ности человеческого труда, что в итоге становится движущей силой модернизации экономики и социальной сферы.

Литература

1. Социальная энциклопедия. М.: Большая Рос. энциклопедия, 2000.
2. Словарь терминов, применяемых в деятельности служб занятости. М., 1997.
3. *Смирнов С.Н., Сидорина Т.Ю.* Социальная политика. М.: Издательский дом «ГУ-ВШЭ», 2004.
4. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Правовая система «Консультант Плюс».
5. *Холостова Е.Л.* Социальная политика. М.: ИНФРА-М, 2011.
6. *Курбанов Н.* Совершенствование социальной политики региона в условиях преодоления последствий финансового кризиса // Социальная политика и социальное партнерство. 2010. № 9.
7. *Хутыз З.М.* Человеческий капитал в социально-экономической системе региона // Экономический вестник РГУ. 2008. Т. 6. Ч. 2. № 2.
8. *Ряховская А.Н.* Влияние социальной политики государства на темпы развития экономики // Эффективное антикризисное управление. 2010. № 1 (60).
9. Основные направления бюджетной политики на 2012 г. и плановый период 2012 и 2013 гг. // Правовая система «Консультант Плюс».
10. *Кураков А.Л., Бондаренко Н.В.* Совершенствование социальной политики в условиях кризиса // Вестник Чувашского университета. 2010. № 1.

УДК 352

Парасоцкая В.Г., асп.

Организация местного самоуправления через призму корпоративных взаимоотношений

Статья посвящена анализу роли местного самоуправления в системе управления государством и определению современных технологий повышения его эффективности, способствующих росту уровня жизни граждан и социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: Местное самоуправление, корпоративная модель, технологии управления территориями

Современные процессы преобразования общества вызывают необходимость изменения системы управления, особенно системы местного самоуправления как наиболее близкого обществу управленческого института. Являясь элементом публичной власти, местное самоуправление в отличие от государственного, связано с каждым жителем и становится площадкой для укрепления местного сообщества, гражданского общества и государства. Подтверждая роль и значимость местного самоуправления, В.В. Путин отметил, что «пройдя довольно сложные этапы становления, местное самоуправление уже сумело заявить о себе как о серьезном ресурсе развития страны, и это одно из убедительных подтверждений правильности выбранного пути на укрепление самостоятельности и повышения ответственности местной власти… Укрепление местного самоуправления сделает всю систему власти в стране гораздо более эффективной» [1].

В 90-х годах XX века сделан существенный шаг в направлении формирования демократического государства с эффективной системой государственного и муниципального

управления. Всеобщее распространение технических средств (научно-техническая революция), расширение влияния средств массовой информации (информационная революция), развитие рыночных отношений во всех сферах жизни актуализировали проблему корректного распределения функций на разных управленческих уровнях. В свою очередь, всестороннее развитие сфер общественной жизни оказывает влияние на осуществление местного самоуправления, его качественную сторону, субъективные и объективные характеристики.

В условиях рыночной экономики органы местного самоуправления становятся ответственными не только за исполнение установленных законодательством полномочий. Влияя на экономические, политические, административные условия, стимулы и ответственность хозяйственно-предпринимательской деятельности, на формирование семейных бюджетов, они способны выполнять функции представительства интересов граждан, обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, повышения конкурентоспособности территории, ее инвестиционной привлекательности и качества жизни населения. Принимаемые на государственном уровне попытки укрепить местное самоуправление имеют ясную и конкретную цель: заменить существующую в местных сообществах и их органах управления философию выживания на философию развития за счет совокупности местных, региональных и государственных факторов. Однако практическому осуществлению местного самоуправления в качестве самостоятельной деятельности граждан препятствует слабая активность населения.

В связи с этим необходимо понять, что представляет собой местное самоуправление как таковое и какова его роль в системе управления страной?

