

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ИНФОРМАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

**Е.С. ЮСОВА**

*Северо-Кавказская академия  
государственной службы*

*e-mail: ncschs@sfedu.ru*

В статье на основе уточнения концепции управления социально-экономическим развитием муниципального образования в условиях волновой динамики функционирования экономики рассматривается ключевая роль информационной составляющей как фактора интеграции, согласования, координации и повышения эффективности использования потенциала города в стабильных и кризисных условиях.

Ключевые слова: муниципальное образование, социально-экономическое развитие, управление, информационная составляющая

Наметившиеся в последние годы тенденции модернизационных преобразований российской экономики и ее последовательного перехода на инновационную модель развития начали распространяться на все уровни экономических систем, включая муниципальный. Это обусловлено целым комплексом причин, среди которых: концентрация различного рода ресурсов (в том числе инновационных) в границах территорий муниципалитетов; формирование специфической среды и особенностей преобразований на муниципальном уровне, существенно модифицирующих в масштабах города общесистемные (в том числе региональные) тенденции и модели; «муниципальная проекция» сложившейся в России в период рыночных преобразований диспропорциональности, асинхронности и даже полярности в социально-экономическом развитии отдельных территорий; большая мобильность (по сравнению с уровнем региона) в принятии и реализации управленческих решений, связанных с инвестированием в инновации; преимущественное стимулирование со стороны органов местной власти инвестиционных проектов социальной направленности и другие.

Перечисленные особенности экономической системы муниципального уровня, которые влияют на процесс управления ее социально-экономическим развитием по-разному, порою разнонаправлено, особенно остро начинают проявляться в условиях мирового и российского экономического кризиса: одни – замедляя, другие – усиливая процесс активизации интеграционного ресурса муниципального образования в рамках реализации стратегии социально-экономического развития. Этим также объясняется смещение целого комплекса проблем социально-экономического характера с регионального на местный (муниципальный) уровень. Ярким подтверждением этого была Программа социально-экономического развития нашей страны на 2005-2008 гг., в которой отмечалось: «Цели повышения благосостояния населения, снижения уровня бедности, обеспечения устойчивого экономического роста на базе роста конкурентоспособности российской экономики необходимо достигать с активным использованием преимуществ экономической и финансовой децентрализации. Именно на региональном и местном уровнях управления зачастую сосредоточены ключевые рычаги воздействия на эффективность мер, предполагаемых к реализации в рамках среднесрочной программы. При этом стремление к решению общенациональных задач на всей территории страны не должно подменяться централизацией всех властных и финансовых полномочий на федеральном уровне. Разумный баланс прав и обязанностей, полномочий и ответственности уровней власти и управления является важнейшим условием успешного проведения реформ в государстве с высокой степенью межтерриториальных различий и большой территорией, каким является Российская Федерация».



В соответствии с этим приобретает новый научный и прикладной смысл уточнение концептуальных основ адаптированного к различным условиям хозяйствования процесса управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Поэтому важна адекватная оценка факторов и условий эффективной реализации такого механизма управления муниципальным хозяйством для поддержания его устойчивости в условиях кризиса, а также в период последующего вывода экономики муниципалитетов на траекторию стабильного инновационного роста.

Известно, что на региональном уровне регулирование стихийного течения инновационной активности предполагается проводить в рамках созданной в 2008 году Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, в которой отражены принципы федеральной региональной политики. Это, во-первых, принцип поляризованного или «сфокусированного» развития, которое приходит на смену политике выравнивания уровня регионального развития и предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных» регионах («полюсах», «локомотивах» роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы. Во-вторых, принцип «преференции за реформы». В-третьих, принцип синхронизации действий («принцип синергии»). В-четвертых, принцип дифференцированности государственной политики регионального развития. И, наконец, принцип субсидиарности, который предполагает децентрализацию властных полномочий и исполнение функций управления социально-экономическим развитием регионов Российской Федерации на том иерархическом уровне, где они могут быть исполнены наиболее эффективным образом.

