означает абсолютную неподверженность проекта риску. С другой стороны, проект, область определения профиля риска NPV которого ниже 0, полностью подвержен риску.

Данный показатель определяет риск как следствие двух вещей: наклона и положения профиля риска NPV по отношению к разделяющей вертикали нулевого NPV.

### *11.4.5. Коэффициент вариации*

Он представляет собой стандартное отклонение результативного показателя, деленное на его ожидаемую стоимость. При положительной ожидаемой стоимости чем ниже коэффициент вариации, тем меньше проектный риск.

Как видим, два последних рассмотренных показателя характеризуют риск исследуемого проекта. Однако если нормируемый ожидаемый убыток есть относительный показатель и дает возможность судить о риске отдельно взятого проекта (скажем, неудовлетворительным считается проект, НОУ которого более 40%), то коэффициент вариации – это абсолютный показатель, и потому представляется более удобным его использовать при сравнении альтернативных проектов.

### *11.4.6. Показатели предельного уровня*

Степень устойчивости проекта по отношению к возможным изменениям условий реализации, а значит и степень риска, может быть охарактеризована показателями предельного уровня объемов

производства, цен производимой продукции и других параметров проекта. Предельное значение параметра проекта для некоторого  $t$ -го года его реализации определяется как такое значение этого параметра в  $t$ -м году, при котором чистая прибыль участника в этом году становится нулевой. Одним из наиболее важных показателей этого типа является рассмотренная ранее точка безубыточности, характеризующая объем продаж, при котором выручка от реализации продукции совпадает с издержками производства. Для подтверждения работоспособности проектируемого производства (на данном шаге расчета) необходимо, чтобы значение точки безубыточности было меньше значений номинальных объемов производства и продаж (на этом шаге). Чем дальше от них значение точки безубыточности (в процентном отношении), тем устойчивее проект. Проект обычно признается устойчивым, если значение точки безубыточности не превышает 75% от номинального объема производства. Подробно данный показатель, а также его плюсы и минусы уже рассматривались ранее.

Как видно, данный показатель никак не связан с вероятностным методом и в отличие от последнего не уточняет вероятности и спектр возможных значений для результативных показателей. Кроме того, каждый показатель предельного уровня характеризует степень устойчивости в зависимости лишь от конкретного параметра проекта (объем производства и т. д.), в то время как вероятностный подход предусматривает комплексный анализ риска при неопределенности одновременно всех интересующих параметров проекта, т. е. в последнем случае учитывается синхронность их изменения.

На практике не имеет смысла считать большое количество показателей предельного уровня с надеждой определить риски, так как основная цель расчета такого несомненно важного показателя, как точка безубыточности, состоит в том, чтобы определить минимально допустимый уровень объема производства на прединвестиционной фазе, что необходимо при описании проекта и построении его идеи.

Несмотря на свои достоинства, метод Монте-Карло не распространен и не используется слишком широко в бизнесе. Одна из главных причин этого – неопределенность функций плотности

переменных, которые используются при подсчете потоков наличности.

Другая проблема, которая возникает как при использовании метода сценариев, так и при использовании метода Монте-Карло, состоит в том, что применение обоих методов не дает однозначного ответа на вопрос о том, следует ли реализовывать данный проект или нужно отвергнуть его.

При завершении анализа, проведенного методом Монте-Карло, у эксперта есть значение ожидаемой чистой приведенной стоимости проекта и плотность распределения этой случайной величины. Однако наличие этих данных не обеспечивает аналитика информацией о том, действительно ли прибыльность проекта достаточно велика, чтобы компенсировать риск по проекту, оцененный стандартным отклонением и коэффициентом вариации.

Ряд исследователей избегает использования данного метода ввиду сложности построения вероятностной модели и множества вычислений, однако при корректности модели метод дает весьма надежные результаты, позволяющие судить как о доходности проекта, так и о его устойчивости (чувствительности).

В зависимости от результатов заверченного анализа рисков, а также и от того, насколько склонен к риску инвестор, последний принимает решение принять, изменить или отклонить проект. Например, инвестор, исходя из своей склонности к риску, действовал бы следующим образом. В случае, если показатель риска, а это прежде всего нормированный ожидаемый убыток (НОУ), равен или превышает 30%, то для принятия проекта необходимо предварительно внести и осуществить предложения по снижению риска. Под предложениями понимаются любые действия по изменению данных на входе, способные уменьшить риск, не обрекая проект на убыточность.

В этих целях используются разработанные заранее правила поведения участников в определенных «нештатных» ситуациях (например, сценарии, предусматривающие соответствующие действия участников при тех или иных изменениях условий реализации проекта).

В проектах могут предусматриваться также специфические механизмы стабилизации, обеспечивающие защиту интересов участ-

ников при неблагоприятном изменении условий реализации проекта (в том числе в случаях, когда цели проекта будут достигнуты не полностью или не достигнуты вообще) и предотвращающие возможные действия участников, ставящие под угрозу его успешную реализацию. Проанализируем результативность анализа рисков:

<i>Полезность</i>	<i>Ограниченность</i>
<p>1. Совершенствует уровень принятия решений по малоприбыльным проектам. Проект с малым значением NPV может быть принят в случае, если анализ рисков установит, что шансы получить удовлетворительный доход превосходят вероятность неприемлемых убытков.</p> <p>2. Помогает идентифицировать производственные возможности. Анализ рисков помогает сэкономить деньги, потраченные на получение информации, издержки на получение которой превосходят издержки неопределенности.</p> <p>3. Освещает сектора проекта, требующие дальнейшего исследования и управляет сбором информации.</p> <p>4. Выявляет слабые места проекта и дает возможность внести поправки.</p> <p>5. Предполагает неопределенность и возможные отклонения факторов от базовых уровней. В связи с тем, что присвоение распределений и границ варьируется, необходимо критически подходить даже к результатам анализа рисков</p>	<p>1. Проблема коррелированных переменных, которые, если неправильно специфицированы, могут привести к обманчивым заключениям.</p> <p>2. Анализ рисков предполагает доброкачественность моделей проектного оценивания.</p> <p>3. Если модель некорректна, то результаты анализа рисков также будут вводиться в заблуждение</p>

В одном случае может быть снижена степень самого риска (за счет дополнительных затрат на создание резервов и запасов, совершенствование технологий, уменьшение аварийности производства, материальное стимулирование повышения качества продукции), в другом – риск перераспределяется между участниками (индексирование цен, предоставление гарантий, различные формы страхования, залог имущества, система взаимных санкций).

Как правило, применение в проекте стабилизационных механизмов требует от участников дополнительных затрат, размер которых зависит от условий реализации мероприятия, ожиданий и интересов участников, их оценок степени возможного риска.

Такие затраты подлежат обязательному учету при определении эффективности проекта.

Здесь работает балансировка между риском и прибыльностью. Если на этом этапе удастся снизить риск так, что НОУ становится меньше 30%, и есть выбор среди такого рода вариантов проекта, то лучше выбрать тот из них, у которого коэффициент вариации меньше. Если же не удастся снизить риск до указанной отметки, проект отклоняется.

Проекты с риском менее 30% ( $\text{НОУ} < 30\%$ ) лучше подстраховать. Предлагается создать страховой фонд в размере определенной доли от основной суммы инвестирования. Как определить эту долю – это вопрос методики. Можно принять ее равной значению показателя риска (нормированный ожидаемый убыток). Например, если риск равен 25%, то необходимо, скажем, предусмотреть отчисления от нераспределенной прибыли в процессе осуществления проекта или заключить договор со страховой компанией на сумму в размере 25% от основной суммы инвестирования и направить эти деньги в резерв, подлежащий использованию только в случае наступления крайних ситуаций, связанных, например, с незапланированным недостатком свободных денежных средств, а также другими проблемами, в целях нормализации финансово-экономической ситуации. На самом деле источник оплаты страхового фонда скорее всего будет зависеть от периода осуществления проекта. В самый трудный в финансовом отношении начальный момент осуществления проекта у предприятия вряд ли найдется возможность обойтись без внешнего окружения при создании страхового фонда, например, на базе страховой компании. Но по мере осуществления проекта у предприятия накапливается прибыль, ежегодные отчисления от которой могли бы составить страховой фонд.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Охарактеризуйте англосаксонскую муниципальную систему.
2. Охарактеризуйте французскую (континентальную) муниципальную систему.
3. Охарактеризуйте местное самоуправление в Германии.
4. Раскройте основные причины глобализация управленческой экономики.

5. Сопоставьте российскую муниципальную систему с англо-саксонской.

6. Сопоставьте российскую муниципальную систему с французской.

7. Сопоставьте российскую муниципальную систему с германской.

8. Дайте своё представление о развитии российской муниципальной системы.

**Практикум 11.** Уясните диллему: проект с малым значением NPV может быть принят в случае, если анализ рисков установит, что шансы получить удовлетворительный доход превосходят вероятность неприемлемых убытков.

**Задание 1.** Изучите муниципальный проект агломерации Новосибирска (Новосибирские интернет-новости от 7 июня 2013 г., 18:35, проект «Новосибирск-Сити») и, используя графики анализа рисков рис. 29–33, проанализируйте его на значение NPV.

2. Обоснуйте возможность или невозможность его принятия.

### *Тестовые задания*

**1. Процесс превращения мирового хозяйства в единый рынок товаров, услуг, капиталов, рабочей силы и знаний – это длинный путь развития через:**

- а) регионализацию;
- б) глобализацию;
- г) интеграцию.

**2. К наиболее характерным примерам интеграционных группировок можно отнести:**

- а) Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН);
- б) Азиатско-Тихоокеанский форум экономического сотрудничества (АТЭС);
- г) ЕС;
- д) СНГ;
- е) ШОС;
- ж) какие ещё можно отнести или создать по вашему мнению?

**3. Определите, к чему приведёт интернационализация производства и усиление экономической власти ТНК:**

- а) к глубокой интеграции;

- б) к слиянию товарных рынков;
- г) к обострению конкуренции.

**Задание на дом:** Case-study: «Внешнеэкономический потенциал» (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е.А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 174).

### **Библиографический список к разделу 11**

1. *Жадобина Н.Н.* Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2001. – С. 216.
2. *Колюшин Е.И.* О праве муниципальной собственности // Журн. рос. права. – 1997. – № 9. – С. 27.
3. *Комаров М.С.* Актуальные проблемы развития конкретных социальных исследований. – М., 1971.
4. *Овчинников И.* Финансовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. – 1996. – № 4. – С. 16.
5. *Козут А.Е.* Основы местной социально-экономической политики. – СПб., 1995. – С. 62.
6. *Собянин С.С.* Экономические и финансовые основы функционирования местного самоуправления // Чиновникъ. – 2003. – № 2. – С. 62.
7. *Цицин П.Г.* Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. – М., 2002. – С. 364.
8. *Новиченко О.В.* Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 12. – С. 71.
9. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы. – М., 2006. – С. 520.
10. *Муниципальное право России:* учеб. / под ред. А.Н. Кокотова, А.С. Саломаткина. – М., 2005. – С. 384.
11. *Толстой Ю.К.* К учению о праве собственности // Правоведение. – 1992. – № 1. – С. 21.

12. Камалов О. А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2001.

13. Муниципальное право: учеб. для вузов / под ред. Н. А. Игнатьюка, А. А. Замотаева, А. В. Павлушкина. – М., 2005. – С. 320.

14. *Федеральный закон* от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 10.05.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

## 12. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В ГЛОБАЛЬНОМ МИРЕ

12.1. Понятие и сущность управления/менеджмента в условиях глобализации

12.2. Морально-этические аспекты российской экономики: философские традиции и современность.

12.3. Аспекты управленческой деятельности в условиях глобализации

### *Термины, понятия, категории*

***Глобализация** – процесс всемирной экономической, политической и культурной интеграции и унификации.*

***Глобальное правление** – мировое разделение труда, миграция (и, как правило, концентрация) в масштабах всей планеты капитала, человеческих и производственных ресурсов, стандартизация законодательства, экономических и технологических процессов, а также сближение и слияние культур разных стран.*

***GATT** – Генеральное соглашение по тарифам и торговле (англ. *General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, GATT*) – международное соглашение, заключенное в 1947 г. с целью восстановления экономики после Второй мировой войны, которое на протяжении почти 50 лет фактически выполняло функции международной организации (ныне – ВТО). Основная цель GATT – снижение барьеров в международной торговле. Это было достигнуто снижением тарифных барьеров, количественными ограничениями (импортная квота) и субсидиями торговли через различные дополнительные соглашения.*

**ВТО** – Всемирная торговая организация (англ. *World Trade Organization (WTO)*, фр. *Organisation mondiale du commerce (OMC)*, исп. *Organización Mundial del Comercio*) – международная организация, созданная 1 января 1995 г. с целью либерализации международной торговли и регулирования торгово-политических отношений государств-членов. ВТО образована на основе ГАТТ, заключенного в 1947 г. и на протяжении почти 50 лет фактически выполнявшего функции международной организации, но не являвшегося тем не менее международной организацией в юридическом смысле.

**Исключение СССР из Лиги Наций** – резолюция Ассамблеи и постановление Совета Лиги наций об исключении СССР из этой международной организации с осуждением «действий СССР, направленных против Финляндского государства», а именно: за развязывание войны с Финляндией. Оно произошло 14 декабря 1939 г. во Дворце Наций, штаб-квартире Лиги в Женеве (Швейцария). 20 апреля 1946 г. Лига Наций прекратила активную деятельность по урегулированию политических вопросов.

**«Золотой миллиард»** – понятие из демографии и социологии, отражающее современный дисбаланс в уровне жизни и потребления между населением развитых и развивающихся стран мира в условиях ограниченности мировых ресурсов. Гносеологически исходит из посылок мальтузианства – теории конца XVIII в. английского ученого Томаса Мальтуса. Название связано с суммарной численностью населения развитых капиталистических стран: США (311 млн), Канада (34,3 млн), Австралия (22,5 млн, страны Евросоюза (28 стран, суммарно 500 млн), Япония (127,4 млн, а также Израиль, Южной Кореи и перспективой его роста в XXI в.

**Маастрихтские соглашения** – Маастрихтский договор (официально «Договор о Европейском союзе») – договор, подписанный 7 февраля 1992 г. в городе Маастрихт (Нидерланды), положивший начало Европейскому союзу. Договор вступил в силу 1 ноября 1993 г.

**Бог** – название могущественного сверхъестественного Высшего Существа в теистических и деистических учениях. В монотеистических авраамических религиях Бог рассматривается как личность, как персонификация абсолюта, как непостижимый

*трансцендентный личный Бог («Бог Авраама, Исаака и Иакова»), и как проявление высшей реальности, причём как единого и единственного Бога, не имеющего себе подобных. В политеистических религиях мира боги создают и устраивают мир, дают вещам, существам и лицам их бытие, меру, знание и закон, а затем из их пантеона выделяется один главный бог (монопатрия).*

### **12.1. Понятие и сущность управления/менеджмента в условиях глобализации**

**Глобализация** – процесс всемирной экономической, политической и культурной интеграции и унификации. Основным следствием этого является мировое разделение труда, миграция (и, как правило, концентрация) в масштабах всей планеты капитала, человеческих и производственных ресурсов, стандартизация законодательства, экономических и технологических процессов, а также сближение и слияние культур разных стран. Это объективный процесс, который носит системный характер, т.е. охватывает все сферы жизни общества. В результате глобализации мир становится более связанным и более зависимым от всех его субъектов. Происходит как увеличение количества общих для группы государств проблем, так и расширение числа и типов интегрирующихся субъектов [1].

Взгляды на истоки глобализации являются дискуссионными. Историки рассматривают этот процесс как один из этапов развития капитализма. Экономисты ведут отчет от транснационализации финансовых рынков. Политологи делают упор на распространение демократических институтов. Культурологи связывают проявление глобализации с вестернизацией культуры, включая американскую экономическую экспансию. Имеются информационно-технологические подходы к объяснению процессов глобализации. Различается политическая и экономическая глобализация. В качестве *субъекта глобализации* выступает регионализация, дающая мощный кумулятивный эффект формирования мировых полюсов экономического и технологического развития [2].

Рассмотрим последовательно краткую историю развития глобального мира с цивилизованной точки зрения истории, политики и управления, экономики, культуры, американизации и становления глобального общества.

*История.* Глобализация, всегда претерпевала сопротивление как естественное (огромные масштабы планеты, ограниченность возможностей человека), так и изъязвляемое сталкивающимися между собой индивидами, общинами, цивилизациями и т.д. Некоторые черты глобализации проявились уже в эпоху античности. В частности, Римская империя была одним из первых государств, которое утвердило свою гегемонию над Средиземноморьем и привело к глубокому переплетению различных культур и появлению межрегионального разделения труда в Средиземноморье.

Истоки глобализации находятся в XVI и XVII вв., когда устойчивый экономический рост в Европе сочетался с успехами в мореплавании и географическими открытиями. В результате португальские и испанские торговцы распространились по всему миру и занялись колонизацией Америки. В XVII в. Голландская Ост-Индская компания, торговавшая со многими азиатскими странами, стала первой подлинной межнациональной компанией. В XIX в. быстрая индустриализация привела к росту торговли и инвестиций между европейскими державами, их колониями и США. В этот период несправедливая торговля с развивающимися странами носила характер империалистической эксплуатации. В первой половине XX в. процессы глобализации были прерваны двумя мировыми войнами и разделявшим их периодом экономического спада.