В научной литературе существуют различные подходы к определению местного самоуправления и его роли в системе управления и степени взаимодействия с государственным уровнем. Так, основоположники теории свободной общины (Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) [2] определяли необходимость ограничения вмешательства государства в дела общины, признавая ее естественно сложившейся органической корпорацией, независимой, самостоятельной единицей в решении всех задач. Общественная теория (В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков) [3] наделяет структуры местной власти, трактуемые как элементы гражданского общества, максимальной независимостью от государственной власти, противопоставляя тем самым общественные интересы – политическим. В свою очередь, государственная теория (Л. Штайн, Р. Гнейст, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Б.Н. Чичерин) [4] видит в местном самоуправлении элемент государственного управления, для реализации которого привлекаются люди, знакомые с конкретными местными особенностями. Юридическая концепция (Ж. Ведель, Г. Брэбан) [5] в качестве основной роли государства определяет установление общих юридических и финансовых рамок деятельности местных органов власти. В то же время население определенной территории путем самостоятельных решений местных вопросов «обеспечивает защиту совместных интересов граждан, проистекающих из проживания на отдельной локальной территории, из необходимости и неизбежности соседского взаимодействия жителей этой территории» [6]. Представители теории дуализма утверждают, что муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за рамки местных интересов, поэтому должны рассматриваться и действовать как инструмент государственной администрации. Теория социального обслуживания выделяет как основную цель муниципальной деятельности обеспечение благосостояния жителей коммуны через предложение услуг и организацию обслуживания населения.

Современные исследователи анализируют местное самоуправление с точки зрения двойственного характера его деятельности: самостоятельности в решении местных проблем и осуществлении определенных государственных функций и полномочий. [7] Однако влияние рыночных механизмов и развитие теорий организации частного сектора, вытеснив подходы традиционного административно-государственного управления, послужили началом формирования концепции нового публичного менеджмента (Т. Питерс, Р. Уотерман,

Д.Осборн, Г.Неблер и др.) и внедрения в зарубежных странах технологий корпоративного сектора в публичную сферу. Как отмечают российские исследователи (А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, М.Д. Крук, Ю.Г. Павленко, В.А. Цветков) [8], такой подход наиболее оптимален для российских условий и позволяет учитывать ментальную, культурно-цивилизационную специфику (общинность) и современные реалии социально-экономического развития. Суть подхода заключается в установлении договорных отношений между центральной властью и местными выборными органами, в соответствии с которыми центр делегирует местному сообществу все права распоряжения ресурсами (экономическими, административно-правовыми, культурными и т.д.), создается механизм горизонтальной координации и взаимодействия органов местного самоуправления с гражданами и бизнес-структурами, обладающий гибкой структурой управления и использующий управленческие технологии, апробированные в корпоративном секторе.

Такую модель можно назвать корпоративной, основой которой выступают корпорации, союзы (группы граждан), обладающие внутренней организацией, сплачивающей членов в одно целое, являющиеся субъектом прав, обязанностей и юридическим лицом. [9] В зарубежных странах корпоративный подход используется достаточно широко, обозначая целостность какого-либо образования и его возможность выступать участником правоотношений. Например в США [10], корпорации делятся на четыре группы: публичные («public» - государственные и муниципальные органы, иные подразделения государственного аппарата), полупубличные («quasipublic» - существующие на деньги налогоплательщиков и осуществляющие обслуживание общих потребностей населения; это в том числе оборонные, железнодорожные, ирригационные, электро-, газо-, водоснабжающие корпорации и другие организации, принадлежащие государству), непредпринимательские («non-profit- корпорации» - религиозные организации, университеты, школы, благотворительные фонды), предпринимательские (business). В результате, под корпорацией следует понимать публичную организацию, совместная деятельность представителей которой направлена на достижение взаимовыгодных интересов.

Рассматривая местное самоуправление с точки зрения корпоративного подхода, понятие муниципалитет, представляется в качестве своеобразной корпорации жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач в определенных территориальных границах. Основой муниципального образования становится местное сообщество и его рассмотрение в качестве территориального коллектива или территориальной корпорации. [11] В границах местного сообщества совместными усилиями ведется хозяйство. Местное сообщество вправе выступать хозяйствующим субъектом, самостоятельно осуществлять свою деятельность, распоряжаться закрепленным за ним имуществом, проявлять оперативно-хозяйственную самостоятельность.

В сравнении с национальным масштабом хозяйственной деятельности муниципальное образование является корпорацией мезоуровня и обладает чертами акционерного общества, акционерами которого являются жители муниципалитета, получающие выплаты «дивиденды по акциям» в виде общественно значимого результата, товаров и услуг. Причем участники корпорации (граждане) обладают не только индивидуальными правами, но и коллективными обязанностями в формировании условий для эффективного распоряжения имеющимися ресурсами и увеличения доходообразующей части местного бюджета. Став совладельцами собственности, акционерами, они сами создают властные структуры, зарабатывают на свои социальные нужды, финансируют науку, культуру, образование, и, наконец, сами решают местные проблемы под свою ответственность [12]. Органы местного самоуправления выступают в роли корпоративного органа управления общей собственностью и ресурсами.

