

УДК 332.15

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**TO THE QUESTION OF CONCEPT SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT  
OF MUNICIPALITIES**

©*Михайлова А.В.*,

*канд.экон.наук,*

*Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова,*

*г. Якутск, Россия*

*av.mikhailova@s-vfu.ru*

©*Mikhaylova A.*,

*PhD,*

*Northeast federal university of M. K. Ammosov,*

*Yakutsk, Russia*

*av.mikhailova@s-vfu.ru*

*Аннотация.* Статья посвящена анализу понятия социально-экономическое развитие муниципального образования. Используются методы анализа документов, проанализированы основные тенденции и подходы к данному понятию как социальному явлению современного общества. В развитии территории региона Российской Федерации, повышения качества жизни особую роль играют муниципальные образования. Показана роль кадровой политики в решении вопросов социально-экономического развития муниципальных образований.

*Abstract.* Article is devoted to the analysis of concept social and economic development of municipality. Methods of the analysis of documents are used, the main tendencies and approaches to this concept as to the social phenomenon of modern society are analysed. In development of the territory of the region of the Russian Federation, improvement of quality of life the special role is played by municipalities. The role of personnel policy is shown in the solution of questions of social and economic development of municipalities.

*Ключевые слова:* развитие, социально-экономическое развитие, муниципальное управление, муниципальное образование

*Keywords:* development, social and economic development, municipal management, municipality

Комплексное социально-экономическое развитие Муниципальных образований регламентировано Федеральным Законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено к полномочиям местного самоуправления. Понятие «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований» впервые встречается в современной правовой системе России, не раскрыта в основополагающем Федеральном Законе, и поэтому требуется его современная трактовка.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в последние годы уделяется большое внимание стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, государственным программам Республики Саха (Якутия) и программам социально-экономического развития муниципальных образований на среднесрочную перспективу.

Понятию управление и развитие муниципальных образований уделяется широкое внимание. Так, развитию муниципального образования значительное внимание в своих работах уделяет Дж. Форрестер. Основы управления муниципальным хозяйством исследуются в трудах отечественных ученых: Велихова Л. Л., Иванова В. В., Морозовой Т. Ф., Воронина А. Ф., Лапина В. А., Радаева В. В., Мельникова С. Б. Исследованию проблем стратегического управления; муниципальным образованием посвящены работы Рохчина В. Б. и Егорпшина А. П. Наиболее значительный вклад в исследование проблем социального развития внесли такие ученые, как Бабич А. М., Жильцов Е. Н., Егоров Б. В., Тишин Е. В., Неретина Е. А. Решению вопросов формирования эффективной региональной экономики и экономики муниципального образования посвящены труды отечественных экономистов Н. Н. Баранского, А. Л. Гапоненко, А. И. Гаврилова, В. И. Гришина, В. И. Давидовича, Э. Я. Димитриевой, В. С. Занадворова, И. А. Ильина, Л. П. Куракова, Г. М. Лаппо, Б. С. Хорева, А. Е. Яковлева и др.

Однако, на наш взгляд, понятие «развитие» в отношении муниципальных образований вызывает много дискуссий, особенно в последнее время. Дискуссии осложняются еще и тем, что стороны, обсуждающие это понятие, наполняют его разным содержанием. Мы думаем, что расхождения в отношении содержания понятия «развития» сводится к выражению отношения к трём принципиальным вопросам:

- современная трактовка понятия «развития»;
- понятие «развитие» в отношении муниципального образования;
- субъекта комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Развитие бывает экстенсивным, проявление и увеличение уже имеющегося, или интенсивным, т.е. возникновением качественно новых форм. Развитие бывает экзогенным, т.е. ненастоящим, неподлинным, определяющим окружающим миром. Или эндогенным, т.е. настоящим развитием, источник которого находится внутри самого развивающегося.

Применение понятия «развитие» к муниципальным образованиям может быть определено в виде нескольких подходов.

Первый, процесс развития, это процесс в значительной степени определяемый волей субъекта, находящегося внутри объекта развития. Так, исследователь Кувшинов М. А. определяет «...Выход на новый качественный уровень, через проявление воли субъекта, расположенного внутри, т.е. преимущественно, через органы местного самоуправления» [4].

На наш взгляд, в данном подходе в отношении муниципальных образований наблюдается увеличение количественных показателей уже имеющихся форм организации жизнеобеспечения, и за счет внешнего воздействия, т.е. преимущественно на основании решений органов государственной власти.