После Второй мировой войны глобализация возобновилась в ускоренном темпе. Ей способствовали улучшения в технологии, которые привели к быстрым морским, железнодорожным и воздушным перевозкам, а также доступности международной телефонной связи. Устранение барьеров для международной торговли с 1947 г. происходило благодаря Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ) – серия соглашений между основными капиталистическими и развивающимися странами. В 1995 г. 75 участников ГАТТ образовали Всемирную торговую организацию (ВТО). С тех пор 153 страны (включая Россию с 2012 г.), являются членами Всемирной торговой организации, и 29 стран ведут переговоры о вступлении.

Имеются также крупные региональные зоны экономической интеграции. В 1992 г. Европейский союз стал единым экономи-

ческим пространством после заключения Маастрихтских соглашений. Это пространство предусматривает отмену таможенных пошлин, свободное движения труда и капитала, а также единую денежную систему на основе евро. Менее тесная интеграция наблюдается между участниками Североамериканской зоны свободной торговли: США, Канадой и Мексикой. Большинство бывших советских республик вступили после распада СССР в Содружество Независимых Государств, обеспечивающее элементы общего экономического пространства.

**Политика и управление.** Глобализация тесно связана с процессом централизации субъектов управления (централизация власти). В политике глобализация заключается в ослаблении национальных государств и способствует изменению и сокращению их суверенитета. С одной стороны, это происходит из-за того, что современные государства делегируют всё больше полномочий влиятельным международным организациям, таким как Организация Объединённых Наций, Всемирная торговая организация, Европейский союз, НАТО, МВФ и Мировой Банк. С другой стороны, за счёт сокращения государственного вмешательства в экономику и снижения налогов увеличивается политическое влияние предприятий (особенно крупных транснациональных корпораций). Из-за более лёгкой миграции людей и свободного перемещения капиталов за границу также уменьшается власть государств по отношению к своим гражданам.

В XXI в. наряду с процессом глобализации происходит процесс регионализации, т.е. регион оказывает все большее влияние на состояние системы международных отношений в качестве фактора, происходит изменение соотношения между глобальными и региональными составляющими мировой политики, а также усиливается влияние региона на внутренние дела государства. Причем регионализация становится характерной не только для государств с федеративной формой устройства, но и для унитарных государств, для целых континентов и частей света. Наглядным примером регионализации является Европейский союз, где естественное развитие процесса регионализации привело к выработке концепции «Европы регионов», отражающей возросшее значение регионов и имеющей целью определить их место в ЕС.

Были созданы такие организации, как Ассамблея европейских регионов, а также Комитет регионов.

Проблемы глобальной политики решаются в основном двумя клубами, такими как Большая восьмёрка и Большая двадцатка; причём второй касается в основном экономических проблем.

**Экономика.** Глобализация экономики – одна из закономерностей мирового развития. Неизмеримо возросшая по сравнению с интеграцией взаимозависимость экономик различных стран связана с формированием экономического пространства, где отраслевая структура, обмен информацией и технологиями, география размещения производительных сил определяются с учетом мировой конъюнктуры, а экономические подъемы и спады приобретают планетарные масштабы.

Растущая глобализация экономики выражается в резком увеличении масштабов и темпов перемещения капиталов, опережающем росте международной торговли по сравнению с ростом ВВП, возникновением круглосуточно работающих в реальном масштабе времени мировых финансовых рынков. Созданные за последние десятилетия информационные системы неизмеримо усилили способность финансового капитала к быстрому перемещению, что содержит в себе, по крайней мере потенциально, способность к разрушению устойчивых экономических систем.

Глобализация экономики – сложный и противоречивый процесс. С одной стороны, она облегчает хозяйственное взаимодействие между государствами, создает условия для доступа стран к передовым достижениям человечества, обеспечивает экономию ресурсов, стимулирует мировой прогресс. С другой, глобализация несет негативные последствия: закрепление периферийной модели экономики, потеря своих ресурсов странами, не входящими в «золотой миллиард», разорение малого бизнеса, распространение на слабые страны глобализации конкуренции, снижение уровня жизни и др. Сделать плоды глобализации доступными максимальному числу стран – одна из задач, стоящих перед мировым сообществом. Возникающие задачи экономики часто обсуждаются влиятельными политиками и экономистами вместе (Всемирный экономический форум).

**Культура.** Для культурной глобализации характерно сближение деловой и потребительской культуры между разными странами мира и рост международного общения. С одной стороны, это приводит к популяризации отдельных видов национальной культуры по всему миру. С другой стороны – популярные международные культурные явления могут вытеснять национальные или превращать их в интернациональные. Многие это расценивают как утрату национальных культурных ценностей и борются за возрождение национальной культуры.

Современные кинофильмы выходят на экраны одновременно во многих странах мира, книги переводятся и становятся популярными у читателей из разных стран. Огромную роль в культурной глобализации играет повсеместное распространение Интернета. Кроме того, с каждым годом всё большее распространение получает международный туризм.

**Американизация.** Глобализация нередко отождествляется с американизацией. Это связано с усилившимся в XX в. влиянием США в мире. Голливуд выпускает большую часть фильмов для мирового проката. В США берут своё начало мировые корпорации: Microsoft, Intel, AMD, Coca-Cola, Procter&Gamble, Pepsi и многие другие. McDonald's из-за своей распространённости в мире стала своеобразным символом глобализации. Сравнивая цены в разных странах на бутерброд BigMac из местного ресторана McDonald's, журнал The Economist анализирует покупательную способность разных валют (индекс Биг-Мака).

Другие страны тоже вносят свой вклад в глобализацию. Например, один из символов глобализации – IKEA – появилась в Швеции. Популярная служба мгновенных сообщений ICQ впервые была выпущена в Израиле, а известная программа для IP-телефонии Skype была разработана эстонскими программистами [3].

**Глобальное общество.** В последнее время в мировом научном сообществе становится все более популярной концепция глобального общества (Global society), с точки зрения которой все люди нашей планеты являются гражданами единого глобального общества, которое состоит из множества локальных обществ отдельных стран мира. Эта концепция значительно упрощает рассмотрение процессов глобализации, которые в этом случае пре-

вращаются в обычные общественные преобразования в рамках глобального общества.

Идеи глобального общества высказывались древнегреческим мыслителем Диогеном, он использовал понятие «космополит», т.е. гражданин мира, или гражданин космополии (общества мира). В православии использовались такие понятия, как «род людской», «человечество», «христианский мир» и т.д. В мировоззрении жителей Китая, Средней Азии, Монгольской империи Чингисхана важное место занимала идея Поднебесной – всей Земли (под Небом) и человеческого общества, существующего на ее просторах.

## **12.2. Морально-этические аспекты российской экономики: философские традиции и современность**

Некоторые авторы морально-этические аспекты экономики рассматривают с позиций корневой проблемы, философия которой состоит в том, что капиталистическая форма рыночной экономики, воссоздаваемая в современной России, была выработана в традиции протестантской этики. В современной России возрождается этика православия. В этой связи вопрос о совместимости рыночной экономики с морально-этической традицией России должен стать актуальным и подвергнут всестороннему обсуждению (подробнее см. в разделе 3).

**Философия глобализации** – процесс всемирной экономической, политической, культурной и религиозной интеграции и унификации, представляет собой процесс втягивания мирового хозяйства, совсем недавно понимаемого как совокупность национальных хозяйств, связанных друг с другом системой международного разделения труда, экономических и политических отношений, в мировой рынок и тесное переплетение их экономик на основе транснационализации и регионализации.

На этой базе происходит формирование единой мировой сетевой рыночной экономики – геоэкономики и её инфраструктуры, разрушение национального суверенитета государств, являвшихся главными действующими лицами международных отношений на протяжении многих веков. Процесс глобализации есть следствие эволюции государственно оформленных рыночных систем [1].

Основным следствием этого является мировое разделение труда, миграция и, как правило, концентрация в масштабах всей планеты капитала, рабочей силы, производственных ресурсов, стандартизация законодательства, экономических и технологических процессов, а также сближение и слияние культур разных стран. Это объективный процесс, который носит системный характер, т.е. охватывает все сферы жизни общества. В результате глобализации мир становится более связанным и более зависимым от всех его субъектов. Происходит как увеличение количества общих для группы государств проблем, так и расширение числа и типов интегрирующихся субъектов [2]. Взгляды на истоки глобализации являются дискуссионными. Историки рассматривают этот процесс как один из этапов развития капитализма. Экономисты ведут отсчёт от транснационализации финансовых рынков. Политологи делают упор на распространение демократических организаций. Культурологи связывают проявление глобализации с вестернизацией культуры, включая американскую экономическую экспансию. Имеются информационно-технологические подходы к объяснению процессов глобализации. Различается политическая и экономическая глобализация. В качестве субъекта глобализации выступает регионализация, дающая мощный кумулятивный эффект формирования мировых полюсов экономического и технологического развития [3].

Вместе с тем происхождение самого слова «глобализация» указывает на то, что ведущую роль в данном процессе играет бурный рост международной торговли, происходящий на тех или иных исторических этапах. Впервые слово «глобализация» (в значении «интенсивная международная торговля») употреблял Карл Маркс, который в одном из писем Энгельсу конца 1850-х гг. писал: «Теперь мировой рынок существует на самом деле. С выходом Калифорнии и Японии на мировой рынок глобализация свершилась» [4]. На эту же ведущую роль международной торговли в процессах глобализации указывает и тот факт, что предыдущая глобализация, начавшаяся в эпоху Маркса, закончилась в 1930-е годы, после того как все развитые страны перешли к политике жёсткого протекционизма, что вызвало резкое свёртывание международной торговли.

**Критика глобализации.** Глобализацию критикуют не только антиглобалисты и некоторые политики (например, Уго Чавес), но также ряд экономистов и учёных. Например, известный экономист Джозеф Стиглиц написал несколько книг, в которых содержится острая критика глобализации. Стиглиц доказывает на многочисленных фактах и примерах, что она разрушает промышленность, способствует росту безработицы, нищеты, тормозит НТП и усугубляет экологическую катастрофу на планете. Он критикует политику глобальных институтов: ВТО, МВФ, – которые, по его мнению, используют глобализацию и её идеологию (свободная торговля, свободный доступ к сырьевым ресурсам, мировое патентное право, использование в качестве мировых валют «бумажных» доллара и евро, вмешательство международных институтов во внутреннюю политику и т.д.) в интересах нескольких наиболее развитых государств, в ущерб большинству стран на планете [14]. Некоторые авторы указывают на то, что глобализация способствует падению рождаемости [15]. Другие утверждают, что глобализация используется США как инструмент для ослабления или уничтожения своих геополитических противников [16]. Третьи указывают, что глобализация способствует росту спекулятивной экономики, монополизации производства и сбыта товаров и перераспределению богатства в пользу небольшой группы людей – «мирового правящего класса» [17].

В то время как сторонники глобализации утверждают, что все современные процессы и связанные с ними негативные явления имеют естественный характер и ими невозможно управлять, критики глобализации, наоборот, убеждены, что крупные государства в состоянии значительно уменьшить негативное влияние последней. По их мнению, это может быть достигнуто посредством разумной протекционистской политики во всех областях: в области внешней торговли, движения капиталов, иммиграции, – а также посредством реформы мировой валютной системы. Альтернативой современной глобальной экономике, по их мнению, может стать образование 10–20 национальных или региональных экономик («зон свободной торговли»), которые должны быть защищены от негативного влияния глобальной экономики посредством протекционизма и золотого (или «сырьевого») стандарта как основы установления валютных курсов.

### 12.3. Аспекты управленческой деятельности в условиях глобализации

Сегодня глобализация как явление рассматривается в нескольких взаимосвязанных аспектах, основными из которых являются:

**1. Производственно-технический аспект.** Здесь понимается резкое возрастание масштабов производства, международные формы его осуществления (транснациональные корпорации), качественно новый уровень средств транспорта и связи, обеспечивающий быстрое распространение товаров и услуг, ресурсов и идей с приложением их в наиболее благоприятных условиях.

**2. Экономический аспект.** Небывалая концентрация и централизация капитала, организационные формы, рамки деятельности которых выходят за национальные границы, приобретают международный характер, способствуя формированию единого рыночного пространства.

Экономическая глобализация представляет собой совокупность двух процессов – глобализации рынков (капитала, трудовых ресурсов, товаров и услуг) и глобализации экономических форм, под которой понимается укрупнение организационных структур экономики от средневековых цеховых организаций до глобальных сверхкорпораций.

При этом на государства всего мира со стороны международных финансовых организаций оказывается беспрецедентное давление для приведения их экономических систем к мировым стандартам, иначе интеграция всех экономик в единую мировую экономику окажется весьма затруднительной.

**3. Информационный аспект.** Радикальное изменение средств делового общения, обмена экономической, финансовой информацией, создающее возможности оперативного, своевременного и эффективного решения производственных, научно-технических, коммерческих задач не хуже, чем внутри отдельных стран.

Глобальные средства массовой коммуникации дают возможность перемещать вещи и процессы из одной точки земного шара в другую независимо от того, нравится ли это каждому отдельному государству или нет, причем это относится не только к сугубо экономическим процессам, но и к идеям. С помощью коммуни-

кционных сетей можно создавать новые, глобальные, политические группы и течения.

Информационно-коммуникационная глобализация в настоящее время является наиболее показательным из интеграционных процессов и включает в себя:

- развитие коммуникационных возможностей и использование космического пространства для передачи информации;
- появление и быстрый рост глобальных информационных сетей;
- компьютеризацию многих процессов жизнедеятельности человечества.

В то же время большая часть информации, которая проходит по мировым коммуникационным сетям, сегодня находится под контролем США. А кто владеет информацией – тот владеет миром.

**4. Научно-технологический аспект.** Этот аспект определяется экономическими выгодами использования передового научно-технического, технологического и квалификационного уровня ведущих в соответствующих областях зарубежных стран, для ускоренного внедрения новых решений при относительно меньших затратах.

**5. Социологический аспект.** Проявляется в ослаблении роли привычек и традиций, социальных связей и обычаев, преодолении национальной ограниченности, что повышает мобильность людей в территориальном, духовном и психологическом отношениях, способствует международной миграции.

**6. Политический аспект.** Выражается в ослаблении жесткости государственных границ, облегчении свободы передвижения граждан, товаров и услуг, капиталов. Политическая глобализация проявляется в институционализации международных политических структур. Так, например, европейская система формировалась как межгосударственная система – система попеременно конфликтующих и объединяющихся государств и империй.

Глобализация политических рынков выражается, прежде всего, в расширении круга экономических субъектов, на запросы которых вынуждены реагировать как национальные правительства, так и международные организации. Применительно к национальным государствам уже не приходится говорить об исключительно

«национальной» или «территориальной» принадлежности экономических субъектов, интересы которых принимают во внимание правительства.

В широком смысле речь идет о том, что круг источников политической поддержки правительства выходит за рамки территориально-государственных границ. Применительно же к международным экономическим организациям политическая глобализация означает появление многочисленных новых «игроков» мирохозяйственной системы (в первую очередь ТНК и неправительственных организаций), влияние которых по ряду параметров сравнимо с влиянием национальных правительств.

Конкуренция за власть в межгосударственной системе не требует особого культурного консенсуса между странами. Соответственно возник такой феномен, как «глобальное правление» («global governance»). Он означает развитие специализированных международных организаций, таких как Лига Наций, ООН, Совет Европы и др. Создание этих «первичных мировых государств» является процессом создания определенных институтов, но, в отличие от более ранних «мировых государств», они возникают постепенно, на основе соглашений между государствами, а не путем завоеваний. Такая тенденция может в будущем привести к созданию единого всемирного государства. В настоящее же время перспективы создания эффективной системы управления мирохозяйственными процессами определяются тремя ключевыми проблемами.

Во-первых, расширяется круг субъектов политического рынка, влияющих на принятие решений правительств и международных организаций. Тем самым ослабляются традиционные механизмы репрезентации и агрегирования экономических интересов.

Во-вторых, в последнее десятилетие сложились многочисленные региональные экономические группировки, которые при общей ориентации на ценности открытой мировой экономики представляют собой мощные инструменты защиты специфических интересов субъектов, оказывающих решающее влияние на выработку экономической политики в данных группировках. Наконец, в-третьих, происходит диффузия автономии международных экономических организаций, выражающаяся в подмене ко-

ординации экономической политики в международном масштабе борьбой отдельных стран, их группировок и собственно аппарата соответствующих организаций за влияние на принятие глобально значимых экономических решений.

**7. Экологический аспект.** Обусловливается объединением усилий мирового сообщества, консолидацией ресурсов, координацией действий в различных сферах.

Среди прочих глобальных проблем современности он оказывает особое воздействие на процесс глобализации. Процесс глобализации мирохозяйственных связей не исключает расширения и интенсификации экономической деятельности на региональном уровне, в том числе вовлечения в активный масштабный взаимный международный обмен административных образований отдельных стран.

**8. Территориальный аспект.** Территориальная глобализация – процесс укрупнения государственных и надгосударственных образований. Наряду с экономикой государственное строительство и формирование военно-политических союзов сегодня в максимальной степени демонстрируют миру сущность глобализации. Концентрация финансовых, трудовых и иных ресурсов в ограниченном городском пространстве – урбанизация – также является характерным примером территориальной глобализации.

**9. Этнический, демографический аспект.** Этническая глобализация состоит из двух основных процессов:

- роста общей численности населения планеты;
- взаимной ассимиляции различных этнических групп.