Обобщенно структура управления корпорацией может быть описана следующей схемой: «население — акционеры — совет — менеджмент», которая по сути является зер-

кальным отражением политической системы: «население — избиратели — представительная власть — администрация», реализуемой в сфере политического управления (рис.1) [13].

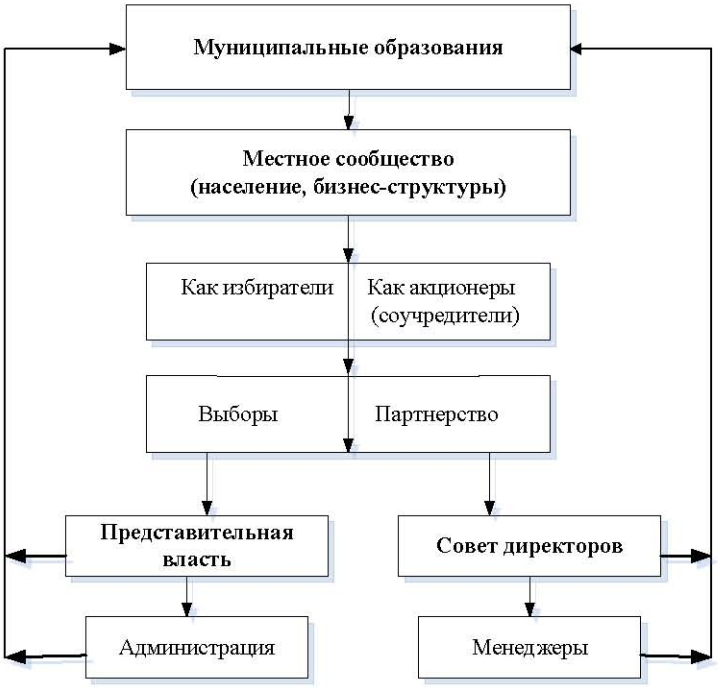


Рисунок 1. Корпоративная модель управления муниципальным образованием

Проводя параллель между муниципальным образованием и корпоративной организацией, стоит заметить, что, во-первых, «и сотрудники, и менеджеры, и акционеры фирмы имеют общий интерес в успехе предприятия.., вносят вклад в успехи или неудачи фирмы и зависят от таких успехов или неудач». [14] Однако, решения, связанные с реализацией корпоративной политики, будут неэффективными, если намерения высших менеджеров не будут четко сформулированы и если персонал операционного уровня не сможет или не захочет соотнести свои цели с целями корпорации.

Аналогичная ситуация наблюдается в современной системе местного самоуправления. Созданы условия и механизмы волеизъявления, согласования интересов, осуществления совместной деятельности различных социальных групп, позволяющие гражданам участвовать в определении управленческих технологий и направлений развития муниципального образования. Однако на практике различные формы участия граждан практически не осуществляются, носят фрагментарный характер и сопричастность граждан в местном самоуправлении к решению собственных проблем оценивается неудовлетворительно. Ряд специалистов отмечают, что уровень экономического развития, ресурсная база местного самоуправления и уровень доходов населения детерминирует уровень активности граждан. [15,16]

Отсутствие активности местного сообщества перекладывает всю «нагрузку» в решении местных вопросов на органы местного самоуправления, которые, хотя и становятся единственной группой, ответственной за состояние дел на местах, но в то же время в большей степени выступают в роли «чиновников». Образуется «замкнутый круг» факторов, влияющих на эффективность осуществления местного самоуправления (рис. 2).