Второй подход, понятие развития содержит процесс изменений, преимущественно под действием внешних сил. Прохоров В. Т. уточняет, что «процесс развивается преимущественно под действием внешних обстоятельств».

Мы думаем, что в данном случае в отношении социально-экономического развития муниципальных образований важным является определение природы объекта и факторов, влияющих на устойчивость. Другими словами, важным является разработка сценариев социально-экономического развития муниципальных образований. Внешнее и внутреннее влияние на объективный процесс развития необходимо понимать относительно: как долю

соответствующего влияния на реализацию того или иного сценария развития. На социально-экономическое развитие муниципальных образований оказывают влияние экономические, социальные, инновационные (научно-технические), организационные, производственные и иные условия и состояния законодательства. В большей степени социально-экономическое развитие муниципальных образований подвержено воздействию внешних факторов, но в тоже самое время оказывают влияние и внутренние факторы.

Трактовка понятия «развитие муниципального образования» связана с местным самоуправлением, а источником местного самоуправления является законодательство, оказывающее прямое влияние на развитие муниципальных образований.

На сегодняшний день существует три основных взгляда на понятие комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. На наш взгляд, все мнения условно можно разделить на эти группы, поскольку определяющим является масштаб комплексного социально - экономического развития муниципального образования.

*Первая точка зрения.* Авторы (А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков, К. В. Харченко и др.) понимают под комплексным социально-экономическим развитием преимущественно развитие инфраструктуры муниципального образования. Также под комплексным социально-экономическим развитием понимается развитие не только инфраструктуры муниципального образования, но и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления посредством управления муниципальной собственностью и ведением собственной хозяйственной деятельности.

*Вторая точка зрения.* Исследователи и практики (Левина В. В., Проноза Л. В. и др.) понимают под комплексным социально - экономическим развитием муниципального образования в отношении поселений понимается «генеральный план застройки» или «генеральный план капитального строительства». При этом необходимо отметить, что законодательство о местном самоуправлении претерпело изменения. В течение последних месяцев был принят целый ряд важных нормативно-правовых актов, в частности федеральные законы:

- от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ);

- от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 165-ФЗ);

- от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

- от 21.07.2014 № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»;

- от 21.07.2014 № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанные законодательные акты в корне изменили сложившуюся ситуацию в области градостроительных и земельных отношений.

*Третья точка зрения.* Исследователи (Никитина А. М., Чиркин В. Е., Михайлова А. В., Матвеева А. А., Охлопкова Н. А., и др.) понимают под социально-экономическим развитием муниципального образования – целостное социально-экономическое явление, которое имеет свои внутренние законы развития. Другими словами, социально-экономическое развитие муниципального образования охватывает все сферы жизни деятельности муниципального образования, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований. Также с экономическими структурами различных форм собственности, формирование и развитие системы подготовки жителей к местному самоуправлению, развитие духовной жизни муниципального образования и др. Матвеева А. А., Михайлова А. В. отмечают, что меняются подходы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [5, С. 262].

Действительно, соглашаясь с точкой зрения, что по мере усложнения задач управления на муниципальном уровне, связанных с последствиями экономического кризиса, следует ожидать снижения эффективности деятельности структур местного самоуправления [6, С.41]. Ресурсы самоэксплуатации неограничены, при сокращении располагаемых ресурсов склонность к самоэксплуатации быстро падает (но при росте ресурсов эта склонность из-за дефектов мотивации и других недостатков, как указанных выше, так и неучтенных, растет непропорционально меньше объема дополнительных ресурсов). Дополнительный импульс системе управления, в которой доминирует авральная-опытная деятельность, можно придать за счет регулярных и масштабных кадровых перестановок, но эти возможности ограничены в связи с дефицитом кадров. Персонал муниципальных образований надо постоянно и системно развивать и повышать мотивацию [9, С.52].

В настоящее время важным является проведение продуманной кадровой политики на муниципальном уровне. Так Михайлова А. В. [7, С.185] отмечает, что «муниципальная кадровая политика должна ориентироваться на современные и эффективные подходы работы с кадрами в муниципальном образовании».

В процессе разработки и реализации муниципальной кадровой политики должны прослеживаться ее следующие основные характеристики:

- технологизация муниципальной кадровой политики, являющейся ее методической и инструментальной стороной, наличие в ней разнообразных форм и методов деятельности с кадрами, обеспечивающей эффективность подбора и продвижения кадров, накопления и развития кадрового потенциала;

- институционализация муниципальной кадровой политики, закрепляющейся в виде ряда институтов (резерв кадров, оценка специалистов, карьерный рост, ротация кадров и др.), обеспечивающих устойчивость кадровой деятельности, и которые позволяют закреплять и транслировать эффективные формы и методы кадровой работы;

- профессионализация в сфере реализации муниципальной кадровой политики, обеспечивающая ее приоритеты и цели.