Причем, все увеличивающаяся иммиграция (как легальная, так и нелегальная) в западные страны значительно убыстряет этот процесс и делает его поистине всеобщим.

Демографическая глобализация представляет наибольшую опасность для России – страна и русский этнос исчезают и растворяются в гигантской массе прироста населения в других странах.

Для России, кроме всего прочего, опасность демографической глобализации заключается в противоречии демографических процессов, идущих в мире и в России. Так, в мире в 2025 г. число людей достигнет своего естественного предела – 11–12 млрд человек. Свидетелями этого феноменального явления,

конца предела роста человеческой популяции, станут многие люди, которые живут сейчас.

Причем за всю историю Земли на ней жило всего 100 млрд человек.

А в России в это же время численность населения упадет до 100 млн человек. В. А. Елизаров говорит, что уже сегодня Россия седьмая в мире по численности населения и 150-я по продолжительности жизни. В России на 200 тыс. смертей в месяц всего 100 тыс. рождений, на 60 тыс. браков 50 тыс. разводов.

В 17 регионах, в число которых входит Санкт-Петербург, число разводов превышает число браков. Население России – 145,3 млн человек – это седьмое место в мире после Пакистана.

По определенным данным, численность населения Ирана и Афганистана через 20 лет будет равна численности населения России [9].

**10. Культурно-идеологический аспект.** Культурно-идеологическая, или «ментальная», глобализация – это имеющий длительную историю комплексный процесс, затрагивающий традиции, религию, культуру и идеологию.

Процесс религиозной глобализации начался с появления первых монотеистических религий, и в настоящее время мир «поделен» между контролирующими:

- власть (христианство и иудаизм);
- финансы (иудаизм и ислам);
- трудовые ресурсы (индуизм и конфуцианство);
- «ментальную» сферу (ислам и буддизм).

Другим важным аспектом «ментальной» глобализации является непрерывный процесс унификации культурных предпочтений человечества. Начиная с итальянского Ренессанса культурная глобализация прошла через французское, английское и американское влияния с расширяющимся географическим ареалом. Сегодня американское влияние является как никогда доминирующим, вызывающим все возрастающее сопротивление со стороны народов мира.

Процесс глобализации культуры создает тесную связь между экономическими и культурологическими дисциплинами. Последняя настолько значительна, что можно говорить об экономизации культуры и культуризации экономики. Подобное воздействие определя-

ется тем, что общественное производство все более ориентируется на создание интеллектуальных, культурных и духовных благ и услуг или на производство «символов», а в сфере культуры все сильнее ощущаются законы рынка и конкуренции («масс-культуры»).

Из сказанного выше становится понятно, что глобализация представляет собой достаточно сложное, многоаспектное, динамично развивающееся явление.

Все указанные аспекты как осуществлялись, так и продолжают осуществляться в соответствии с меняющим свои формы, но неизменным по сути принципом неэквивалентного обмена. Поэтому основным противоречием глобализации является все усиливающийся разрыв между группой наиболее развитых стран Запада и прочим человечеством, эксплуатируемым мировыми лидерами и все более отстающим от них. Это отставание (разрыв) во многих случаях приобретает необратимый характер, основным из которых является информационно-технологический.

В результате монополизации контроля над информацией и производством передовых технологий Запад реализует на мировом рынке новейшие товары лучшего качества и успевает обновить свою технологическую базу и наладить выпуск товаров следующего поколения до того, как технологически менее развитые страны успевают достичь этих стандартов. В результате эти государства (не входящие в круг индустриально развитых) обречены или тиражировать его уже морально устаревшие производственные возможности, получая от этого минимальную прибыль, или довольствоваться сферами, не требующими высоких технологий (сельское хозяйство, добывающая промышленность), цены на продукцию которых на мировом рынке невысоки. Причем аккумулированный за счет такого неэквивалентного обмена последних столетий гигантский капитал сегодня концентрируется преимущественно в транснациональных корпорациях (ТНК), базирующихся, прежде всего, в США. Понятно, что выгоду от его функционирования получают страны базирования, тогда как большинство других государств оказывается в зависимости от неконтролируемых никакими международными организациями потоков этого капитала и уго-

ждает ему (правлящие элиты), как правило, за счет интересов собственных народов.

В результате в мире утверждается глобальная, надстрановая структура из сверхкласса бедных и сверхкласса богатых.

### *Вопросы для самопроверки*

1. Понятие управления/менеджмента в условиях глобализации.
2. Сущность управления/менеджмента в условиях глобализации.
3. Морально-этические аспекты российской экономики.
4. Значение философских традиций для современности.
5. Аспекты управленческой деятельности в условиях глобализации.
6. Критика глобализации.

**Практикум 12.** В группе по результатам психологического тестирования обнаружено 10 Лидеров, 10 Организаторов, 1 Работник, 1 Мыслитель.

Ко Дню студента группа должна приготовить 15 бумажных корабликов и придумать к ним 15 названий. Известно, что:

- Работник сделает кораблик за 1 мин и придумает название за 5 мин;
- Мыслитель сделает кораблик за 10 мин и придумает название за 1 мин;
- Лидер сделает кораблик за 5 мин и придумает название за 10 мин;
- Организатор сделает кораблик за 10 мин и придумает название за 5 мин.

Определите, сколько времени потребуется группе, чтобы подготовиться ко Дню студента.

**Решение.** Чтобы найти ответ на вопрос, нужно перейти от временных единиц измерения к штукам, определить сравнительные преимущества в изготовлении корабликов и придумывании названий, ранжировать участников по альтернативным затратам на каждый продукт.

Необходимо, чтобы Работник и Лидеры специализировались на изготовлении корабликов, а Мыслитель и Организаторы – на сочинении названий.

## Матрица решения задачи 2.

Роль	К-во чел.	Произв. кор/м	Произв. наз/м	Сравн. преимущ. кор/м/наз/м	Эффект. объедин. по кор. по наз.	За ск. минут 15 шт. кор.	За ск. минут 15 назв.
Лидер	10	1/5	1/10	10/5	+	Л 1/2	2
Организатор	10	1/10	1/5	10/5	++	2	О 1/2
Работник	1	1/1	1/5	5/5	+	Р 0,2	5
Мыслитель	1	1/10	1/1	5/5	++	10	М 0,1
Всего	22	246	252				

Ответ – 5 мин.

### *Тестовые задания*

#### **1. Глобализация – это:**

- интернационализация производства и усиление экономической власти ТНК;
- интеграция;
- слияние товарных рынков и обострение конкуренции;
- информатизация;
- все ответы правильны.

#### **2. Основой интернационализации мирового хозяйства является:**

- система договоров между странами об обмене продукцией;
- международное разделение труда;
- решения всемирных экономических организаций;
- унификация требований к национальным налоговым, кредитным и таможенным секторам;
- все ответы верны.

#### **3. Позиции Российской Федерации в мировой экономике являются:**

- сильными;
- возрастающими;
- стабильными;
- слабыми;

д) все ответы верны.

#### **4. Основные торговые партнеры Российской Федерации:**

а) страны Западной Европы;

б) США;

в) страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР);

г) страны СНГ;

д) страны Центральной и Восточной Европы.

**Задание на дом:** Case-study: «Предпринимательский потенциал» (Цукарев С.С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е.А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 164).

### **Библиографический список к разделу 12**

1. *Блинов А.О.* Муниципальное управление. – Самара: УРАО, 2001. – 521 с.

2. *Васильев А.А.* Муниципальное управление: курс лекций. – Изд. 5-е, испр. и доп. – Н. Новгород: Издатель Гладкова О.В., 2005. – 552 с.

3. *Гегедюш Н.С.* Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленникова, М.М. Мокеев. – М.: Высш. образование, 2007. – 211с.

4. *Гринин Л.Е.* Глобализация и национальный суверенитет // История и современность. – 2005. – № 1. – С. 6–31.

5. *Гутман Г.В.* Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, А.А. Мирюдов, С.В. Федин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 548 с.

6. *Железнов Ю.Д.* Разница в развитии – естественнонаучная причина глобальных проблем // Знание. Понимание. Умение. – 2005. – № 3. – С. 119–120.

7. *Журавлев В.В.* Глобализация: вызовы истории и ответы теории // Знание. Понимание. Умение. – 2004. – № 1. – С. 43–46.

8. *Зотов В.Б.* Система муниципального управления. – СПб.: Питер, 2006. – 555 с.

9. *Елизаров В.А.* Демографическое положение России: тенденции и последствия // Федерализм. – 2002. – № 1. – С. 151–182.

10. *Ивановский З.В.* Высшее образование в условиях глобализации // Знание. Понимание. Умение. – 2006. – № 1. – С. 109–114.

11. *Келле В. Ж.* Процессы глобализации и динамика культуры // Знание. Понимание. Умение. – 2005. – № 1. – С. 69–70.
12. *Мокрый В. С.* Государственное и муниципальное управление. Реализация реформ: учеб. пособие. – М.: КноРус, 2007. – 216 с.
13. *Муниципальный менеджмент*: учеб. пособие для вузов. – М.: ББ, 1997. – 428 с.
14. *Мысин Н. В.* Теория социального управления. – СПб., 1998. – 413 с.
15. *Общий и специальный менеджмент*: учеб. / под ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. – М.: РАГС, 2001. – 568 с.
16. *Питер Т.*, В поисках эффективного управления / Т. Питер, Р. Уотермен. – М.: Прогресс, 1986. – 241 с.
17. *Федеральный закон* Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газета. – 2003. – 8 окт.
18. *Хартанович К. В.* Теоретические основы системы регионального управления / К. В. Хартанович, П. П. Алтухов. – Владимир, 2003. – 247 с.
19. *Цукарев С. С.* Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – 242 с.

### **13. ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

- 13.1. Муниципальная политика в экономической сфере.
- 13.2. Муниципальная политика в социальной сфере.
- 13.3. Муниципальная политика в политической сфере.
- 13.4. Муниципальная политика в духовной сфере.
- 13.5. Показатели эффективности муниципального управления.
- 13.6. Некоторые методы повышения эффективности муниципального управления.

#### ***Термины, понятия, категории***

***Муниципальная политика*** (*municipal policy*) – система норм, принципов и практических действий, направленных на обеспечение функционирования муниципалитетов (и иных органов местного самоуправления). Содержание муниципальной политики включает вопросы о пределах компетенции муниципальных органов, их прав и полномочий, а также юридических и адми-

*нistrативных актов по отношению к компетенции региональных и общегосударственных органов. Муниципальная политика направлена также на порядок избрания органов муниципальной власти, на проведение избирательных кампаний. Прогрессивные, демократические политические силы ориентируют ее на максимально широкое привлечение населения к участию в самоуправлении, на повышение политической культуры граждан.*

**Видовые группы управляемых объектов** – экономические, социальные, духовные, общественные и политические.

**Основные направления муниципальной политика в экономической сфере:**

– стабилизация экономического положения и совершенствование структуры градообразующей базы муниципального образования;

– использование местных и региональных ресурсов для развития в муниципальном образовании эффективной социально ориентированной экономики и укрепления социальной сферы;

– формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития;

– формирование рыночной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное производство в условиях рынка;

– создание системы финансово-экономическим мер, стимулирующих развитие производительных сил муниципального образования, реализацию его ресурсного, кадрового, социального и природного потенциала;

– оказание поддержки предприятиям в преодолении спада производства, минимизации социального и экономического ущерба от свертывания неконкурентоспособных производств;

– структурная перестройка производства, его диверсификация, перепрофилирование отдельных предприятий на изготовление товаров и услуг, пользующихся спросом на рынке;

– реализация правовых и экономических мер, содействующих укреплению местного бюджета, расширению базы поступления доходов;

– развитие малого предпринимательства;

– создание благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвесторов и установление устойчи-

вых производственно-технологических и коммерческих связей между муниципальными образованиями, а также с зарубежными партнерами;

– реализация системы правовых, финансово-экономических, организационных, и социально-психологических мер, стимулов, обеспечивающих создание предпринимательской среды.

**Социальные управляемые объекты** – объекты, как принято говорить, социальных услуг либо социального обслуживания.

### 13.1. Муниципальная политика в экономической сфере

**Муниципальное образование** как управляемая система может быть охарактеризовано в содержательном срезе, т.е. в зависимости от социальных функций, выполняемых ее различными элементами.

*Критериями* такого разграничения выступают:

– цели и направления функционирования (деятельности) управляемых объектов;

– содержание их основной (главенствующей) по характеру деятельности; в-третьих, материальные, социальные и духовные результаты деятельности, посредством которых главным образом выражаются их общественные функции (значение для жизни людей);

– преобладающие закономерности их функционирования и организационные формы.

В соответствии с основными сферами муниципального образования и указанными критериями управляемые объекты подразделяются на следующие видовые группы: **экономические, социальные и духовные**.

В известном смысле управляемыми являются и **политические** объекты, но тут существуют свои тонкости, поскольку политические отношения, явления и процессы выступают, с одной стороны, управляемыми, в нашем случае органами местного самоуправления, а с другой – управляющими самими этими местными органами власти.

Сущность муниципального управления раскрывается и реализуется во взаимодействии органов местного самоуправления с населением, в том, что и как они делают по упорядочению и со-

вершенствованию частной, коллективной и общественной деятельности людей.

Концентрированное выражение «*сущности муниципального управления*» содержится в проводимой ОМС политике – совокупности целей и задач, практически реализуемых органами местного самоуправления, и средств, используемых при этом.

Средства реализации муниципальной политики бывают самые разнообразные: от многообразия собственности до воспитания подрастающего поколения.

Смысл муниципальной политики заключается в совершенствовании материального и духовного производства и социальных условий жизни населения на базе современных технологий и взаимовыгодного разделения труда с другими муниципальными образованиями и государственными органами.

Основу муниципальной политики составляют стратегические ориентиры.

**Муниципальная политика** – это искусство управления муниципальным образованием, ведение муниципальных дел, содержание деятельности муниципальных органов власти. Всякие элементы муниципального управления приобретают политический характер, если затрагивают интересы социальных групп, классов, широких слоев населения. Муниципальная политика всегда отражает определенные интересы, прежде всего социально-экономические, она вытекает из экономического состояния муниципального образования и является эффективной, если соответствует потребностям развития. Основные направления муниципальной политики определяются в местном бюджете.

В большинстве экономических управляемых объектов осуществляется непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. В них потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила и одновременно *создаются новые продукты* производственного и непроизводственного назначения. На эти объекты влияют: природная среда, состав и качество природных ресурсов, уровень развития производительных сил, научно-технический прогресс, тип общественных отношений и их уровень, степень трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и многие другие моменты.

Состояние и продуктивность экономических управляемых объектов характеризуют в главном уровень развития муниципального образования и возможности муниципального управления в нем.

*Муниципальная политика в экономической сфере* направлена, прежде всего, на:

- стабилизацию экономического положения и совершенствование структуры градообразующей базы муниципального образования;

- использование местных и региональных ресурсов для развития в муниципальном образовании эффективной социально ориентированной экономики и укрепления социальной сферы;

- формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития;

- формирование рыночной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное производство в условиях рынка;

- создание системы финансово-экономических мер, стимулирующих развитие производительных сил муниципального образования, реализацию его ресурсного, кадрового, социального и природного потенциала;

- оказание поддержки предприятиям в преодолении спада производства, минимизации социального и экономического ущерба от свертывания неконкурентоспособных производств;

- структурную перестройку производства, его диверсификацию, перепрофилирование отдельных предприятий на изготовление товаров и услуг, пользующихся спросом на рынке;

- реализацию правовых и экономических мер, содействующих укреплению местного бюджета, расширению базы поступления доходов;

- развитие малого предпринимательства;

- создание благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвесторов и установление устойчивых производственно-технологических и коммерческих связей между муниципальными образованиями, а также с зарубежными партнерами;

- реализацию системы правовых, финансово-экономических, организационных, и социально-психологических мер, стимулов, обеспечивающих создание предпринимательской среды.

## **13.2. Муниципальная политика в социальной сфере**

**Социальные управляемые объекты** (объекты, как принято говорить, социальных услуг либо социального обслуживания) осуществляют деятельность, направленную на сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, организацию дошкольного и специального трудового воспитания, на создание коммунальных, торговых и бытовых условий, обеспечение коммуникациями и поддержание других важных взаимосвязей, в которых выражается процесс воспроизводства и общения человека. В совокупности они образуют сложную и очень важную сферу муниципального образования, в рамках которой происходит как *потребление* материальных и социальных продуктов и условий, так и одновременное воспроизводство человека. Социальные управляемые объекты тесно связаны с экономическими управляемыми объектами, основываются на продуктах (результатах) их деятельности и их потребления. Вместе с тем их деятельность имеет и самостоятельное проявление, заключающееся в оказании разного рода жизненно необходимых услуг.

Муниципальная политика в социальной сфере, прежде всего, должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в частности:

- улучшение состояния окружающей среды;
- удержание на социально безопасном уровне безработицы;
- поддержку населения, живущего ниже уровня прожиточного минимума.

## **13.3. Муниципальная политика в политической сфере**

Наличие политических управляемых объектов обусловлено несколькими причинами.

Во-первых, тем, что сфера политики и сфера муниципального управления не совпадают полностью друг с другом, не накладываются одна на другую: политические интересы реализуются не только через государственное и муниципальное управление, так же как и муниципальное управление занято решением не только политических проблем.