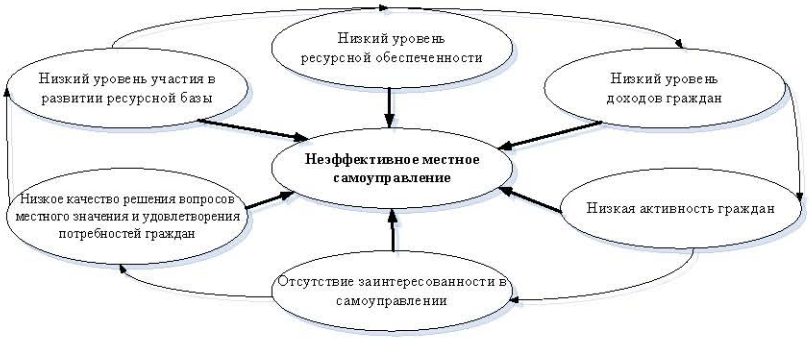


Рисунок 2. Влияние факторов на эффективность местного самоуправления

Указанная зависимость подтверждается исследованиями Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, в соответствии с которыми более 60% нашего населения испытывают существенные трудности в реализации своих возможностей, поддержании здоровья, получении образования и др. Причем, качественное удовлетворение потребностей населения, по данным этих исследований, позволит снизить избыточное неравенство в уровне жизни населения на 0,01%, что способно привести к повышению темпа экономического роста на 1,87%, объема инвестиций - в среднем на 3,6–3,8%, рождаемости на 2% и снизить смертность на 3% [17].

Во-вторых, структура коммерческой компании остается неизменной до тех пор, пока выполняются поставленные задачи. В противном случае, вне зависимости от временного интервала (т.е. может быть ежегодно) осуществляется реорганизация и привлечение иного квалифицированного персонала. В местном самоуправлении избрание главы муниципального образования не гарантирует выбора на должность главы местной администрации компетентного специалиста, так как Федеральный закон от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) не устанавливает каких-либо квалификационных требований к претендентам на должность глав муниципальных образований. Отправить в отставку не оправдавшего доверия главу местной администрации сложно, так как процедура отзыва избирателями в соответствии с Федеральным законом практически невыполнима. Имеет место и парадоксальная ситуация отсутствия преемственности муниципальной политики при смене руководящих кадров органов муниципальной власти и замене «команды». Осуществляется не целенаправленное достижение стратегических целей социально-экономического развития территории, одобренных местным сообществом, а реализация мероприятий политической линии выбранного главы муниципального образования, результаты которых могут противоречить общепризнанным направлениям повышения качества жизни граждан. В этом смысле, стоит пересмотреть механизм формирования управленческих структур муниципалитетов, которые должны отвечать не только за решение вопросов местного значения, а, прежде всего, за социально-экономическое развитие территории и формирование доходообразующей инфраструктуры. Должна быть последовательность решений в соответствии со стратегией, отталкивающейся от общественных ожиданий, а не от «морального восприятия» высшего руководства.

Сравнительный анализ особенностей функционирования муниципальных образований и рыночных корпораций позволяет определить специфические черты, влияющие на деятельность муниципальной корпорации, заключающиеся в следующем:

- в российском законодательстве муниципальные образования считаются особыми самостоятельными субъектами права, созданными на основе публично-правового акта, в результате добровольного объединения граждан;

- обладают властными полномочиями, таким образом, могут создавать исключительные условия для деятельности. Этот факт определяет необходимость осуществления постоянного общественного контроля за управленческими решениями на соответствие государственным и муниципальным приоритетам;

- ответственны за создание условий для жизнедеятельности и решения социально-экономических проблем местного сообщества (граждан и бизнес-структур). Хотя отдельно взятая бизнес-структура несет ответственность за проблемы, затрагивающие ее интересы и возникшие в процессе деятельности. Вместе с этим, многие компании четко осознали, что успешно вести бизнес, функционируя в изолированном пространстве, невозможно. Поэтому характерной чертой ведущих корпораций становится интеграция принципа корпоративной социальной ответственности в стратегию развития бизнеса, т.е. механизмов способствующих социальному, экономическому и экологически устойчивому развитию путем участия бизнеса в общественно значимых проектах и мероприятиях. Наличие социальных программ, спонсорская деятельность, качество и результативность взаимоотношений с органами власти, местным сообществом все в большей степени влияют на деловую репутацию компании, определяют ее инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность;

- в своей деятельности, в качестве первоочередных, преследует реализацию публичных общественных целей, а не получение максимальной прибыли, как коммерческие корпорации. Ведь объектом, на который направлено действие, является не продукт в виде «сырого» материала, а граждане, учреждения, потребляющие услуги за счет получаемого финансового (денежного) обеспечения или управленческого воздействия, нормотворчества, осуществления полномочий прямо или опосредованно, защита совместных интересов граждан, сохранение возможностей самоорганизации жителей. Участие в гражданских правоотношениях носит для них вынужденный, вспомогательный по отношению к основной деятельности характер, т.к. экономическое развитие в той или иной степени имеет социальную окраску.