Технологизация муниципальной кадровой политики основана на знаниях управленцев современных технологий составления и реализации муниципальной кадровой политики, использовании эффективных технологий управления, позволяющих обеспечить повышение уровня профессионализма муниципальных служащих и рост кадрового потенциала муниципального образования. Надо внедрять и поощрять такую технологию кадровой работы как наставничество в муниципальном образовании [8, С.156]. Технология выработки и реализации муниципальной кадровой политики означает формы и методы кадровой деятельности, обеспечивающей ее эффективность и рациональность. Она также означает возможность ее многократного использования в различных ситуациях с учетом специфики и

особенностей сложившейся ситуации. Технологизация муниципальной кадровой политики означает также высокий профессионализм служащих кадровых подразделений муниципальных органов, а также руководителей органов местного самоуправления, способных решить кадровые проблемы с целью повышения эффективности системы местного самоуправления, целесообразно использовать профессионализм и личностные качества муниципальных служащих для решения вопросов местного значения.

Институционализация муниципальной кадровой политики обеспечивает проявление устойчивых эффективных форм и методов работы с кадрами муниципального уровня, позволяет ведение эффективной работы с кадрами, поддерживать устойчивые формы организации кадровой деятельности.

Профессионализация разработки и реализации муниципальной кадровой политики означает повышение профессионального уровня муниципальных служащих на основе роста профессионализма сотрудников кадровых служб муниципалитетов, использование ими в кадровой работе современных эффективных технологий кадровой деятельности.

Итак, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено ФЗ №131 в качестве вопроса местного значения к предметам ведения муниципальных образований. Однако само понятие «комплексное социально - экономическое развитие муниципального образования Федеральным законом не определено и какая-либо устоявшаяся трактовка этого понятия неизвестна.

Под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в различных сферах жизни муниципального образования, направленный на достижение определённого уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования, с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства.

#### *Список литературы:*

1. Васильев В. И. Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. № 8. 2013. С 10-24.
2. Воронин, А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством: учебн. пособие / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. М.: Дело, 1998. 127 с.
3. Егорова Н.А., Петров Н.В., Михайлова А.В. Анализ качества и уровня жизни населения в Республике Саха (Якутия) // В сб.: Общество, наука и инновации: сб. статей Международной научно-практической конференции / отв. ред. Сукиасян А. А. 2015. С. 232-233.
4. Кувшинов М. А. Понятие управления устойчивым развитием социально-экономической системы муниципального образования // Молодой ученый. 2011. №7. Т.1. С. 86-91.
5. Матвеева А. А., Михайлова А. В. Совершенствование системы управления персоналом в организации (на примере улусной администрации МО «Анабарский национальный (Долгано-Эвенкийский улус (район) // Научные исследования: от теории к практике. 2015. №1(2). С. 262-263.
6. Михайлова А. В. Проблемы формирования и исполнения бюджета муниципального образования (на примере Республики Саха (Якутия) // в сб.: Бизнес технологии в России: теория и практика: Материалы II международной научно-практической конференции. Саратов, 2015. С. 40-43.
7. Михайлова А. В. Принципы и задачи прохождения муниципальной службы в администрациях муниципальных образованиях // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 12-1. С. 184-187.

8. Михайлова А. В. Наставничество на государственной гражданской службе как инструмент адаптации и развития кадрового потенциала государственного управления // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2014. № 35. С. 155-162.
9. Михайлова А. В. Особенности мотивации персонала государственной организации // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1-2. С. 51-59.
10. Охлопкова Н. А., Михайлова А. В. Управление деловыми коммуникациями в организации XXI века // в сб.: Научное сообщество студентов материалы IV Международной студенческой научно-практической конференции. Чебоксары, 2015. С. 126-127.
11. Охлопкова Н. А., Михайлова А. В. Эволюция подходов к управлению персоналом // в сборнике: Научные исследования: от теории к практике Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Чувашский государственный университет имени И. Н. Ульянова»; Харьковский государственный педагогический университет имени Г. С. Сковороды; Актыбинский региональный государственный университет имени К. Жубанова; Центр научного сотрудничества «Интерактив-плюс». 2015. С. 297-298.
12. Прохоров В. Т. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления. // Советское государство и права / В. С. Камо 2014, № 7.
13. Харченко К. В. Оценка удовлетворенности населения муниципальными услугами и состоянием сфер жизнедеятельности // Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 65-71
14. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 2014. № 6.
15. Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: Моск. обществ. науч. фонд. 1997, 245 с.
16. Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2012. 150 с.