Во-вторых, политическая деятельность, которая хотя и направлена в конечном счете на управление муниципальными и об-

ществленными делами и в этом, собственно, и выражается, имеет более широкий смысл, ибо включает в себя теоретическую деятельность в сфере политики, деятельность по формированию политического сознания людей, политическую пропаганду и агитацию, политическую организацию.

В-третьих, политическая деятельность в своем, так сказать, фундаменте осуществляется в гражданском обществе и выступает относительно самостоятельно по отношению к муниципальному образованию. В качестве политических управляемых объектов поэтому можно назвать: деятельность научно-исследовательских учреждений в области изучения местных проблем; обеспечение функционирования структур политического и правового просвещения, пропаганды, агитации и информирования; организацию и функционирование форм, процедур и других механизмов демократии и т. д.

Поскольку политика – это искусство управления, поскольку, чтобы быть искусством в высшем смысле этого слова, она, во-первых, должна опираться на достижения наук, в частности теории муниципального управления, а во-вторых, соответствовать высшим критериям нравственности, ведь именно эта деятельность является наиболее ответственной из всех видов деятельности муниципальных органов.

В самом общем виде просматривается три основных направления политической деятельности органов местного самоуправления:

- умение ставить ближайшие (тактические) и перспективные (стратегические) реальные цели и решать задачи, учитывая соотношение политических и социальных сил, возможности муниципального образования на конкретном этапе его развития;

- выработка методов, средств, форм организации муниципальных служащих и населения для достижения поставленных целей;

- соответствующий подбор и расстановка муниципальных кадров, способных решать поставленные перед ними задачи.

Осуществление деятельности органов местного самоуправления в политической сфере невозможно без наличия определенной системы. Она представляет собой совокупность следующих элементов: органы местного самоуправления, политические партии, профсоюзы, различные общественные организации. Это главные составные

элементы системного целого, механизма, с помощью которого осуществляется местная власть в муниципальном образовании.

Муниципальная политика в этой сфере направлена на:

- реализацию прав и свобод гражданина и человека на территории муниципального образования;
- соответствие принимаемых решений важнейшим интересам населения, тенденциям социально-экономического развития и морально-психологической ситуации в муниципальном образовании;
- реализацию отработанных демократических процедур участия населения в управленческом процессе;
- учет общественного мнения;
- реализацию механизма разрешения спорных и конфликтных ситуаций между субъектами и субъектами и объектами муниципального управления;
- профессиональную и нравственную безупречность муниципальных служащих;
- повышение уровня правовых знаний и правовой культуры населения.

#### **13.4. Муниципальная политика в духовной сфере**

К духовным управляемым объектам относятся те организационно представленные проявления активности личности, коллективов, общностей людей, посредством которых осуществляется как духовно-теоретическая деятельность – выработка идей и взглядов, мировоззренческих представлений, эстетических и этических ценностей и т.д., так и духовно-практическая – освоение выработанных духовных продуктов сознанием (особенно массовым) людей, повышение их образовательного и культурного уровня, использование духовных идеалов, норм и ценностей в повседневной жизни. Духовная жизнь – многогранный и специфический объект муниципального управления. Разумеется, процесс производства и потребления духовных продуктов по своей сути есть процесс свободный, творческий, открытый для каждого человека.

Но нельзя не замечать (и не считаться с этим), что данный процесс, включающий в себя духовное производство, распределение духовных продуктов (в том числе и навязывание некоторых из них посредством массовой информации), их потребление, формиро-

вание и развитие сознания общества и отдельного человека и т.д., осуществляется в определенных организационных формах, на базе определенных материально-финансовых средств и специально (профессионально) выделенными и подготовленными группами людей.

Важное значение для муниципального управления имеют такие опасные «заболевания», как догматизм и волюнтаризм.

Догматик обожествляет некогда воспринятую им систему идей, считая ее раз и навсегда данной истиной именно потому, что внутреннее отождествляет ее с общественно признанным воззрением, понимаемым им как истина в последней и неизменной инстанции. Догматик отказывается от своего личного взгляда в пользу, с его точки зрения, общепринятого, игнорируя объективную реальность.

Волюнтарист же, напротив, игнорирует общественное мнение в пользу своего: если я действую, считает он, исходя из стремления к лучшему, значит мои побуждения совпадают с объективными требованиями реальности. Возможность субъективной ошибки не принимается им во внимание, поэтому все его начинания – если, конечно, они не корыстны изначально – на деле сводятся к строительству воздушных замков.

Муниципальная политика в духовной сфере направлена на:

- поддержку и развитие в нынешних условиях учреждений культуры и образования;
- развитие у населения политического правового сознания;
- повышение уровня морали и нравственности в среде муниципальных служащих и населения;
- развитие эстетического сознания и культуры у подрастающего поколения;
- поддержку и развитие искусства на территории муниципального образования;
- поддержку веротерпимости и помощь церкви.

### **13.5. Показатели эффективности муниципального управления**

Результаты муниципального управления наглядно видны в состоянии муниципального хозяйства и благосостоянии населения в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности

(правопорядке) и в других сторонах жизни муниципального образования. Все население в целом и каждый конкретный житель имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности муниципального управления.

Существуют три уровня критериев эффективности муниципального управления:

- а) общая социальная эффективность;
- б) эффективность организации и функционирования муниципального управления;
- в) эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

Показателями общей социальной эффективности муниципального управления конкретного муниципального образования являются уровень и качество жизни населения.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность населения промтоварами, продуктами питания, жильем и т.д.). Доля населения, находящегося за «чертой бедности», является одним из важнейших показателей, характеризующих уровень жизни в данном муниципальном образовании.

Качество жизни населения характеризуют условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможность использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т.п.

Показателями эффективности организации и функционирования субъекта муниципального управления являются следующие группы:

- а) финансовые затраты на содержание субъекта управления (удельный вес, расходы на зарплату и др.);
- б) экономия труда и материалов в системе управления (сокращение трудоемкости и численности, повышение производительности, экономия электроэнергии и материалов и др.);
- в) затраты времени на выполнение отдельных операций и всего процесса управления (сокращение затрат времени на сбор, обработку информации, выработку и реализацию управленческих решений и др.).

Эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется степенью достижения целей и выполнения конкретных задач, поставленных в положении о структурном подразделении (уставе), а конкретного должностного лица – выполнением в полном объеме требований должностной инструкции.

### **13.6. Некоторые методы повышения эффективности муниципального управления**

Эффективность муниципального управления во многом зависит от оптимальности принятого решения. Существуют следующие методы достижения оптимальности в принятии решений.

**Метод общественной дискуссии.** Наиболее демократичным методом выработки совместного решения является дискуссия или способ публичного обсуждения какой-либо проблемы. Особенности дискуссии состоят в том, что к моменту начала обсуждения уже существуют сложившиеся многообразные подходы к решению данной проблемы. Именно наличие различных мнений, позиций, нередко конфликтных, служит основанием для применения дискуссии при выработке управленческого решения. Она проводится посредством постановки конкретной проблемы и открытого публичного обсуждения путей ее решения, совместного выбора из них наиболее эффективного. Дискуссия предполагает свободное изложение участниками своих позиций, сопоставление различных подходов, обсуждение преимуществ и недостатков.

**Метод голосования «за–против».** Он является одним из методов выбора оптимального варианта решения проблемы. Сначала формируется жюри в составе экспертов. Затем к каждому прикрепляются представители концепции «за», защитники этого варианта; такое же количество представителей концепции «против». На первом этапе представители противоположных концепций по очереди приводят свои аргументы, фиксируемые на табло доводов. На втором этапе представители концепций меняются позициями. Каждому варианту члены жюри присваивают свои балльные оценки, на основе которых отбираются оптимальные варианты. На заключительном этапе жюри образует из своего со-

става подгруппы, которые независимо друг от друга занимаются совершенствованием принятых вариантов.

**Метод деловой игры.** Это саморегулируемая имитационная модель ситуации (проблемы) с непрерывно меняющимися условиями, в решении которой по определенным правилам участвуют несколько сторон, представляемых одним или группой участников, имеющих несовпадающие (разнонаправленные) цели и заинтересованных в нахождении оптимального решения.

**Метод «мозговой атаки».** Он заключается в групповом обсуждении с целью получения новых идей, вариантов решений. Обсуждение продолжается 40–45 мин. Для выступления предоставляется 2–3 мин, выступления одного могут повторяться. В каждом выступлении требуется выдвинуть как можно больше новых идей. Критика запрещена. Выступления фиксируются, а затем анализируются для выбора лучшего решения.

### **13.7. Некоторые методы повышения эффективности муниципального менеджмента**

В условиях перехода к рыночным отношениям одной из главных целей проводимых экономических реформ является совершенствование управления. Формирование рыночных отношений связано с развитием новых форм хозяйствования, базирующихся на многообразии форм собственности. Это предполагает радикальные изменения в хозяйственном механизме и методах регионального управления, особенно на микроуровне.

Поэтому в этих условиях среди отраслей научных знаний муниципального управления особое значение приобретает **муниципальный менеджмент** – научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление региональных социально-экономических систем. Само понятие «менеджмент» рассматривается в современной экономической науке как наиболее эффективный тип управления, отвечающий задачам рыночной экономики.

**Муниципальный менеджмент** использует знания и других научных экономических дисциплин, изучаемых в экономических вузах: менеджмента, маркетинга, основ экономической теории, экономики и социологии труда, статистики и др. Муниципальный

менеджмент использует их методы и выводы для собственного развития и в то же время обогащает эти отрасли экономических знаний своими данными.

Одними из важных вопросов, находящимися в ведении муниципального менеджмента местного самоуправления, являются вопросы управленческого характера, а именно построение системы управления, наиболее приемлемой и эффективной для каждого муниципального образования; разработку и принятие уставов муниципального образования и контроль за их соблюдением; финансово-экономическое обеспечение муниципального образования.

В научных исследованиях муниципального менеджмента используется комплекс научных методов, важнейшими из которых являются следующие.

**Нормативный метод**, предполагающий обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития муниципального образования системой норм и нормативов, учитывающих местные особенности. На основе норм и нормативов обеспечивается использование производственных ресурсов. Нормативы учитывают уровень научно-технического прогресса, новейшие технологии, условия развития и функционирования отраслей производства, специфику муниципального образования.

С нормативным методом тесно связан **балансовый метод**. Он позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями территориального образования и дополняющими внутрирегиональный комплекс. Балансы необходимы для разработки экономического обоснования размещения отдельных предприятий на территории муниципального образования. При разработке балансов увязка потребностей и ресурсов достигается на основании научно обоснованных региональных норм. С помощью балансов определяются потребности в ресурсах и товарах. Балансовые расчеты дают возможность оценить целесообразность нового строительства на территории муниципального образования какого-либо хозяйственного объекта и определить его мощность.

Важна роль балансового метода при оценке финансового обеспечения муниципального образования. При этом важнейшей составной частью финансового баланса является сводный расчет объема капиталовложений для определения основных направ-

лений социально-экономического развития, его эффективности и пропорциональности.

Широкое применение в муниципальном менеджменте нашел **метод системного анализа**. Так как предметом муниципального менеджмента являются социально-экономические системы территориальных образований, а его задачей – построение рациональной системы управления социально-экономическими территориальными системами, то этот метод особенно важен.

**Системный анализ** – это всесторонний анализ, использующий принцип поэтапности, начиная от постановки цели, определения задач, формулировки научной гипотезы, всестороннего изучения особенностей оптимального варианта размещения производства. При этом критерием оптимальности является эффективность, т.е. наибольшее удовлетворение потребностей населения.

**Системный анализ** – это метод, рассматривающий связи и целостности сложных систем. Управление на основе системного метода включает три этапа: определение сферы, области и масштаба деятельности субъекта управления, проведение непосредственно системного анализа, разработка альтернативных вариантов решения определенных проблем и выбор оптимального варианта. Особенно важен системный анализ при решении управленческих задач.

Проблемы размещения производительных сил и развития хозяйства регионов, в том числе и в муниципальных образованиях, становятся все более сложными, с отраслевыми и территориальными связями – все более трудно управляемыми в условиях становления рынка. Поэтому возникает необходимость в разработке и применении экономико-математических моделей, охватывающих главные узловые проблемы. Можно выделить следующие основные направления экономико-математического моделирования территориальных социально-экономических процессов:

- моделирование территориальных пропорций;
- моделирование размещения отраслей хозяйства;
- моделирование формирования социально-экономической системы территориального образования;
- моделирование системы управления.

Использование экономико-математических моделей и современных ЭВМ позволяет с минимальными затратами труда и времени обрабатывать огромные массы исходных данных, выбирать оптимальные решения в соответствии с поставленной целью. При этом следует учитывать, что полученные на ЭВМ результаты нуждаются в дальнейшем изучении и осмыслении.

В муниципальном менеджменте широко используется **статистический метод (исчисление индексов, корреляционный анализ)**. Все научные методы тесно дополняют друг друга. Кроме того, в муниципальном менеджменте применяются и свои специфические методы управления, представляющие собой совокупность способов и средств воздействия управляющего субъекта на объект управления.

Эти методы, так же как и в управлении, подразделяются на **организационные, экономические и социально-психологические**.

**Организационные методы** управления представляют собой систему воздействия на организационные отношения для достижения конкретных целей.

К ним следует отнести организационно-стабилизирующие, распорядительные и дисциплинарные методы воздействия.

**Экономические методы** управления представляют собой совокупность способов воздействия путем создания определенных экономических условий для выполнения поставленных задач. Их можно осуществить при помощи финансово-ценовых рычагов, составления прогнозов, создания экономических стимулов, утверждения хозяйственного расчета.

**Социально-психологические методы** управления представляют собой способы воздействия, основанные на использовании социально-психологических факторов, к которым можно отнести черты характера муниципального служащего, его способности, темперамент и т. д. Таковы методические основы муниципально-менеджмента.

**Объектом муниципального менеджмента** является территориальное хозяйство в городах, районах и т. д., включающее в себя производственную и социальную сферы экономики. Социальная инфраструктура муниципальных образований охватывает жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание

населения, пассажирский транспорт, связь, спорт, здравоохранение, торговлю, общественное питание, народное образование, учреждения культуры и т.д. Чем многообразнее и сложнее в том или ином муниципальном образовании хозяйство, тем большее значение приобретает комплексная увязка всех отраслей производственного и непроизводственного характера.

В складывающихся новых условиях хозяйствования и управления меняются, прежде всего, экономические отношения собственности на всех уровнях: **экономика становится смешанной**. Наряду с **государственной** собственностью складываются **акционерная, арендная, кооперативная, коллективная, частная формы собственности**. И формы управления соответственно становятся многообразными.

В настоящее время на территории региональных объектов развиваются и взаимодействуют следующие виды и формы собственности:

- государственная общероссийская собственность;
- муниципальная собственность;
- комплексная (в том числе кооперативная) собственность;
- собственность общественных организаций;
- личная собственность населения;
- смешанные формы собственности.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает следующий состав муниципальной собственности:

- средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;
- имущество органов местного самоуправления;
- муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности;
- муниципальные предприятия и организации;
- муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации;
- муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;
- муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

**Субъектом муниципальной собственности** выступают местные территориальные органы управления. Таким образом, муниципальное управление как социально-экономическая и общественно-политическая форма самоорганизации осуществляется через муниципалитет, местное правительство, местную администрацию.

**Состав объектов муниципальной собственности очень разнообразен.** В муниципальной собственности находится обобществленный жилой фонд, объекты, с помощью которых осуществляется коммунальное обслуживание населения, предприятий и организаций региона. К ним относится вся инженерная инфраструктура территории. Кроме того, немаловажной частью муниципальной собственности являются предприятия и организации местного подчинения, деятельность которых непосредственно направлена на решение задач комплексного экономического и социального развития территорий. К ним относятся предприятия промышленности, строительства, транспорта, сельского хозяйства, бытового обслуживания, торговли, учреждения народного образования, здравоохранения, культуры.

**Органы местного самоуправления** вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они самостоятельно определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты о их деятельности.

Отношения между органами местного самоуправления муниципального образования и руководителями предприятий, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Органы местного самоуправления муниципального образования вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции и оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социаль-

но-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ в рамках предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Порядок формирования и размещения муниципального заказа устанавливается правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования.

Муниципальная собственность формируется за счет собственных средств хозяйствующих предприятий и организаций местного подчинения, местного бюджета, внебюджетных фондов, передачи в ведение местных администраций соответствующих предприятий республиканского и регионального подчинения.

На основе взаимодействия различных форм собственности формируется местное хозяйство, составляющее экономическую основу местного (муниципального) самоуправления.

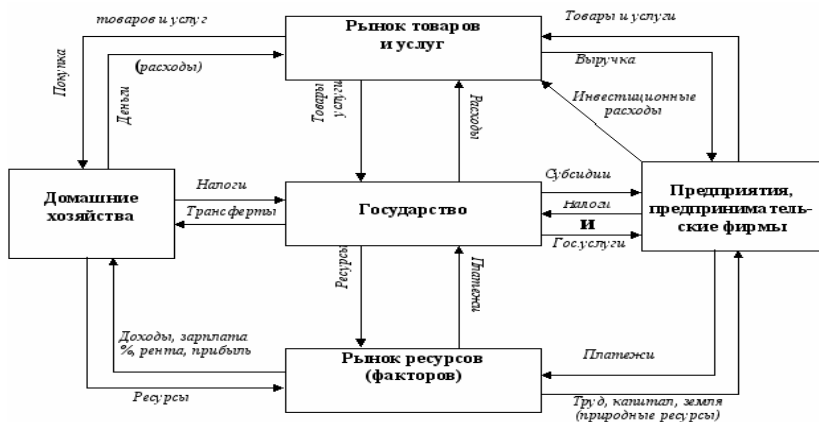
Местное хозяйство призвано служить целям удовлетворения потребностей населения и должно создавать условия для эффективного функционирования системы местного самоуправления и объектов народного хозяйства на территории муниципального образования.