Тем самым, муниципальное образование может быть представлено в качестве социальной корпорации, обеспечивающей первоочередность социальных целей, т.е. сохранение культуры, среды обитания человека, его ценностных ориентиров, достижение которых сопровождается расширением занятости, интеллектуализацией труда и ростом доходов. Причем социальная ориентация означает подчинение производства и деятельности органов местного управления потребителю в процессе удовлетворения массовых потребностей населения. Для чего органам местного самоуправления важно определить различные категории граждан, их ожидания, потребности и стремиться их удовлетворить в рамках юридических полномочий и доступных ресурсов.

Однако сравнивая пирамиду потребностей человека (физиологические, экзистенциальные, социальные потребности, потребность в уважении, духовные потребности), разработанную А.Маслоу, и перечень вопросов местного значения, утвержденный Федеральным законом от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который определяет направления деятельности органов местного самоуправления в обеспечении жизнедеятельности и удовлетворении потребностей населения, стоит заметить, что на местном уровне осуществляемые действия направлены на удовлетворение базовых потребностей с 1 по 3 уровень (см.табл.). В большей степени речь идет о решении таких вопросов, как условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможности использования свободного времени, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т.п. В то же время потребности 4-5 уровней частично относятся к компетенции местного самоуправления. В этом смысле, анализируя пирамиду корпоративной социальной ответственности А. Ке-

ролла, стоит отметить, что ее направления в большей степени соответствуют ожиданиям граждан. Соответственно, при рассмотрении муниципального образования в качестве корпорации появляется возможность не только решения вопросов местного значения, но и создания механизма для удовлетворения потребностей 4-5 уровней. В противном случае накапливание нерешенных общественных проблем может привести к отрицательным последствиям развития территорий и «социальному» взрыву.

Сравнительный анализ потребностей человека с направлениями ответственности корпоративного сектора и вопросами местного значения поселения

№ уровня	Пирамида потребностей человека А.Маслоу.	Пирамида корпоративной социальной ответственности А. Керолла.	Группировка вопросов местного значения поселения (ст. 14 131-ФЗ от 06.10.2003) с учетом теории А.Маслоу.
Первый	Физиологические потребности (голод, жажда, половое влечение и т. д.)	Экономическая ответственность заключается в производстве товаров и услуг, позволяющих удовлетворять потребности потребителей и извлекать прибыль. Выступает в качестве основы, на которой базируются остальные уровни	Вопросы местного значения, направленные на решение физиологических потребностей п.1 – 7, 10, 18-20, 22, 28, 37
Второй	Экзистенциальные потребности (безопасность существования, комфорт, постоянство условий жизни)	Правовая ответственность появляется в законопослушности бизнеса в условиях рыночной экономики, соответствие его деятельности ожиданиям общества, зафиксированным в правовых нормах.	Вопросы местного значения, направленные на создание условий для жизнедеятельности и безопасности п. 7.1-9, 23-24, 26-27, 33, 38
Третий	Социальные потребности (социальные связи, общение, привязанность, забота о другом и внимание к себе, совместная деятельность).	Этическая ответственность основана на деловой практике созвучности ожиданиям общества, не оговоренным в правовых нормах, но основанным на существующих нормах морали.	Вопросы местного значения, направленные на создание условий для поддержания социального статуса граждан п.11-15, 17, 21
Четвертый	Престижные потребности (самоуважение, уважение со стороны других, признание, достижение	Филантропическая ответственность проявляется в действиях направленных на поддержание и развитие благосостояние общества че-	Вопросы местного значения, направленные на удовлетворение потребности в уважении п. 31-32, 35-36

	успеха и высокой оценки, служебный рост)	рез добровольное участие в реализации социальных программ	
Пятый	Духовные потребности (познание, самоактуализация, самовыражение, самоидентификация)		Вопросы местного значения, направленные на социальное признание отсутствуют

Развитие социальной корпорации ориентировано, во-первых, на формирование условий корпоративной социальной ответственности, т.е. проведение согласованной политики на основе взаимодействия и учета интересов, этических принципов и правил, принятых бизнес-структурами, органами местного самоуправления и гражданами. Основой реализации социальных направлений становятся качество менеджмента и предоставляемых услуг, способность привлекать и удерживать квалифицированные кадры, финансовая прочность, эффективное использование имеющихся ресурсов, инвестиционная привлекательность, склонность к использованию новых технологий и ответственное отношение к обществу и окружающей среде.