Представляется, что реализация указанных принципов может быть весьма эффективной в период кризиса (а также в стабильных макроэкономических условиях) и в разрезе муниципальных образований того или иного региона. Так, выделение приоритетных, опорных, инновационно активных и социально ориентированных отраслей и сфер муниципальной экономики с целью стимулирования (институционального, финансового и др.) их развития может способствовать превращению этих секторов в точки роста всего муниципального хозяйства. При таком принципе управления развитием муниципального образования по сравнению с прежним принципом выравнивания социально-экономических уровней территорий возможно получение следующих сравнительных преимуществ:

- создание муниципальных образований – «локомотивов» роста, генерирующих инновационно-инвестиционное воздействие на остальную территорию региона;
- постепенное формирование системы опорных, инновационно активных городов внутри региона, возможность признания за ними иного статуса, чем у других административно-территориальных муниципальных единиц;
- изменение механизма муниципального управления в направлении финансовой поддержки развития связанности «опорных городов» с экономикой своего региона и другими регионами страны, снятие барьеров для распространения инноваций;
- выявление основных конкурентных преимуществ муниципального образования и сосредоточение на их развитии, поскольку самые передовые в технологическом аспекте отрасли муниципальной экономики являются наиболее прогрессивными, и потому потенциал их инновационного развития может быть реализован даже в краткосрочной перспективе. Эти же отрасли и сферы муниципальной экономики формируют возможности «подтягивания» стагнирующих или убыточных отраслей, то есть могут рассматриваться в масштабах муниципального образования в качестве точек «экономической реанимации» муниципального хозяйства.

Можно ожидать, что реализация такой концепции управления социально-экономическим развитием ведущих муниципальных образований того или иного региона окажет существенное влияние на снижение уровня безработицы в областных и краевых городах. Корреляция «чем дальше от столицы региона, тем больше безработица» по-прежнему остается справедливой (для Ростовской области наглядным примером являются города Шахты, Новошахтинск, Каменск, Зверево и др.).



Осуществление реализующего данную концепцию механизма муниципального управления в определяющей степени зависит от информационной составляющей его совокупного ресурсного потенциала, поскольку одной из главных задач является повышение эффективности и качества решений, принимаемых органами самоуправления, их оперативность и своевременность.

Системный подход к организации работ по информатизации муниципальных образований предусматривают решение ряда организационно-экономических вопросов<sup>1</sup>:

- принятие администрацией муниципального образования решения о проведении работ по информатизации, закрепленного соответствующим Постановлением;
- решение проблемы ресурсного обеспечения, включая разработку механизма финансирования работ по информатизации;
- назначение представителя местной администрации, ответственного за информатизацию, на которого возлагаются функции Заказчика систем и средств муниципальной информатизации;
- построение организационной структуры управления процессом информатизации муниципального образования и др.

Эти положения, которые являются исходными при развертывании работ по информатизации процесса управления социально-экономическим развитием муниципального хозяйства, дополняются формированием функциональной структуры единого информационного пространства муниципалитета, элементами которого являются информационно-вычислительные системы (ИВС, СБД), состоящие из систем обработки данных органов управления, организаций, предприятий и т.п. При этом ИВС как территориально-распределенные системы могут одновременно рассматриваться и как элементы объединяющих их проблемно-ориентированных функциональных структур, функциональных комплексов управления.

Обобщенной характеристикой состояния функциональной структуры информационной среды процесса управления социально-экономическим развитием муниципального образования является количество ИВС, созданных и внедренных на его территории. Единство информационной инфраструктуры муниципального образования обеспечивают единые средства представления данных: словари, классификаторы, унифицированная документация, коммуникативный формат, а также унифицированный интерфейс доступа к базам данных. Такие системы лучше всего представлены в виде корпоративных и информационных порталов, официальных сайтов органов власти муниципальных образований.