### ***Вопросы для самопроверки***

1. Объекты экономической сферы муниципального образования.
2. Содержание муниципальной политики в экономической сфере муниципального образования.
3. Объекты социальной сферы муниципального образования.
4. Содержание муниципальной политики в социальной сфере муниципального образования.
5. Объекты политической сферы муниципального образования.
6. Содержание муниципальной политики в политической сфере муниципального образования.
7. Объекты духовной сферы муниципального образования.
8. Содержание муниципальной политики в духовной сфере муниципального образования.
9. Уровни критериев эффективности муниципального управления.
10. Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления.

11. Суть метода общественной дискуссии.
12. Суть метода «за – против», метода деловой игры, метода «мозговой атаки».
13. Отличие понятия «муниципальное управление» от понятия «муниципальный менеджмент».

**Практикум 13.** Используя методы общественной дискуссии, определите, какие хозяйствующие субъекты отсутствуют в данной модели?



Модель взаимодействия хозяйствующих субъектов в национальной экономике

### Тестовые задания

**1. Основные направления муниципальной политики осуществляются:**

- а) через непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства;
- б) через потребление природных ресурсов, средств производства, рабочей силы;
- в) через использование природной среды и ресурсов, повышение уровня развития производительных сил, усиление научно-технического прогресса, совершенствование типа общественных отношений, степени трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и многие другие моменты.

**2. Все нижеперечисленные административно-территориальные образования обладают возможностями для проведения самостоятельной экономической политики за исключением:**

- а) субъектов федерации;
- б) муниципальных образований;
- в) автономной области;
- г) автономных округов;
- д) федеральных округов.

**3. Территория Северной зоны Новосибирской области относится к проблемным регионам вследствие:**

- а) более высокого уровня издержек производства, транспортных издержек, неблагоприятных природно-климатических условий, необходимости обеспечения более высокого уровня жизни;
- б) неблагоприятных природно-климатических условий;
- в) удаленности от основного экономического центра региона;
- г) необходимости обеспечения более высокого уровня жизни.

**Задание на дом:** Case-study: «Производственный потенциал МО. Экономическая модель промышленности N-ска». (Цукарев С. С. Экономические аспекты управленческой деятельности: учеб. пособие. Ч. 2: Методика и практика по анализу конкретных ситуаций и ролевых игр в экономике / С.С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск, 2013. – С. 87.

### **Библиографический список к разделу 13**

1. *Автономов А. С.* Правовые и финансовые основы самоуправления в Российской Федерации: учеб. пособие. – М., 2002. – С. 80.
2. *Баранчиков В. А.* Муниципальное право: учеб. – М., 2005. – С. 445.
3. *Кутафин О. Е.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М., 2004. – С. 559.
4. *Бондарь Н. С.* Муниципальное право Российской Федерации: учеб. для вузов / Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко, С. Н. Бочаров [и др.]. – М., 2005. – С. 559.
5. *Андреева Е. М.* Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 3.
6. *Воронин А. Г.* Основы управления муниципальным имуществом. – М., 2004. – С. 86.
7. *Конституция РФ* от 12.12.1993// Рос. газета. – 1993. – 25 дек.
8. *Федеральный закон* от 06. 10. 2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 10.05.2007) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основу настоящего учебного пособия составляют лекции, прочитанные преподавателями кафедры государственного, муниципального и экономического управления в магистратуре факультета ГМУ НГАУ в 2010–2014 гг., в рамках курсов «Экономика общественного сектора», «Введение в экономику города», «Экономическая теория», «Региональная экономика и управление», «Управление муниципальным социально-экономическим развитием», «Государственные и муниципальные финансы» и «Муниципальный менеджмент».

Настоящее издание является попыткой дать целостное представление об основах экономики управления муниципальным образованием, выделяя экономические аспекты управленческой деятельности в их соотнесении со специфическими проблемами развития российских городов в условиях экономики переходного периода.

Учебное пособие «Экономические аспекты управленческой деятельности» (ЭАУД) подготовлено авторами, являющимися действующими сотрудниками кафедры ГМиЭУ ГМУ НГАУ с целью анализа и содействия решению организационно-экономических проблем развития муниципальных образований. Начиная с 2011 г., авторы изучили целый ряд исследовательских и консультационных проектов в различных сферах городской экономики более чем в 10 городах России. Это позволило им собрать уникальный материал о специфических проблемах российских городов в условиях переходной экономики и опыте их решения, оценить, потребность в каких знаниях в сфере экономики города и муниципального управления является сегодня наиболее насущной. С 2012 г. разработка учебных программ по проблемам экономических аспектов города и муниципального управления является одним из приоритетов деятельности кафедрального кружка НИРС ГМУ НГАУ. Составители изучали опыт специалистов СибАГС (РАНХиГС), Института экономики города в магистратуре экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Дальневосточного государственного университета, а также на экономическом факультете и факультете

менеджмента Государственного университета – Высшей школы экономики в рамках курсов «Муниципальный менеджмент», «Введение в экономику города», «Экономические основы социальной работы» и «Управление муниципальным социально-экономическим развитием». В этом плане учебный теоретический материал, изложенный в ЭАУД ч. 1, является хорошим дополнением к ранее изданному учебному пособию ЭАУД ч. 2 – практикуму по дисциплине.

Учебное пособие, по заключению кафедры ГМиЭУ, отвечает требованиям к результатам освоения содержания дисциплины, так как процесс её изучения направлен на формирование следующих компетенций в соответствии с ФГОС ВПО по данному направлению:

а) общекультурных (ОК):

– владеть культурой мышления, способностью к обобщению, анализу, восприятию информации, постановке цели и выбору путей ее достижения (ОК-1);

– уметь логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь (ОК-2);

– быть готовым к сотрудничеству с коллегами, работе в коллективе (ОК-3);

– быть способным находить организационно-управленческие решения в нестандартных ситуациях и готовым нести за них ответственность (ОК-4);

– осознавать социальную значимость своей будущей профессии, обладать высокой мотивацией к выполнению профессиональной деятельности (ОК-8);

– использовать основные положения и методы социальных, гуманитарных и экономических наук при решении социальных и профессиональных задач (ОК-9);

– владеть основными методами, способами и средствами получения, хранения, переработки информации, иметь навыки работы с компьютером как средством управления информацией (ОК-12).

б) профессиональных (ПК):

– быть готовым к обеспечению социальной защиты, помощи и поддержки, предоставлению социальных услуг отдельным лицам и социальным группам (ПК-4);

- быть готовым решать проблемы клиента путем привлечения соответствующих специалистов, мобилизации собственных сил, физических, психических и социальных ресурсов клиента (ПК-7);
- владеть способностью анализа специфики социокультурного пространства, инфраструктуры обеспечения социального благополучия представителей различных общественных групп (ПК-14);
- быть способным определять научную и практическую ценность решаемых исследовательских задач в процессе обеспечения социального благополучия (ПК-16);
- быть способным составить практические рекомендации по использованию результатов научных исследований (ПК-18);
- быть способным к участию в работе научных коллективов, проводящих исследования по различным направлениям обеспечения социального благополучия (ПК-21);
- быть способным к организационно-управленческой работе в подразделениях социальных учреждений и служб (ПК-25);
- быть готовым к управлению проведением деловых переговоров в области организации работы по социальному обслуживанию населения (ПК-28);
- быть способным разрабатывать предложения по повышению эффективности системы мотивации труда специалистов учреждений социальной защиты населения, анализировать и разрабатывать предложения по повышению эффективности системы контроля их деятельности (ПК-29);
- быть способным учитывать специфику национально-культурного пространства и характера жизнедеятельности различных национальных, половозрастных и социально-классовых групп как объектов социально-проектной деятельности учреждений социальной сферы (ПК-31);
- быть готовым к разработке инновационных социальных проектов в рамках мероприятий государственной и корпоративной социальной политики, обеспечения социального благополучия (ПК-32);
- быть готовым разрабатывать комплексные и индивидуальные социальные проекты для привлечения дополнительных финансовых средств (фандрайзинг) (ПК-34).

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

**знать:**

- основы современной теории социального благополучия, качества жизни, физического, психического и социального здоровья;
- содержание экономических процессов, протекающих в сфере социального обслуживания населения;
- опыт развития социального партнерства и социальной работы в России и других странах;
- основные технологии обеспечения социального благополучия;

**уметь:**

- использовать социокультурный потенциал национально-государственного управления, социально ориентированного бизнеса и гражданского общества своей страны для решения задач обеспечения благополучия населения, социальной защищенности человека, его физического, психического и социального здоровья;
- оценивать экономическую и социальную эффективность деятельности в сфере социального обслуживания;
- использовать основные критерии социального благополучия;
- оценивать качество социального обслуживания в соответствии со стандартами;

**владеть:**

- навыками организации, планирования экономических процессов в сфере социального обслуживания;
- способностью проводить исследования по выявлению уровня социального благополучия у разных групп населения;
- приемами и методами стандартизации социального обслуживания населения.

Общая трудоемкость дисциплины составляет 4 зачетные единицы.

Учебное пособие состоит из 13 разделов. В первом, втором, третьем, четвёртом и пятом разделах раскрывается место муниципального управления/менеджмента в системе управления сферами экономики в рынке и акцентируется внимание на ресурсно-экономическом потенциале развития муниципальных систем, а также экономических методах и аспектах управленческой деятельности. Шестой раздел посвящён вопросам планирования экономического развития муниципальных об-

разований и изучению опыта моделей планирования муниципального экономического развития. Седьмой раздел погружает в финансово-экономические основы местного самоуправления. Организационно-экономические аспекты муниципального управления, угрозы и возможности, сильные и слабые стороны ЭАУД, ошибки и уроки экономических реформ 90-х гг. рассматриваются в восьмом и девятом разделе. Десятый и одиннадцатый разделы посвящены современным аспектам управления затратами и опыту управления муниципальными системами зарубежных стран. И, наконец, двенадцатый и тринадцатый разделы переводят нас к философии глобальной экономики и основам эффективности муниципального управления в современных условиях.

В каждом разделе приводятся терминологический словарь, библиографический список, а также контрольные вопросы, практикум и тестовые задания по теме.

Таким образом, представленные разделы образуют модульный цикл, который охватывает все основные темы, связанные с экономическими аспектами муниципального управления. Он методически ориентирован на строго определенную аудиторию (например, на магистров или бакалавров экономических или управленческих вузов либо муниципальных работников). Курс не претендует на полноту и строгость подачи материала, зато он акцентирован на самых главных направлениях данной тематики, сознательном акценте на вопросах экономических аспектов развития города с точки зрения производства и потребления общественных благ, поскольку, по нашему мнению, эти аспекты функционирования городов наиболее актуальны на нынешнем этапе развития российского общества. Именно в данном контексте вопросы экономики муниципального образования наиболее тесно связаны с вопросами управления его социально-экономическим развитием.

Настоящее издание является попыткой дать целостное представление об экономических аспектах управленческой деятельности муниципального образования в их соотношении со специфическими проблемами развития российских городов.

По мнению авторов, такой подход методически оправдан, так как даёт возможность студентам самопроверить знания; позволяет добиться достаточной глубины понимания предмета и приобрести необходимые практические навыки и, наконец, предоставляет каждому студенту базу для уверенной самоподготовки и достижения конечного результата: защиты реферата и сдачи зачёта.

Авторы благодарят замминистра регионального развития Новосибирской области С.С. Шибаету, д-ра техн. наук, проф. А.П. Пичугину, д-ра техн. наук, проф. Ю.И. Молоткова за оказание информационной, методической и практической помощи при написании данного учебного пособия.

# СЛОВАРЬ ЭКОНОМИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕРМИНОВ, ПОНЯТИЙ, КАТЕГОРИЙ

## *Управленческая деятельность*

**Алгоритм управления** – точно определенный порядок выработки управленческих решений, формирования планов, обмена информацией в процессе управления.

**Анализ** – функция управления, предназначенная для изучения, систематизации, обобщения и оценки достигнутых результатов. На основании данных анализа выявляются узкие места в деятельности организации. Оцениваются конечные результаты производственной деятельности, обосновываются управленческие решения.

**Анализ систем управления** – исследование системы управления на основе разложения ее на составные части (элементы) для изучения каждого из них в отдельности и выявления их роли и места в системе. Выделенные в процессе анализа элементы подвергаются синтезу, что позволяет на новом уровне знания продолжить и углубить исследование системы.

**Аппарат управления** – 1) система органов государственного управления, совокупность учреждений и организаций, обеспечивающие управление в какой-либо сфере или области деятельности; 2) совокупность работников (руководителей, специалистов, технических исполнителей) какого-либо учреждения или организации, выполняющих работу по управлению.

**Бизнес** – предпринимательская деятельность, дело или занятие, которое является источником получения прибыли (наживы).

**Вертикальное разделение труда** – отделение управленческой работы от неуправленческой приводит к выделению менеджеров высшего, среднего и низшего (низового) уровня или звена.

**Внешние организационные коммуникации** – информационное взаимодействие с внешней средой.

**Внутриорганизационные коммуникации** – коммуникации между уровнями управления и подразделениями.

**Государственная должность** – юридическое (правовое) установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем и содержание деятельности (участия) в реализации его компетенции (функций и полномочий).

**Государственная служба** – профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

**Государственное управление** – реализация государственной политики через систему органов власти (государственных органов), при которой должностные лица практически воплощают выработанный на основе соответствующих процедур политический курс.

**Максимизация прибыли** – главная цель держателей фирмы, т.е. максимизация прибыли при равенстве предельного дохода и предельных издержек.

**Фирма** – люди, объединённые сетью контрактов для снижения транзакционных издержек.

### *Экономические аспекты управленческой деятельности*

**Экономические аспекты управленческой деятельности** – раздел управленческой экономики, освещающий приложение экономической теории к проблемам управления коллективом или бизнесом, главной целью которого является создание моделей для принятия правильных решений.

**Ключевые факторы производственной организации** – средства производства, производственные ресурсы, технология, информация, наука, энергия, инфраструктура (производственная и социальная), экология, информационные технологии, результат.

**Управленческие модели** – как сами кибернетические модели, так и методы управления, абстрагированные в подходах, графике, схемах, таблицах, диаграммах, матрицах. И всё то, что обеспечивает краткость, сжатость и наглядность в представлении теоретического материала.

**Управленческая деятельность** – совокупность действий руководителя или работников аппарата управления по отношению к человеку или коллективу, являющемуся объектом управления. Управленческая деятельность включает в себя постановку цели, управление, сбор и переработку информации, подготовку, принятие и реализацию управленческого решения.

**Управленческая экономика** – применение графических и теоретических моделей к проблемам бизнес-экономики.

**Трансакционные издержки** – издержки, связанные не с производством, как таковым, а с сопутствующими ему затратами: поиск информации о ценах, о контрагентах хозяйственных сделок, издержках заключения хозяйственного договора, контроля исполнения договорных обязательств, издержки правового регулирования собственности, издержки нарушений режима контракта и т. д.

**Объект ЭАУД** – производственный коллектив.

**Предмет ЭАУД** – процесс управленческой деятельности субъекта управления (органа, принимающего решения).

**Цель ЭАУД** – реализация общекультурного и компетентностного подхода путём широкого использования в учебном процессе активных и интерактивных форм проведения занятий (компьютерных симуляций, деловых и ролевых игр, разбора конкретных ситуаций, психологических и иных тренингов) в сочетании с внеаудиторной работой с целью формирования и развития профессиональных навыков обучающихся, а также встреч с представителями российских и зарубежных компаний, государственных и общественных организаций, мастер-классы экспертов и специалистов, круглые столы, научно-технические конференции и олимпиады.

**Задачи ЭАУД:**

- познать источники методологии ЭАУД;
- выяснить межпредметные дисциплины;
- изучить передовой зарубежный опыт менеджмента качества;
- получить практику применения отдельных методик оптимальных управленческих решений при планировании, организации, мотивации и контроле, ведущих к эффективности управления.

**Общекультурные компетенции** – способность находить организационно-управленческие и экономические решения, разрабатывать алгоритмы их реализации и готовности нести ответственность за их результаты (ОК-9).

**Профессиональные компетенции** – знание экономических основ поведения организаций, иметь представление о различных структурах рынков и способностью проводить анализ конкурентной среды отрасли (ПК-30).

## *Роль и место управленческой деятельности в национальной экономике*

**Кибернетика** (от гр. *Kybernetike*) – искусство управления, наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в живых организмах, машинах, обществе.

**Ключевые элементы системы национальной экономики** связаны с определением источников экономической выживаемости страны:

- национальная экономика как система хозяйствования;
- национальная экономика как учебная специальность;
- национальная экономика как учебная дисциплина.

**Национальная экономика** – единый комплекс взаимосвязанных отраслей (видов экономической деятельности), сформированных в результате общественного разделения труда, научно-технического развития, международного сотрудничества.