Единственным способом осуществления этого, выступают мероприятия, позволяющие принимать участие всем субъектам местного сообщества территории в мероприятиях, направленных на социально-экономическое развитие территории. Местное сообщество выступает в роли главного субъекта в решении местных вопросов, реализации социально значимых проектов, улучшении условий социального воспроизводства и наращивании «социальной» ткани муниципальных образований.

Во-вторых, управление социально-экономическим развитием территории должно быть направлено в первую очередь на удовлетворение потребностей местного сообщества, конкретный человек должен видеть результат самоуправления, чувствовать свою необходимость в решении вопросов местного значения и рассчитывать на удовлетворение своих потребностей и интересов. Отличия в «стартовых условиях» территорий вносят коррективы в функционирование органов местного самоуправления, взаимодействие с органами государственного управления, определение моделей построения системы местного самоуправления и перспектив развития. Тем не менее, перечень вопросов местного значения, решение которых заключается в достижении определенного уровня развития муниципального образования с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения потребностей населения, является единым на территории Российской Федерации и приоритетным вне зависимости от существующих особенностей территорий. Важное значение приобретает оптимизация процессов, создание мобильной системы управления, оперативно реагирующей на изменение внешних и внутренних условий, применяющей эффективные управленческие методы менеджмента, ориентированные на результат, взаимодействие органов власти и хозяйствующих субъектов в процессе удовлетворения социально-экономических потребностей граждан и повышения активности и новаторства местного сообщества. Исходя из этого, необходимо определить методы управления, получившие положительные характеристики в корпоративном секторе.

Действенным средством формирования прозрачности организации муниципальной деятельности, структуры и механизма участия местного сообщества может стать разработка корпоративного кодекса, практика применения корпоративных норм которого является не-

объемлемой частью условий ведения бизнеса крупными отечественными и зарубежными корпоративными структурами (например, ЛУКОЙЛ, Альфа-банк, Северная торгово-промышленная палата, Johnson & Johnson, Panasonic, BP Amoco, P&G и др.). Создание корпоративного кодекса поведения местного сообщества, в котором будут прописаны нормы, правила поведения граждан (акционеров), цели, миссия их деятельности, местные стандарты и социальная политика позволит решать спорные ситуации с учетом получения наименьшего отрицательного результата, преобладанием коллективных интересов населения, создать условия для повышения степени активности граждан и открытости для инвесторов. В процессе разработки корпоративного кодекса целесообразно учитывать три фактора: 1) социальные обязательства, подразумевающие корпоративное поведение, отвечающее правовым нормам; 2) социальная ответственность, т.е. поведение соответствующее принятым социальным нормам, ценностям и ожиданиям общества; 3) социальная восприимчивость, т.е. поведение граждан, являющееся не простой формой реакции на муниципальную политику, а продиктованное пониманием долгосрочного социально-экономического развития. Дальнейшая кодификация принятых норм и ценностей в правовых документах может способствовать созданию гибкой муниципальной политики с меньшими социальными и институциональными издержками.

Объединение технологий организации общественного и корпоративного института способно обеспечить согласование противоречащих друг другу общественных и корпоративных, местных и государственных интересов, изменить систему местного самоуправления и методы достижения общественно значимых стратегических результатов муниципального управления. Анализ практической деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о постепенном распространении отдельных технологий (система заказа, аутсорсинг, частно-государственное партнерство) корпоративного сектора. Для расширения сферы их применения и создания комплексной системы управления необходимо определить приоритетные виды деятельности органов местного самоуправления, освободив их от избыточного функционала, и установить направления, которые целесообразно для сокращения издержек и разработки инновационных проектов передать на исполнение организациям, обладающим соответствующей квалификацией и опытом. В конечном счете, осуществляется оптимизация организационной структуры органов местного самоуправления, определение основных функций и дополнительных, выполнение которых эффективно внешними исполнителями. Чаще всего, выделяют процессы, сопутствующие основной деятельности, в том числе внедрение новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями, организация подбора и обучения кадров, предоставление услуг связи и др.