#### *References:*

1. Vasil'ev V. I. Mestnoe samoupravlenie segodnja i zavtra. // Zhurnal rossijskogo prava. № 8. 2013. P. 10-24.
2. Voronin A. G. Osnovy upravlenija municipal'nym hozjajstvom: uchebnoe posobie / A. G. Voronin, V. A. Lapin, A. N. Shirokov. M.: Delo, 1998. 127 p.
3. Egorova N.A., Petrov N.V., Mihajlova A.V. Analiz kachestva i urovnja zhizni naselenija v Respublike Saha (Jakutija) // V sbornike: Obshhestvo, nauka i innovacii: sbornik statej Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Otvetstvennyj redaktor: Sukiasjan A.A.. 2015. P. 232-233.
4. Kuvshinov M. A. Ponjatie upravlenija ustojchivym razvitiem social'no-jekonomicheskoj sistemy municipal'nogo obrazovanija // Molodoj uchenyj. 2011. №7. T.1. P. 86-91.
5. Matveeva A. A., Mihajlova A. V. Sovershenstvovanie sistemy upravlenija personalom v organizacii (na primere ulusnoj administracii MO «Anabarskij nacional'ny (Dolgano-Jevenkijskij ulus (rajon) // Nauchnye issledovanija: ot teorii k praktike. 2015. № 1 (2). P. 262-263.
6. Mihajlova A. V. Problemy formirovanija i ispolnenija bjudzhetna municipal'nogo obrazovanija (na primere Respubliki Saha (Jakutija) // v sbornike: Biznes tehnologii v Rossii: teorija i praktika: Materialy II mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Saratov, 2015. P. 40-43.
7. Mihajlova A. V. Principy i zadachi prohozhenija municipal'noj sluzhby v administracijah municipal'nyh obrazovanijah // Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2014. № 12-1. P. 184-187.

<http://www.bulletennauki.com>

8. Mihajlova A. V. Nastavnichestvo na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe kak instrument adaptacii i razvitija kadrovogo potenciala gosudarstvennogo upravlenija // Jekonomika i sovremennyj menedzhment: teorija i praktika. 2014. № 35. S. 155-162.

9. Mihajlova A. V. Osobennosti motivacii personala gosudarstvennoj organizacii // Sovremennye problemy nauki i obrazovanija. 2015. № 1-2. P. 51-59.

10. Ohlopkova N. A., Mihajlova A. V. Upravlenie delovymi kommunikacijami v organizacii XXI veka // v sbornike: Nauchnoe soobshhestvo studentov materialy IV Mezhdunarodnoj studencheskoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Cheboksary, 2015. P. 126-127.

11. Ohlopkova N. A., Mihajlova A. V. Jevoljucija podhodov k upravleniju personalom // v sbornike: Nauchnye issledovanija: ot teorii k praktike Federal'noe gosudarstvennoe bjudzhetnoe obrazovatel'noe uchrezhdenie vysshego professional'nogo obrazovanija «Chuvashskij gosudarstvennyj universitet imeni I.N. Ul'janova»; Har'kovskij gosudarstvennyj pedagogicheskij universitet imeni G.S. Skovorody; Aktjubinskij regional'nyj gosudarstvennyj universitet imeni K. Zhubanova; Centr nauchnogo sotrudnichestva «Interaktiv pljus». 2015. P. 297-298.

12. Prohorov V. T. Organy territorial'nogo obshhestvennogo samoupravlenija v sisteme mestnogo samoupravlenija. // Sovetskoe gosudarstvo i prava./ V.S. Kamo. 2014, № 7.

13. Harchenko K. V. Ocenka udovletvorennosti naselenija municipal'nymi uslugami i sostojaniem sfer zhiznedejatel'nosti // Praktika municipal'nogo upravlenija. 2013. № 10. P. 65-71.

14. Chirkin V. E. Organizacionnye formy mestnogo samoupravlenija: Rossija i zarubezhnyj opyt // Zhurnal rossijskogo prava. 2014. № 6.

15. Shirokov A. N. Osnovy upravlenija municipal'nym hozjajstvom. M.: Mosk. obshhestv. nauch. fond. 1997, 245 p.

16. Shugrina E. S. Municipal'noe pravo . M., 2012. 150 p.

*Работа поступила в редакцию  
26.02.2016 г.*

*Принята к публикации  
29.02.2016 г.*