**Нация** (от лат. *natio*) – народ.

**Уровень в национальной хозяйственной системе** – однородная совокупность резидентов со сходными функциями в системе национальной экономики.

## *Макроэкономические инструменты анализа в управлении национальной экономикой*

**Баланс народного хозяйства (БНХ)** – система макроэкономической информации, отражающая основные показатели состояния и развития народного хозяйства с позиции примата материального производства по отношению к другим сферам экономики.

**Валовой внутренний продукт (ВВП)** – совокупная стоимость конечных товаров и услуг, произведенных при помощи всех имеющихся в стране факторов производства, вне зависимости от того, кому они принадлежат. ВВП может быть рассчитан тремя методами: 1) производственным; 2) по расходам; 3) по доходам.

**Валовой региональный продукт (ВРП)** – обобщающий показатель экономики региона, определяемый в соответствии с методологией национальных счетов. По своему экономическому содержанию ВРП является близким региональным аналогом показателя ВВП. ВВП – совокупная стоимость конечных това-

ров и услуг, произведенных при помощи отечественных факторов производства на территории страны и за ее пределами.

**Квадранты межотраслевого баланса** (от лат. Quadrans – «четвертая часть») – составные части межотраслевого баланса.

**Материальное производство** – совокупность отраслей экономики, где создаются материальные блага в форме продуктов, энергии, перемещения грузов, а также других формах, являющихся продолжением процесса производства в сфере обращения (другими словами, в данных отраслях создается товарная продукция в виде материально-вещественных элементов и материальные услуги). Примерами отраслей материального производства выступают промышленность, сельское хозяйство, строительство и др.

**Межотраслевой баланс (МОБ) производства и распределения продукции и услуг** – это модель национальной экономики, экономики региона, представленная в виде таблиц. В них содержится система данных (отчетных или прогнозных), характеризующих, с одной стороны, объемы производства продукции и услуг и формирование затрат на их производство, а с другой – распределение продукции и услуг на промежуточное и конечное потребление в целом по экономике. МОБ по системе БНХ имел четыре квадранта. МОБ СНС содержит три квадранта.

**Непроизводственная сфера** – совокупность отраслей экономики, в которых материальные блага не создаются и деятельность которых направлена на удовлетворение индивидуальных потребностей человека. Результатами ее выступают преимущественно нематериальные услуги.

**Национальный доход** – в системе БНХ представлял собой стоимость, созданную «живым» трудом в материальной сфере, т.е. это суммарная чистая продукция, которая рассчитывалась как разность между валовой продукцией и материальными производственными затратами. В системе национальных счетов национальный доход рассчитывается как ВВП минус амортизация и косвенные налоги.

**Совокупный общественный продукт (СОП)** – центральный макроэкономический показатель системы **баланса народного хозяйства (БНХ)**, который рассчитывался в сфере материального производства.

Включал в себя по стоимостной структуре материальные затраты с амортизацией и вновь созданную стоимость (чистую продукцию). Вновь созданная стоимость в свою очередь состояла из необходимого продукта («продукта для себя») и прибавочного («продукта для общества»).

По распределительной структуре СОП делился на фонды возмещения, потребления, накопления.

### *Управление государственной социальной политикой в национальной экономике*

**Административно-распределительные методы** – меры разрешительного и запретительного характера.

**Идеологические методы** направлены на формирование нравственно-этических понятий и норм общества.

**Информационные методы** – влияние средств массовой информации и статистики.

**Индексация денежных доходов и сбережений населения (ИДДСН)** – устанавливаемый государством механизм увеличения денежных доходов и сбережений граждан страны в связи с ростом потребительских цен с целью поддержания покупательной способности денежных доходов и сбережений граждан.

**Индекс потребительских цен (ИПЦ)** – сводный показатель уровня цен, рассчитываемый как отношение стоимости потребительской корзины в отчетном году к ее стоимости в базисном году.

**Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)** – интегральный показатель, рассчитываемый на основе национального дохода в расчете на душу населения, продолжительности жизни и образовательного уровня.

**Количественные показатели уровня жизни** – мера, объем, размер потребления конкретных видов материальных благ и услуг.

**Качественные показатели уровня жизни** – структура потребления по отдельным элементам (питание, жилье, образование, услуги и т. д.).

**Минимальный потребительский бюджет** – стоимостная оценка натурального набора прожиточного минимума с учетом расходов на налоги и другие обязательные платежи.

**Натуральные показатели уровня жизни** – объемы потребления конкретных материальных благ и услуг в натуральном выражении.

**Семья** – лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство. Малоимущая семья (малоимущий гражданин) – семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума. Среднедушевой доход семьи (одиноко проживающего гражданина) – совокупная сумма доходов каждого члена семьи (одиноко проживающего гражданина), деленная на число всех членов семьи. Основные социально-демографические группы населения – трудоспособное население, пенсионеры, дети.

**Социально-демографические показатели уровня жизни** – половозрастной и профессионально-квалификационный состав населения, физическое воспроизводство рабочей силы.

**Социальная политика государства** – система скоординированных мер органов государственной власти, направленных на достижение целей в области социального развития: рост доходов и потребление населения, повышение качества разных сторон жизнедеятельности, социальную защиту граждан страны.

**Стоимостные показатели уровня жизни** – показатели доходов и потребления, выражаемые в денежной оценке.

**Социальная норма** – законодательно утверждаемый показатель максимально допустимого расхода ресурсов на производство и потребление единицы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, удовлетворяющих общественные или личные потребности социального характера установленного качества.

**Социальный стандарт** – устанавливаемая мера потребления гражданами соответствующих социальных благ и услуг не ниже минимально допустимой.

**Общие показатели уровня жизни** – объем национального дохода на душу населения, фонда потребления, потребительского фонда национального богатства.

**Потребительская корзина** – минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

**Прожиточный минимум** – стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума определяется на основе данных по распределению населения по величине среднедушевых денежных доходов и является результатом их соизмерения с величиной прожиточного минимума. Рассчитывается с 1992 г.

**Правовые или законодательные методы** – регулирование деятельности подразделений потребительского комплекса национальной экономики на основе действующего пакета законодательных и нормативных актов.

**Психологические методы** – влияние на психику граждан, манипуляция сознанием.

**Уровень жизни** – интегральная характеристика благосостояния граждан страны, включающая доходы и потребление, условия труда и быта, объем и структуру рабочего и свободного времени, параметры культурного и образовательного развития, показатели здоровья населения.

**Частные показатели уровня жизни** – уровень и способы потребления, условия труда, обеспеченность жильем, уровень социального обслуживания, условия воспитания детей, социальное обеспечение.

**Экономические методы социальной политики государства** – регулирование цен, тарифов, налогов, экономических льгот, пенсий, пособий, стипендий, заработной платы, доходов, социальных выплат всех видов и т. д.

**Экономические показатели уровня жизни** – уровень благосостояния человека, материальные возможности граждан удовлетворять свои физические и духовные потребности.

### ***Роль экономического роста в управлении национальной стратегией развития Российской Федерации***

**Интенсивный тип экономического роста** осуществляется за счет совершенствования технологий, повышения качества ресурсов, роста производительности труда.

**Модель экономического роста Р. Солоу** показывает, как сбережения, рост населения и технологический прогресс воздействуют на рост объема производства во времени. Модель дает основу,

с помощью которой можно проанализировать один из наиболее важных факторов экономики: какая часть произведенного продукта должна потребляться сегодня и какая – сберегаться для будущего.

**Неравновесная модель** – рассматривает экономику не только как неравновесную систему, но и как дифференцированную систему, а также все частные случаи неравновесия, возникающие в экономике.

**Оценка экономического роста при плановой системе** – осуществлялась по показателям валовой продукции, допускающим многократный повторный счет.

**Оценка экономического роста при рыночной системе** – осуществляется по показателям добавленной стоимости, исключая повторный счет.

**Равновесная модель** – предполагает сбалансированность взаимодействующих сил и отсутствие внутренних импульсов к нарушению баланса.

**Темп роста** – отношение показателя отчетного периода к базисному, которое может выражаться в разгах или процентах.

**Темп прироста** – показатель изменения в процентах величины за некоторый период времени.

**Факторы экономического роста** – подразделяются на три группы:

- 1) факторы предложения;
- 2) факторы спроса;
- 3) факторы распределения.

**Экстенсивный тип экономического роста** – осуществляется за счет вовлечения в производство дополнительных ресурсов при сохраняющемся уровне технологии и качестве самих ресурсов.

**Экономический рост** – 1) увеличение реального ВВП за некоторый период времени; 2) увеличение за некоторый период времени реального ВВП на душу населения.

***Управление воспроизводственным потенциалом  
как предпосылка эффективного функционирования  
национальной экономики***

**Воспроизводственный потенциал национальной экономики** – совокупность возможностей, обеспечивающих протекание

в ней политических, экономических, социальных, духовных, биологических и других воспроизводственных процессов.

В экономической сфере национальной экономики это совокупная способность экономики страны:

– производить национальный промежуточный и конечный продукт, т.е. производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозки грузов, оказывать услуги;

– обращать и потреблять промежуточный и конечный продукты в национальной экономике;

– повышать благосостояние общества в целом и его членов.

**Накопленное богатство** – основные и оборотные фонды, резервы и запасы различного назначения.

**Научно-технический потенциал** – совокупность ресурсов, необходимых для проведения научных исследований, изобретений, научно-технических нововведений и т.п.

**Производственный потенциал национальной экономики** – с одной стороны, это реальный объем продукции, который возможно произвести при полном использовании имеющихся ресурсов, а с другой – обеспеченность производства определяющими видами ресурсов или факторами производства.

**Рециклинговый потенциал** – увеличение воспроизводственного потенциала за счет комплексного использования природного и иного сырья.

**Финансовый потенциал** – совокупность всевозможных источников создания финансовых и кредитных ресурсов, включая доходы и высоколиквидные активы населения.

**Теневой потенциал** – возможности, формируемые на базе теневого воспроизводственного процесса: теневое производство, теневое распределение, теневой обмен, теневое потребление. Из теневого воспроизводственного процесса складываются возможности теневого накопления.

**Человеческий потенциал** – исчисляется на базе трех показателей:

1) долголетия, измеряемого как продолжительность предстоящей жизни при рождении;

2) достигнутого уровня образования, измеряемого как совокупный индекс грамотности взрослого населения и совокуп-

ной доли учащихся, поступивших в учебные заведения первого, второго и третьего уровней;

3) уровня жизни, измеряемого на базе реального ВВП на душу населения.

**Экономический потенциал национальной экономики** – совокупность наличных материальных и трудовых ресурсов, способных обеспечить максимально возможный уровень производства продукции и услуг.

### *Управление трудовым потенциалом Российской Федерации*

**Безработные** (применительно к стандартам Международной организации труда – МОТ) – лица в возрасте 16 лет и старше, которые в рассматриваемый период:

- не имели работы (доходного занятия);
- занимались поиском работы;
- были готовы приступить к работе.

**Естественная норма безработицы** – общее число безработных фрикционного и структурного типов.

**Закон Оукена** – отношение между уровнем безработицы и отставанием объема ВВП.

**Занятое население в экономике** – лица, которые в рассматриваемый период выполняли работу по найму за вознаграждение, а также приносящую доход работу не по найму самостоятельно либо с одним или несколькими партнерами как с привлечением, так и без привлечения наемных работников.

**Институциональное население** – лица, не достигшие трудоспособного возраста, вышедшие на пенсию, находящиеся в больницах и т. п.

**Неинституциональное население** – трудоспособное население.

**Трудоспособное население** – мужчины в возрасте от 16 до 60 лет, женщины – от 16 до 55 лет.

**Постоянное население** – лица, постоянно проживающие на данной территории, включая временно отсутствующих.

**Структурная безработица** – состояние незанятости в течение длительных периодов из-за структурных сдвигов в экономике.

**Уровень безработицы** – удельный вес численности безработных в численности экономически активного населения.

**Фрикционная безработица** – краткий период незанятости, необходимый для поиска места службы, соответствующего квалификации работника.

**Циклическая безработица** – отклонение нормы безработицы от естественного уровня в результате мощного подъема экономики или спада деловой активности.

**Экономически активное население** – часть населения, обеспечивающая за рассматриваемый период предложение рабочей силы для создания товаров и услуг.

**Экономически неактивное население** – лица, которые не считаются занятыми и безработными в течение рассматриваемого периода.

### *Управление инфляционной политикой Российской Федерации*

**Гиперинфляция** (от греч. hyper – «над», «сверх» и inflatio) – резкое, крутое обесценение денег, быстрое снижение их покупательной способности, проявляющееся в значительном росте цен. Принято считать, что гиперинфляция наступает при росте уровня цен, превышающем 50% в месяц, т.е. с темпом более 1,5 раза в месяц.

**Инфляция** (от лат. inflatio – вздутие) – обесценение денег, проявляющееся в форме роста цен на товары и услуги, не обусловленного повышением их качества.

**Инфляция** – в наиболее традиционном понятии инфляция воспринимается как процесс переполнения каналов обращения денежной массой сверх потребностей товарооборота, что вызывает обесценение денежной единицы и рост товарных цен.

**Инфляция ползучая** – проявляющаяся в длительном постепенном росте цен.

**Инфляция галопирующая** – проявляется в росте цен на 20–200% в год.

**Инфляция издержек** – инфляция, проявляющаяся в росте цен на ресурсы, факторы производства, вследствие чего растут издержки производства и обращения, а с ним и цены на выпускаемую продукцию.

**Инфляция импортируемая** – вызывается воздействием внешних факторов, например чрезмерным притоком в страну иностранной валюты и повышением импортных цен.

**Инфляция ожидаемая** – предполагаемый ее уровень в будущем периоде вследствие действия факторов текущего периода.

**Инфляция непредвиденная** – уровень инфляции, оказавшийся выше ожидаемого за определенный период.

**Инфляция открытая** – инфляция за счет роста цен потребительских товаров и производственных ресурсов.

**Инфляция скрытая** – инфляция, возникающая вследствие товарного дефицита, сопровождающегося стремлением государственных органов удержать цены на прежнем уровне.

**Инфляция спроса** – инфляция, проявляющаяся в превышении спроса над предложением, что ведет к росту цен.

**Сеньораж** – доход от эмиссии денег.

**Уровень цен** – средневзвешенная цена, уплачиваемая за готовые товары и услуги в данный момент времени, измеряется индексами цен.

### *Управление внешнеэкономическими аспектами открытой национальной экономики*

**Внешнеторговый оборот** – сумма экспорта и импорта.

**Дебет** (от лат. debet – он должен) – 1) сумма, причитающаяся к выплате или получению в результате хозяйственных отношений с юридическим или физическим лицом. В активе дебет означает увеличение учитываемых сумм, в пассиве – уменьшение; 2) счёт поступлений и долгов данной организации; 3) одна из сторон (левая) бухгалтерского счёта, имеющего форму двусторонней таблицы.

**Закрытая экономика** – экономика страны, не находящейся в торгово-экономических, научно-технических, транспортно-коммуникационных связях с другими странами.

**Импорт** – ввоз товаров и услуг в страну.

**Кредит** (от лат. creditum – ссуда, долг, credere – верить) – 1) ссуда в денежной или товарной форме на условиях возвратности и обычно с уплатой процент; 2) правая часть бухгалтерского учёта. В активных счетах по кредиту записывается уменьшение, в пассивных – увеличение объекта учёта.

**Конвертируемость** (от лат. conversion – обмен, превращение, перерасчет) – обмен одной валюты на другую по действующему валютному курсу. В Российской Федерации достигнута внутрен-

няя конвертируемость, т.е. ее валюта свободно обменивается на другие. Внешняя конвертируемость возможна, когда за денежной единицей стоит товарная масса, способная конкурировать на мировом рынке.

**Открытая экономика** – экономика страны, находящейся в торгово-экономических, научно-технических, транспортно-коммуникационных связях с другими.

**Платежный баланс** – запись итогов всех экономических сделок между резидентами данной страны и остальным миром в течение определенного периода времени.

**Резэкспорт** – товары, ввезенные в страну, а затем вывезенные за границу без переработки.

**Сальдо** (от ит. Saldo – расчёт, расплата, остаток) – разность между денежными поступлениями и расходами за определенный промежуток времени. Положительное, активное сальдо означает превышений поступлений над расходами, а отрицательное – наоборот.

**Средние экспортные (импортные) цены** – представляют собой отношение общей стоимости экспортируемого (импортируемого) товара к его количеству.

**Счет текущих операций** – показатели экспорта и импорта товаров и услуг; доходов, получаемых из-за рубежа и выплачиваемых за рубеж; текущих трансфертов за рубеж и из-за рубежа.

**Счет операций с капиталом** – показатели операций с капитальными трансфертами и непроизведенными нефинансовыми активами.

**Уровень открытости** – отношения чистого экспорта или суммы экспорта и импорта к показателю ВВП или национального дохода.

**Финансовый счет** – показатели по операциям с финансовыми требованиями резидентов к нерезидентам и обязательствам резидентов перед нерезидентами.