Вместе с тем, организация местного самоуправления и выполнение функционала органами управления с точки зрения проектного подхода позволит местному сообществу оценить результативность принимаемых управленческих решений и деятельность муниципальных служащих. Такой подход позволяет осуществлять реинжиниринг или перепроектирование управленческих процессов в соответствии с постоянно меняющимися запросами местного сообщества и технологиями, превращая возможность изменения бизнес-процессов в практику, перейти к ориентации на процессы, а не на функции. В этом случае, система проектного управления формируется с использованием таких методов менеджмента как аутсорсинг управленческих задач, бенчмаркинг «передового» опыта (т.е. нахождение оптимальных проектных решений) и механизм стимулирующих контрактов, способствующие развитию конкуренции между организациями и поиску альтернативных технологий оптимизации и совершенствования деятельности.

Данный подход позволяет заинтересованным сторонам, во-первых, на основе сравнительного анализа результатов деятельности изучать лучшие практики и учиться у лучших. Во-вторых, принимать решения о перспективных направлениях развития на основе определения причин того, почему муниципальные образования, обладающие схожими условиями и ресурсами, работают и развиваются по-разному. Ярким примером служит анализ

результатов проведения в Ростовской области ежегодного конкурса на звание «Лучшее поселение области», в ходе которого отбираются лучшие муниципальные образования по семи основным критериям, в том числе по благоустройству, качеству и объему муниципальных и коммунальных услуг, организации досуга населения. Причем за период 2009-2011 годы победителями конкурса становились как поселения, обладающие ресурсами и благоприятными условиями для развития хозяйственной базы (например, поселения Аксайского, Багаевского, Каменского, Зерноградского, Октябрьского, Сальского, Семикаракорского районов), так и поселения, расположенные на территории районов с более скромным ресурсным обеспечением (Верхнедонской, Ремонтненский, Тацинский, Цимлянский районы) [18]. Изучение «лучшего» опыта и определение факторов, влияющих на уровень их социально-экономического развития, способствует стимулированию активности представителей других муниципальных образовании.

В-третьих, право муниципального образования совместно с частными или исключительно через свои унитарные предприятия производить различные материальные блага (услуги) позволяет осуществлять тиражирование апробированных технологий и проектных решений на коммерческой основе в другие муниципалитеты. Тем самым, выступать в роли разработчика или внешнего исполнителя по отношению к другим территориям, предлагая свои ресурсы (финансовые, человеческие и т.д.) для удовлетворения потребностей граждан. Для муниципального образования и местного сообщества - это возможность привлечения дополнительных доходов, снижающих нагрузку на бюджет, повышающих эффективность местных расходов, создание более гибкой и действенной, чем традиционная бюрократия, системы управления общественно-значимыми направлениями и проектами.

Создание межмуниципального центра, объединяющего территориально разобщенные бизнес-структуры, органы управления и представителей местного самоуправления и сообщества, позволит осуществлять обмен и адаптацию проектных решений и технологий под особенности конкретной территории или группы муниципалитетов, имеющих схожие проблемные ситуации в осуществлении социально-экономического развития. В результате, открывается доступ к любым технологическим, интеллектуальным, информационным ресурсам, существующим на современном рынке, появляется возможность преодолеть ресурсные ограничения за счет расширения внешних связей, установления взаимовыгодных отношений с другими организациями, и введения территориального, финансового, человеческого, интеллектуально-инновационного потенциала местных сообществ. Секторы с различной формой собственности и органы муниципального управления имеют все условия и возможности для сотрудничества и социального партнерства. Однако, учитывая отличия муниципальных образований в природно-географических и социо-культурных условиях, в хозяйственной базе и ресурсном основании интерес вызывает разработка типовых проектных направлений и решений, сформированных на основе оценки социально-экономического состояния и группировки территорий, характеризующихся специфическим сочетанием взаимосвязанных проблем и нуждающихся в схожих мерах управления развитием. Этот подход позволяет определять групповые стратегии, планы развития и комплексные межмуниципальные проекты.