**Чистый экспорт** – разность между экспортом и импортом.

**Экспорт** – вывоз из страны товаров и услуг отечественного производства, а также резэкспорт товаров.

**Номинальный обменный курс** – относительная цена валют двух стран.

**Реальный обменный курс** – относительная цена товаров, произведенных в двух странах.

## *Управление стабилизационной политикой в закрытой и открытой экономике*

**Деноминация** (от лат. *denominatio* – переименование) – укрупнение денежной единицы страны без изменения ее наименования, проводимое в целях облегчения денежного обращения и придания большей полноценности деньгам. Деноминации предшествует значительное разбухание денежной массы, вызывающее обесценение денег. В СССР две деноминации были осуществлены в начале 1920-х гг.: в соответствии с декретами от 3 ноября 1921 г. и 24 октября 1922 г. В 1961 г. «старые» деньги были заменены на «новые» таким образом, что десяти «старым» рублям соответствовал один «новый» рубль. Деноминация в Российской Федерации проведена также в 1998 г. Вследствие деноминации удастся значительно сократить число денежных купюр и монет, находящихся в обращении.

**Дискреция** (от лат. *discretio*) – способ решения экономических проблем, заключающийся в том, что лицо, орган, принимающие решения, действуют в основном по собственному усмотрению, в зависимости от своего видения экономических условий их оценки.

**Дискреционная фискальная политика** – целенаправленное изменение величин государственных расходов, налогов и сальдо государственного бюджета в результате специальных решений правительства, направленных на изменение уровня занятости, объема производства, темпов инфляции и состояния платежного баланса.

**Недискреционная фискальная политика** – автоматическое изменение названных величин в результате циклических колебаний совокупного дохода. Недискреционная фискальная политика предполагает автоматическое увеличение чистых налоговых поступлений в госбюджет в периоды роста ВВП, которое оказывает стабилизирующее воздействие на экономику.

**Повышение уровня** (степени) открытости хозяйственной системы – развитие внешнеэкономических связей национальной экономики с хозяйственными системами стран ближнего и дальнего зарубежья.

По степени интеграции в мировую практику хозяйствования различаются национальные экономики закрытого и открытого типов.

**Политика учетной ставки** – инструмент политики стабилизации через регулирование денежной массы в обращении путем изменения процента по займам коммерческих банков у Банка России.

**Стабилизационная политика** – действие государства по регулированию национальной экономики с целью удержания ВВП на уровне, близком к потенциальному при низких стабильных темпах инфляции.

**Секвестр** (от лат. *sequestro* – ставлю вне, отделяю) – пересмотр состава бюджетных статей, обычно в сторону сокращения расходов.

**Эффект вытеснения** – повышение процентных ставок и последующее сокращение намеченного чистого объема инвестиций в экономике, вызванное увеличением займов федерального правительства на денежном рынке, в связи с чем при постоянном объеме общих денежных средств уменьшаются частные инвестиции.

### *Экономические аспекты индикативного планирования и прогнозирования национальной экономики*

**Аспект** (от лат. *aspectus* – взгляд, вид) – точка зрения, с которой рассматривается явление, понятие.

**Директивные методы управления** – основаны на том, что субъект управления или управляющий орган вырабатывает директивы, команды, распоряжения, подлежащие неукоснительному использованию со стороны объекта управления.

**Индикатор** (от лат. *indicator* – указатель) – ориентирующий экономический показатель, измеритель, позволяющий в определенной степени предвидеть, в каком направлении следует ожидать развитие экономических процессов.

**Индикативное планирование** – недирективное, советующее, ориентирующее на государственном уровне.

**Индикаторы в национальной экономике** – параметры, характеризующие состояние и направления развития экономики, выработанные органами государственного управления в ходе формирования социально-экономической политики и устанавливающие меры государственного воздействия на хозяйственные процессы с целью достижения этих параметров.

**Планирование** – одна из составных частей управления, заключающаяся в разработке и практическом осуществлении планов, определяющих будущее состояние экономической системы, а также путей, способов и средств его достижения.

**Прогноз** (от греч. prognosis) – обоснованное предположение о вероятном развитии событий, ситуации. Это предвидение, предсказание о развитии чего-либо, основанное на определенных данных. Прогноз – оценка будущей тенденции с помощью исследования и анализа доступной информации.

**Прогнозирование в национальной экономике** – научно обоснованное предвидение социально-экономических процессов.

**Экономика** (от гр. oikonomike – искусство ведения хозяйства, домоводство) – 1) народное хозяйство, включающее отрасли материального производства и непромышленной сферы; 2) научная дисциплина, занимающаяся изучением секторов (промышленность, сельское хозяйство, услуги) и отраслей страны или отдельных её регионов, а также некоторых условий и элементов (аспектов) производства.

### *Управление в особых экономических зонах*

**Особая экономическая зона (ОЭЗ)** – часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

**Оффшор** – центры оффшорного бизнеса (ЦОБ) (режима), связанные с уменьшением или полным исключением налогообложения доходов иностранных лиц, создающих холдинги в этих центрах. Организации, находящиеся в ЦОБ, пользуются территорией страны с ограниченными ресурсами для проведения операций за её пределами, но фактически не являются частью её экономики (регистрационные сборы от оборота, рабочие места).

**Промышленно-производственная ОЭЗ** – часть территории какого-то административно-территориального образования, ориентированная на интенсивное производство продукции, потребители которой проживают по всему миру.

**Резидент ОЭЗ** (от лат. residentis – сидящий, пребывающий) – юридическое или физическое лицо, зарегистрированное или постоянно проживающее в данной стране.

**Шенгенская виза** – отметка в паспорте, которая означает разрешение на въезд данному лицу на территорию другого государства, на выезд или проезд через неё на условиях шенгенских соглашений.

**Технико-внедренческая особая экономическая зона** – часть территории какого-либо административно-территориального образования, ориентированная на разработку лучших в мире образцов инновационно-технологического оборудования.

**Экономическая зона любого типа** – особое территориально-хозяйственное и административно-территориальное образование, ориентированное не только на поощрение предпринимательской деятельности, но и на активизацию всей системы национальных, исторических, социальных и прочих факторов, определяющих, с одной стороны, возможный вклад экономической зоны в национальную экономику, а с другой – уровень производительных сил и производственных отношений рыночного типа региона, где размещается экономическая зона.

### *Управление экономической безопасностью страны. Защита целостности национальной экономики*

**Национальная безопасность** – защита и сохранение суверенитета государства, его территориальной целостности, способность адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные внешние и внутренние угрозы.

**Инструментами защиты** национальной экономики от импортной интервенции являются установление таможенных тарифов и количественные ограничения во внешней торговле.

**Модернизация** – делать современным, изменять, усовершенствовать.

**Модификация** – видоизменять, преобразовывать, приобретать незначительные новые свойства.

**Оптимизация** – процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние. Процесс выбора наилучшего варианта из множества возможных.

**Предпосылки** – предложения, рассматриваемые как истинные.

**Развитие** – процесс закономерного изменения, перехода из одного состояния в другое, более совершенное, переход от старого какого-либо состояния к новому.

**Риск** – возможность потерь или недостижения результата в сложившихся условиях.

**Фактор** – движущая сила, причина какого-либо явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении.

**Условие** – обстоятельства, от которых что-либо зависит.

**Экономическая безопасность** – состояние национальной экономики, которое характеризуется действенным контролем со стороны государственных структур за поддержанием на обоснованно приемлемом уровне:

а) удовлетворения базовых потребностей населения в материальных благах;

б) конкурентоспособности экономики;

в) целостности экономического пространства.

### *Экономические аспекты теневого оборота в национальной экономике*

**Теневая экономика** – в широком смысле слова трактуется как экономическая деятельность, которая уполномоченными органами официально не регистрируется и налогами не облагается. В узком смысле – это скрытое производство, причем осуществляемое крупными производственными единицами.

**Государственный контроль за финансовыми операциями** – сбор информации, мониторинг и анализ операций в целях выявления аномальных изменений в финансовых потоках (как по международным, так и по внутренним транзакциям), а также между финансовыми посредниками по видам операций, выходящих по сумме за определенный порог.

**Межотраслевой баланс (МОБ) с дополнением теневого оборота** – межотраслевой баланс, в котором каждая отрасль в подлежащем и сказуемом I квадранта МОБ раздваивается на официальную и теневую. Сюда также могут быть добавлены запрещенные виды производств товаров, работ и услуг (производство оружия, наркотиков и т. д.). Двойственный характер приобретают также конечный продукт и валовая добавленная стоимость.

**Метод «Палермо»** – используется в оценке теневой экономики и заключается в том, что с помощью методов регрессионного анализа выявляется соответствие между фактическим

потреблением и величиной заявленного дохода ведущими налогоплательщиками. Под условным названием «Палермо» понимается регион с наибольшим разрывом между этими показателями и соответственно наибольшим распространением теневой экономики. Сравнивая величину разрыва в «Палермо» с ее размерами в более «честных» регионах, получают приблизительную оценку дохода от теневой экономики («черный» или «скрытый» прибавочный продукт).

**Метод «товарных потоков»** (балансовый метод) – используется в оценке теневой экономики и заключается в том, что совокупность ресурсов (производство и импорт) отдельных продуктов увязывается с данными по их использованию на конечное и промежуточное потребление, а также накопление и экспорт.

**Метод косвенных индикаторов** (косвенный метод) – используется в оценке теневой экономики и заключается в том, что выявление теневой экономики производится с помощью определенных индикаторов, непосредственно связанных с показателями промышленного производства, таких как, например, уровень энергопотребления, заработная плата и др.

**Неформальная деятельность** – деятельность некорпорированных и принадлежащих домашним хозяйствам предприятий, действующих обычно на законном основании и нацеленных на производство товаров и услуг для обеспечения в этих хозяйствах занятости и доходности.

**Нелегальная деятельность** – деятельность хозяйствующих субъектов, занятых незаконным производством или сбытом продукции и услуг (например, производством оружия или наркотиков, контрабандой), а также субъектов, не имеющих права заниматься осуществляемым видом деятельности (например, врачей, практикующих без лицензии).

**Обследование уровня жизни населения** является выборочным и проводится Федеральной службой государственной статистики. Оно включает следующие показатели:

- все доходы домашних хозяйств;
- совокупные расходы домашних хозяйств на продовольственные и непродовольственные товары, в том числе приобретенные у частных лиц и на рынке;

- жилищно-коммунальные расходы, в том числе расходы по найму жилья у частного лица;
- расходы на личное подсобное хозяйство;
- расходы на приобретение медицинского оборудования, лекарств, посещение медицинских учреждений;
- прочие расходы, в том числе покупка иностранной валюты;
- выручку домашнего хозяйства от продажи продукции личного подсобного хозяйства.

**Скрытая деятельность** – разрешенная законом деятельность, которая официально «не показывается» или ее объем уменьшается осуществляющими ее субъектами с целью уклонения от уплаты налогов, внесения социальных взносов или от выполнения определенных административных обязанностей. Эта деятельность возможна практически во всех отраслях экономики. Проблема определения параметров «скрытого» хозяйствования близка к традиционной для статистики проблеме полного охвата отчетностью экономических единиц.

**Структура теневого национального продукта** – отраслевой, продуктовый, воспроизводственный срезы теневого национального продукта.

### *Экономические аспекты управления в условиях мировой глобализации*

**Автаркия** – экономическая самостоятельность одной или нескольких стран.

**Внешнеторговая квота** – отношение суммы экспорта и импорта страны к ее ВВП.

**Внешнеэкономическая политика** – целенаправленные действия государства и его органов по определению режима регулирования внешнеэкономических связей и оптимизации участия страны в международном разделении труда. Основными составляющими этой политики являются внешнеторговая политика (включая экспортную и импортную политику), политика в области привлечения иностранных инвестиций и регулирования национальных капиталовложений за рубежом, а также валютная политика.

**Всемирная торговая организация (ВТО)** – многосторонняя торгово-экономическая организация, правовой основой которой

являются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) в редакции 1994 г., Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС). Сюда же входят несколько десятков соглашений, договоренностей, решений, протоколов и деклараций, имеющих одинаковую силу для стран-членов.

**Всемирный банк (ВБ)** – специализированное учреждение ООН, состоящее из четырех тесно связанных между собой организаций, общей целью которых является повышение уровня жизни в развивающихся странах за счет финансовой помощи промышленно развитых стран. К этим организациям относятся Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР), Международная финансовая корпорация (МФК) и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ). ВБ представляет крупнейший в мире инвестиционный институт, на его долю приходится около половины финансовых средств, направляемых всеми международными организациями в развивающиеся страны для их скорейшего социально-экономического развития.

**Глобализация** – процесс превращения мирового хозяйства в единый рынок товаров, услуг, рабочей силы и капитала.

**Глобалистика** – специфическое самостоятельное направление международных, прежде всего экономических исследований, занимающихся изучением глобальных проблем, появившееся в конце 1960-х годов.

**Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)** – международная валютно-кредитная организация, созданная специально для оказания помощи странам Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР на этапе рыночных преобразований.

**Европейский союз (ЕС)** – наиболее развитая интеграционная группировка в мире. По своей сути является экономическим, валютным и политическим союзом 25 государств-членов (с 1 мая 2004 г.).

**Европейское экономическое пространство** – зона свободного движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, включающая страны ЕС и Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ) (функционирует с 1994 г.).

**Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)** создан в 1990 г. на основе межправительственного соглашения. ЕБРР является международной финансовой организацией с высоким рейтингом. Такой статус открывает ему широкий доступ на международные рынки капиталов, дает большие возможности для заимствования там средств на льготных условиях. В настоящее время членами ЕБРР являются 60 стран. Штаб-квартира ЕБРР находится в Лондоне (Великобритания). В состав ЕБРР в качестве институциональных членов входят ЕС и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Россия вступила в ЕБРР в 1992 г.

**Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)** был учрежден в 1958 г. в соответствии с Римским договором. Его устав является составной частью Договора о ЕС. Задачи банка определяются на основе решений Европейского союза. ЕИБ представляет собой финансово автономную и юридически самостоятельную организацию. Члены ЕИБ – все страны ЕС. Штаб-квартира ЕИБ находится в г. Люксембурге (Люксембурге).

**Интеграционное объединение** – хозяйственная группировка, созданная для регулирования интеграционных связей между странами-участниками.

**Интеграция «разных скоростей»** – практика интеграционного сотрудничества в рамках союза СНГ и других объединений, при которой заключаются соглашения между отдельными их членами, предусматривающие ускорение и углубление интеграционных процессов в определенных областях.

**Интернационализация экономики (хозяйственной жизни)** – усиление участия страны в мировом хозяйстве.

**Внешнеторговый оборот страны** – общая сумма экспорта и импорта.

**Импортная квота** – отношение импорта товаров (и услуг) к ВВП страны.

**Квота** – количественная нетарифная мера ограничения экспорта или импорта товара (услуг) определенным количеством или суммой на определенный промежуток времени.

**Конкурентоспособность страны (национальная конкурентоспособность)** – способность ее фирм и отраслей опережать соперника в завоевании и укреплении позиций на зарубежных рынках.

**Модель международной специализации страны** – устойчивое преобладание в экспорте страны тех или иных товаров и услуг.

**Международные финансовые организации (МФО)** – способствуют укреплению мирохозяйственных связей и активизации участия стран в международных валютно-кредитных отношениях.

**Международный валютный фонд (МВФ)** – специализированное учреждение ООН. Он был создан в 1944 г. на Бреттон-Вудской международной валютно-финансовой конференции.

Соглашения о МВФ, принятые на конференции, играют роль его устава. Фонд начал функционировать в 1946 г., его штаб-квартира находится в Вашингтоне (США). В настоящее время членами МВФ являются 182 страны. Членство страны в МВФ является предпосылкой ее вступления во Всемирный банк (ВБ). Россия стала членом МВФ в 1992 г.

**Международный банк реконструкции и развития (МБРР)** является учреждением ООН. Был создан в 1944 г. на Бреттон-Вудской международной валютно-финансовой конференции. Соглашение о МБРР, принятое на Конференции, играет роль его устава. Устав МБРР неоднократно менялся. Банк начал функционировать в 1946 г., его штаб-квартира находится в Вашингтоне. Присоединение страны к МБРР возможно только в том случае, если она является членом МВФ. Членство страны в МБРР является предпосылкой ее вступления в ВБ.

**Международная ассоциация развития (МАР)** была создана в 1960 г. и является специализированным учреждением ООН. Формально МАР считается независимой от МБРР, поскольку имеет самостоятельный устав и финансовую базу. Однако фактически она представляет собой фонд ресурсов, которым управляет МБРР, и является его филиалом. Как правило, МАР в отличие от МБРР предоставляет развивающимся странам беспроцентные кредиты за счет стран-доноров. Члены МАР – 160 стран, в том числе Россия.

**Международный финансовый комитет (МФК)** создан в 1956 г. и является специализированным учреждением ООН. Формально он считается независимым от МБРР, является самостоятельным юридическим лицом со своим уставом и собственными ресурсами. Однако фактически это филиал МБРР. МФК не только предоставляет кредиты, но и приобретает акции компаний. В отличие от МБРР он не требует правительственных гарантий

и не берет на себя риски, тщательно отбирая проекты. Выделенные кредиты обычно не превышают 25% стоимости проекта. Члены МФК – 174 страны, в том числе Россия.

**Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ)** создано в 1988 г. и является специализированным учреждением ООН. Будучи финансово независимым, тем не менее является филиалом МБРР. Члены МАИГ – 145 стран, в том числе Россия.

**Банк международных расчетов (БМР)** создан в 1930 г. как межгосударственный банк, совмещающий проведение чисто коммерческих операций для центральных банков с ролью организатора и участника валютного сотрудничества, деятельность которого регулируется международным правом. Центральные банки являются основателями и клиентами БМР. Его штаб-квартира находится в Базеле (Швейцария). Члены БМР – 34 страны. Россия вступила в БМР в 1996 г.

**Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)** создана в 1961 г. после ратификации Конвенции о ее учреждении всеми странами-членами. В настоящее время в ее состав входят 30 промышленно развитых стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция, Южная Корея, Япония. Штаб-квартира ОЭСР находится в Париже (Франция).

**Экспортная квота** – отношение экспорта товаров (и услуг) к ВВП страны.

### *Управленческие проблемы региональной экономики*

**Бюджетный федерализм** – определенный способ устройства бюджетной системы страны, где каждый уровень государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах бюджетных полномочий.

**Инструментами реализации бюджетного федерализма** выступают трансферты, субвенции, дотации.

**Интеграция** (от лат. integer – целый) – объединение экономических субъектов, углубление их взаимодействия, развитие

связей между ними. Экономическая интеграция имеет место как на уровне национальных хозяйств целых стран, когда интегрирующимися субъектами выступают регионы страны, так и между предприятиями, фирмами, компаниями, корпорациями. Проявляется в расширении и углублении производственно-технологических связей, совместном использовании ресурсов, объединении капиталов, а также в создании друг другу благоприятных условий осуществления экономической деятельности, снятия взаимных барьеров.

**Государственная система управления** – совокупность элементов, предпосылок и условий, принципов, а также организации управления в стране.

**Многоуровневая система государственного управления** – основана на распределении полномочий и ответственности между уровнями власти, а также гарантии их деятельности.

**Государственная региональная политика** – неотъемлемая составная часть политики государства, связанная с организацией территории страны в соответствии с принятой государственной стратегией развития. Выражается в целевых действиях государства, направленных на сбалансирование условий деятельности регионов и их результатов, повышении эффективности использования совокупных региональных ресурсов и возможностей, создании условий для повышения эффективности деятельности отдельных регионов в целом.

**Основная цель государственной региональной политики** – обеспечение достойного уровня жизни граждан в каждом регионе Российской Федерации. Направления государственной региональной политики – налоговая, бюджетная, ценовая, инвестиционная, структурная, институциональная, социальная политики.

**Региональная бюджетная система** – составная и обособленная в рамках закона часть общегосударственной бюджетной системы. Бюджетная система региона включает консолидированный бюджет региона, бюджеты территориальных образований, входящих в регион, а также внебюджетные фонды региона.

**Регион как объект государственного управления** – часть территории, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Основной

1. *Акофф Р.* Планирование будущего корпораций: пер. с англ. – М.: Прогресс, 1985. – 328 с.
2. *Анисимов Б. Н.* Новая модель управления – рыночный хозрасчёт – в действии. История. Опыт. Перспективы: монография. /Б.Н. Анисимов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2013. – 266 с.
3. *Ансофф И.* Стратегическое управление: сокр. пер. с англ. / науч. ред. и авт. Л. И. Евенко. – М.: Экономика, 1989. – 520 с.
4. *Артемова О. В.* Сравнительная оценка регионов по уровню развития отраслей специализации / О. В. Артемова, М. Л. Чепурнова // Социум и власть. – 2014. – № 4. – С. 95–102.
5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е изд. – М.: Омега-Л, 2012. – 584 с.
6. *Баринаева В. А.* Развитие инфраструктуры нововведений: зарубежный опыт и возможности его применения в российской практике / В. А. Баринаева, В. А. Еремкин, В. В. Рыбалкин // Рос. внешнеэкон. вестн. – 2014. – № 2. – С. 36–48.
7. Большой экономический словарь/под ред. А. Н. Азрилияна. – 5-е изд., доп. и пер. – М.: Ин-т новой экономики, 2002. – 1280 с.
8. *Брюханова Н. В.* Формирование методического обеспечения института оценки регулирующего воздействия в регионе как базовый элемент результативности его функционирования / Н. В. Брюханова // Сиб. фин. шк. – 2014. – № 2. – С. 10–15.
9. *Вахрушев В.* Принципы японского управления. – М.: ТШБ, 1992. – 172 с.
10. *Вдовин С. М.* Развитие инфраструктурного потенциала в целях устойчивого развития региона // Регион. экономика: теория и практика. – 2014. – № 25. – С. 10–18.
11. *Гелбрейт Д.* Новое индустриальное общество. – М.: Экономика, 1969. – 244 с.
12. *Глазырина И. П.* Экологическая составляющая экономического развития: приграничные регионы России и Китая / И. П. Глазырина, И. А. Забелина, Е. А. Клевакина // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 5–24.
13. *Гоффе Н.* Мегалополисы – инкубаторы инноваций // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2014. – № 3. – С. 46–59.
14. *Друкер П. Ф.* Задачи менеджмента XXI века: пер. с англ.: учеб. пособие. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2000. – 272 с.
15. *Дырда С. Г.* К вопросу о некоторых проблемах организации местного самоуправления на Дальнем Востоке России (на примере Ха-

баровского края) // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности: материалы III Межрегион. науч.-практ. конф. – Новосибирск, 2014. – С. 166–172

16. *Жихаревич Б. С.* Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2. – С. 216–234.

17. *Инвестиции в России, 2013:* стат. сб. / Федерал. служба гос. статистики (Росстат). – М., 2013. – 303 с.

18. *Камаев В. Д.* Экономическая теория: краткий курс: учеб. / В. Д. Камаев, М. З. Ильчиков, Т. А. Борисовская. – 4-е изд., стереотип. – М.: КНОРУС, 2010, – 384 с.

19. *Коуз Р.* Природа фирмы: пер. с англ. – М.: Дело, 2001. – 360 с.

20. *Кочетков Г. Б.* Корпорация. Американская модель / Г. Б. Кочетков, В. Б. Супян. – СПб.: Питер, 2005. – 320 с.

21. *Маркс К.* Капитал / К. Маркс, Ф. Энгельс // Соч. – Т. 23.

22. *Мескон М.* Основы менеджмента: учеб. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело, 2000. – 704 с.

23. *Мицберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации/пер. с англ. Ю. Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2002. – 512 с.

24. *Молотков Ю. И.* Системное управление социально-экономическими объектами и процессами. – Новосибирск: Наука, 2004. – 509 с.

25. *Молотков Ю. И.* Моделирование системного управления муниципальным образованием. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2012. – 419 с.

26. *Новикова И. В.* Глобализация, государство и рынок: ретроспектива и перспектива взаимодействия. – Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2009. – 249 с.

27. *Основные итоги социально-экономического развития Новосибирской области: 2013 год (по кат. 1.1)* / Федерал. служба гос. статистики, Территор. орган ФСГС по Новосиб. обл. – Новосибирск, 2014. – 131 с.

28. *Основные итоги социально-экономического развития Новосибирской области: янв. 2014 г. (по кат. 1.1)* / Федерал. служба гос. статистики, Территор. орган ФСГС по Новосиб. обл. – Новосибирск, 2014. – 125 с.

29. *Основные показатели работы добывающих, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды в Новосибирской области: бюл. за 2013 г. (по кат. 4.20)* / Федерал. служба гос. статистики, Территор. орган ФСГС по Новосиб. обл. – Новосибирск, 2014. – 71 с.

30. *Пашкус В. Ю.* Теории менеджмента на пороге XXI века: учеб. пособие / В. Ю. Пашкус, Н. А. Пашкус, З. А. Савельева. – СПб.: Изд. Дом «Сентябрь», 2002. – 272 с.

31. *Лино Р.* Корпоративное айкидо: пер. с англ. – СПб.: Питер, 2001. – 224 с.
32. *Ролз Дж.* Теория справедливости / науч. ред. проф. В.В. Целищев. – Новосибирск.: Изд-во НГУ, 1995. – 536 с.
33. *Салмон Р.* Будущее менеджмента. – СПб.: Питер, 2004. – 298 с.
34. *Судьба* континента Сибирь: проблемы развития: эксперт. курс / под ред. В. С. Ефимова; М-во образования и науки РФ, Сиб. федерал. ун-т, Сиб. эксперт. клуб. – М.: ИНФРА-М; Красноярск: СФУ, 2014. – 186 с.
35. *Участие* государства в коммерческой деятельности. – М.: Юрист, 2001. – 384 с.
36. *Ясин Е.Г.* Приживётся ли демократия в России. – 2-е изд. – М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2012. – 864 с.
37. *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности: пер. с англ. – М.: БИЗНЕС-ИНФОРМ, 2007. – 198 с.

### Дополнительный

1. *Цукарев С. С.* Основы менеджмента: практикум / С. С. Цукарев, В. В. Цевелев, О. С. Краснов. – Новосибирск: СНИИГТИМС, 2005. – 310 с.
2. *Цукарев С. С.* Общий менеджмент: электрон. учеб. пособие для вузов / С. С. Цукарев, В. А. Грищенко, В. И. Федосеев [и др.]. – Новосибирск: ООО «Студия РИФ», СГУПС, 2001.
3. *Цукарев С. С.* Трудовые договоры (контракты): учеб. пособие для вузов / С. С. Цукарев, В. С. Крупнова. – Новосибирск: СГУПС, 1998. – 68 с.
4. *Цукарев С. С.* Инструкция по делопроизводству СГУПС: практ. пособие / С. С. Цукарев, Б. А. Рябышев. – Новосибирск: СГУПС, 1998. – 102 с.
5. *Цукарев С. С.* Общий менеджмент: основа гипертекстового электронного учебника / С. С. Цукарев, В. И. Федосеев, С. С. Шибаева. – Новосибирск: СГУПС, 2001. – С. 254–278.
6. *Цукарев С. С.* Основы менеджмента: учеб. пособие. – Новосибирск: СГУПС, 2001. – 19 с.
7. *Цукарев С. С.* Увольнение по сокращению штатов: учеб. практ. пособие / С. С. Цукарев, А. А. Николаенко, С. П. Кретов, С. С. Шибаева. – Новосибирск: СГУПС, 2000. – 60 с.
8. *Цукарев С. С.* Общий менеджмент: основа гипертекстового электронного учебника: учеб. пособие для вузов / С. С. Цукарев, С. П. Кретов, О. С. Краснов [и др.]. – Новосибирск: Наука, 2006. – 444 с.
9. *Цукарев С. С.* Научная организация труда на железнодорожной станции: коллектив. монография / С. С. Цукарев, А. В. Давыдов, С. П. Кретов. – Новосибирск: Наука, 2005. – 152 с.

10. *Цукарев С. С.* Управление ответственностью: учеб.-метод. пособие / С. С. Цукарев, В. И. Федосеев, С. П. Кретов, С. С. Шibaева. – Новосибирск: СГУПС, 2001. – 114 с.

11. *Цукарев С. С.* Менеджмент организации: метод. указания по выполнению курсовой работы. – Новосибирск: СГУПС, 2007. – 80 с.

12. *Цукарев С. С.* Оценка эффективности управленческого решения. метод. пособие для студентов вузов. – Новосибирск: СГУПС, 2009. – 70 с.

13. *Цукарев С. С.* Общий менеджмент. Ч. 2: Менеджмент на транспорте: практикум / С. С. Цукарев, О. Р. Окрестина, Т. Е. Шатунова. – Новосибирск: СГУПС, 2010. – 98 с.

14. *Цукарев С. С.* Общий менеджмент. Ч. 1: Основы менеджмента: практикум / С. С. Цукарев, С. П. Кретов, С. С. Шibaева. – Новосибирск: СГУПС, 2010. – 120 с.

15. *Цукарев С. С.* Техника администрирования (деловые игры, тесты, РГР): учеб. пособие / С. С. Цукарев, В. В. Собольников, А. П. Пичугин. – Новосибирск: Изд-во НГАУ, 2012. – Ч. 2. – 217 с.

16. *Цукарев С. С.* Экономические аспекты управленческой деятельности (методика и практика деловых игр в экономике): учеб. пособие / С. С. Цукарев, Е. А. Реутова. – Новосибирск: НГАУ, 2014. – Ч. 2. – 240 с.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ/МЕНЕДЖМЕНТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ.....	7
1.1. Муниципальное управление: понятие и сущность .....	9
1.2. Задачи и функции муниципального управления/менеджмента....	12
1.3. Структура органов муниципального управления.....	17
1.4. Место муниципального управления в системе управления экономикой.....	19
2. УПРАВЛЕНИЕ СФЕРАМИ ЭКОНОМИКИ И СОБСТВЕННОСТЬЮ В РЫНКЕ .....	28
2.1. Государственный сектор экономики .....	31
2.2. Понятие коммерческой деятельности.....	35
2.3. Некоммерческая сфера экономики.....	41
2.4. Управление собственностью .....	45
3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И УПРАВЛЕНИЯ/МЕНЕДЖМЕНТА НЕКОММЕРЧЕСКИХ И КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	53
3.1. Введение в методологию управления/менеджмента.....	55
3.2. Аспекты управленческой деятельности .....	61
3.3. Развитие производственной экономики .....	83
3.4. О двух типах экономических систем .....	99
3.5. Различия централизованной и рыночной экономики .....	101
4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	106
4.1. Методы муниципального управления .....	108
4.2. Прямые и косвенные экономические методы.....	113
4.3. Организация бюджетного процесса на примере деятельности законодательного собрания Новосибирской области.....	122
4.4. Совершенствование экономических методов муниципального управления.....	127
5. РЕСУРСНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ.....	135
5.1. Структура ресурсов развития муниципального образования .....	137
5.2. Источники интеграционных процессов в субрегиональных системах как фактор муниципального развития.....	144
5.3. Базовый и реализационный цикл экономического процесса социально-экономической системы.....	150

5.4. Механизм непрерывного инновационно-инвестиционного развития.....	158
5.5. Особенности новой экономической идеологии бизнес-развития .....	160
<b>6. ПЛАНИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....</b>	<b>165</b>
6.1. Отличие «западных» и российских моделей планирования муниципального экономического развития .....	167
6.2. Взаимосвязь ключевых элементов построения системы планирования .....	169
6.3. Организация отечественной системы муниципального социально-экономического планирования .....	171
6.4. Программа, план и политика социально-экономического развития муниципального образования .....	174
6.5. Планирование муниципального экономического развития: современные тенденции и проблемы .....	179
<b>7. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>189</b>
7.1. Понятие и сущность финансово-экономических основ .....	190
7.2. Финансово-экономические правовые основы местного самоуправления .....	195
7.3. Условия формирования местных финансовых ресурсов .....	202
7.4. Доходы местного бюджета .....	208
<b>8. УРОКИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ 90-х гг. ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ.....</b>	<b>227</b>
8.1. Ошибки и уроки экономических реформ 90-х годов .....	230
8.2. Перспективы использования возможностей российской экономики .....	235
8.3. Общее понятие эффективности управления .....	240
8.4. Экономическая и социальная эффективность управления.....	244
<b>9. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>251</b>
9.1. Законы, используемые и учитываемые в муниципальном управлении .....	252
9.2. Закономерности муниципального управления .....	255
9.3. Принципы муниципального управления.....	258
9.4. Муниципальная политика в экономической сфере .....	261
9.5. Ресурсно-экономические основы муниципального управления .....	262
9.6. Стратегия эффективного развития муниципального управления... ..	264

10. УПРАВЛЕНИЕ ЗАТРАТАМИ – СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ .....	282
10.1. Затраты как экономическая категория .....	285
10.2. Управление затратами – современный аспект .....	288
10.3. Технологии управления затратами .....	291
11. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН – ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ.....	301
11.1. Англосаксонская муниципальная система .....	305
11.2. Французская (континентальная) муниципальная система .....	307
11.3. Коммунальное самоуправление в Германии .....	308
11.4. Некоторые зарубежные методы моделирования эффектив- ных проектов .....	309
12. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В ГЛОБАЛЬ- НОМ МИРЕ .....	325
12.1. Понятие и сущность управления/менеджмента в условиях глобализации .....	327
12.2. Морально-этические аспекты российской экономики: фи- лософские традиции и современность .....	332
12.3. Аспекты управленческой деятельности в условиях глобали- зации .....	335
13. ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВ- ЛЕНИЯ.....	344
13.1. Муниципальная политика в экономической сфере .....	346
13.2. Муниципальная политика в социальной сфере .....	349
13.3. Муниципальная политика в политической сфере .....	349
13.4. Муниципальная политика в духовной сфере.....	351
13.5. Показатели эффективности муниципального управления .....	352
13.6. Некоторые методы повышения эффективности муниципаль- ного управления .....	354
13.7. Некоторые методы повышения эффективности муниципаль- ного менеджмента.....	355
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	364
СЛОВАРЬ ЭКОНОМИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕРМИНОВ, ПОНЯТИЙ, КАТЕГОРИЙ.....	370
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	396

Авторы-составители:  
Цукарев Семён Семёнович  
Гааг Андрей Викторович  
Ковалёва Олеся Сергеевна

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Учебное пособие

Часть 1

Редактор *Т. К. Коробкова*  
Компьютерная верстка *В. Н. Зенина*

Подписано в печать 9 апреля 2015 г. Формат 60 × 84<sup>1/16</sup>.

Объем 19,5 уч.-изд. л., 25,2 усл. печ. л. Тираж 100 экз.

Изд. № 119. Заказ № 1296.

---

Отпечатано в Издательском центре НГАУ «Золотой колос»  
630039, Новосибирск, ул. Добролюбова, 160, каб. 106.  
Тел. (383) 267-09-10. E-mail: 2134539@mail.ru