В этом случае, развитие муниципального образования зависит не столько от объемов имеющихся ресурсов, сколько от способности управленческих кадров муниципалитета организовать их эффективное использование в соответствии с ожиданиями местного сообщества. Одним из ключевых направлений изменения управленческих процессов и формирования проектного подхода в системе местного самоуправления становится привлечение квалифицированных кадров: менеджеров, управленческих консультантов и «сити-менеджеров» в зависимости от первостепенности решения вопросов местного значения и планов реализации долгосрочных стратегий развития муниципального образования. Причем отбор должен осуществляться на конкурсной основе населением самостоятельно без указания региональных или федеральных властей на основании проектной квалификации. Тем более единый на территории Российской Федерации перечень вопросов местного значения, утвержденный феде-

ральным законодательством, позволяет привлечь проектного менеджера из любого региона, обладающего соответствующим опытом решения местных проблем, умеющего реализовывать территориальные проекты, внедрять передовые технологии и использовать эффективные методы управления. В этой связи, значение приобретает генерирование информации о менеджерах, их деятельности и опыте. Основой для этого может стать федеральный портал управленческих кадров или создание региональных порталов кадрового резерва, позволяющих размещать и оценивать проектную квалификацию.

Подводя итог, стоит отметить, что изменение подхода к муниципальному управлению в сторону введения принципов корпоративного менеджмента напрямую зависит от управленческих новаций, которые должны основываться на накопленном опыте и хозяйственной практике, внедрении новых способов организации производственной деятельности и практического использования достижений современной науки управления.

Соединение в муниципальном образовании черт корпоративного и общественного секторов позволяет рассматривать в качестве социальной корпорации, корпоративное управление которой с использованием реинжиниринга управленческих процессов, аутсорсинга управленческих задач, бенчмаркинга передового опыта, привлечения управленческих консультантов и «сити-менеджеров» позволит повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, качество предоставления услуг, оптимально контролировать издержки, фокусировать внимание органов местного самоуправления на основной деятельности в сфере социально-экономического развития, обеспечить доступность новых технологий и сократить затраты на содержание неэффективного административного и управленческого персонала, что приведет к экономии бюджетных средств и формированию иных доходообразующих источников.

В результате, в процессе организации местного самоуправления должно измениться, во-первых, содержание деятельности органов местного самоуправления на основе приоритета первичных социально-экономических целей развития местного сообщества; во-вторых, усиление роли стратегической деятельности и реализации проектов, основанных на межмуниципальном сотрудничестве и партнерстве, коллективной воле, профессиональном управлении муниципальных менеджеров; в-третьих, произойти внедрение технологий корпоративного менеджмента в систему местного самоуправления, появление новых инструментов управления, совершенствование технологий взаимодействия, обеспечивающих достижение баланса интересов участников данного процесса.

Литература

1. Выступление на Общероссийском собрании Советов муниципальных образований В.В. Путина // http://www.parlcom.ru
2. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. – М., 1996.
3. Государственное и муниципальное управление. Курс лекций: Лекция 11. История развития местного самоуправления // http://www.webarhimed.ru
4. Градовский А.Д. Собр. соч. В 9 т. СПб, 1899-1904.
5. Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации // Под ред. С.Н. Мирошникова. М. : ИД «Юриспруденция», 2007.
6. Замотаева А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. М., 1999.
7. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия: Учебник. М., 2002.
8. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Патрушев В.И. Социальное управление. Учебное пособие. М., 2001.
9. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь //http://www.vehi.net.
10. Сыродоева О.Н. Проблемы юридической личности в законодательстве США // Правоведение. 1992. № 4.

11. Шугрина Е.С. Выявление признаков муниципального образования как гарантия определения территориальных пределов права на осуществление местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 7. 2008. С. 24-30.

12. Муниципальная наука: теория, методология, практика // Под общ. ред. В.Н. Иванова М., 2003.

13. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. 2010.

14. Уэйн Н., Хит Дж. Теория интересов, корпоративное управление и государственный менеджмент. (Чему может научить в постэнроновскую эпоху история государственных предприятий?) // http://www.nccg.ru

15. Общероссийские исследования в 1992, 1995 и 1999 гг. под руководством Ж.Т. Тощенко // Под общей ред. Ж.Т. Тощенко. М.: Экон-Информ, 2000.

16. Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований, июнь-декабрь 2008 г. // Под общей ред. проф. Юргенса И.Ю. М.: Экон-Информ, 2009. С. 9.

17. Шевченко В.В., Белоусов В.И., Белоусов А.В. Качество жизни сельских граждан и планирование устойчивого развития территорий Черноземья // Федеральное Интернет-издание: Капитал страны. 11.05.2010 //http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/177217

18. Информация официального сайта Правительства Ростовской области // http://www.donland.ru/