Первоочередной задачей при создании единого информационного поля муниципалитета является формирование системы базисных информационных ресурсов, обеспечивающих возможность интеграции первичной объектно-ориентированной информации, циркулирующей в системе муниципального управления.

В рамках создания единой информационной системы муниципального образования автоматизируются целые направления деятельности, в том числе планирование развития, управление финансами, капитальное строительство и управление социальными проектами, жилищно-коммунальное обеспечение, управление имуществом, материально-техническое снабжение, координация работы социально ориентированных отраслей экономики, развитие внешнеэкономических связей и т.д.

Организационно-управленческая структура такого рода системы строится на принципе определенной самостоятельности ее подсистем и направлений в выработке и проведении политики собственной автоматизации управленческого труда. В соответствии с этим, информационную территориальную сеть, ориентированную на поддержку управленческих функций администрации муниципального образования, необходимо отнести к территориальным корпоративным информационным сетям (ТКИС), для которых характерно разнообразие парка вычислительных средств, сетевого обо-

---

<sup>1</sup> Захарова А.А. Новые модели принятия решений о социально-экономическом развитии города / А.А. Захарова, Е.Ю. Сухарева, О.А. Таскаева // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. №1. С. 28.



рудования и базового программного обеспечения, а также большое количество приложений специального назначения. При проектировании ТКИС необходимо обеспечить устойчивость ее функционирования, в том числе несанкционированную недоступность и безопасность хранения информации.

По своему экономическому содержанию и ролевым функциям ТКИС – это инфраструктура муниципального управления. Она объединяет в единое пространство информационные сети всех территориально подчиненных объектов на основе общей политики информационной безопасности, управления, развития и эксплуатации. На ее базе конструируются другие подсистемы, но в единой системе координат, основу которой составляют понятия системно-технической инфраструктуры (структурный аспект), системной функциональности (сервисы и приложения) и эксплуатационных характеристик (свойства и службы).

С функциональной точки зрения, ТКИС – это эффективная среда сбора, хранения и передачи актуальной информации, необходимой для решения задач управления. С системно-технической точки зрения, сеть представляет собой целостную структуру, состоящую из нескольких взаимосвязанных и взаимодействующих уровней, в том числе принятия управленческих решений (интеллектуального уровня), локальных компьютерных сетей и телекоммуникаций – компьютерных платформ, программного обеспечения промежуточных слоев и приложений. С точки зрения системной функциональности, сеть выглядит как единое целое, предоставляющее пользователям набор полезных в работе сервисов, общесистемных и специализированных приложений. ТКИС обладает набором необходимых свойств, гарантирующих нормальное функционирование сети.

Таким образом, территориальная информационная система муниципального образования представляет собой многоуровневую корпоративную сеть, отражающую инфраструктуру взаимодействия всех экономических и социальных подсистем региона. Качество организации и функционирования ТКИС определяет эффективность управления муниципальным образованием. Основу ее составляют сложившиеся к настоящему времени технологии обработки информации в проблемно ориентированном приложении управления территорией.

В соответствии с этим, вопросы информационной безопасности приобретают первостепенное значение, и обеспечена она может быть только за счет использования в ТКИС отечественного или поставляемого на рынок импортного оборудования и программного обеспечения, сертифицированного в центрах ФСБ и МО РФ. Следует отметить, что в настоящее время работы по укреплению информационной безопасности ведомственных сетей ведутся активно и находят большую поддержку со стороны заинтересованных в этом государственных органов. Выработка единых методологических и организационно-управленческих подходов к управлению и мониторингу различных систем жизнеобеспечения городского хозяйства, управление ими в обычных и чрезвычайных ситуациях является непременным условием интеграции усилий общества, администраций городов, различных ведомственных структур, организаций и учреждений в интересах решения проблемы повышения качества муниципального управления. В данном контексте оперативное обеспечение органов государственной власти муниципального уровня достоверной и полной информацией создает необходимые предпосылки для эффективного управления в различных сферах деятельности.

Это актуализирует разработку автоматизированной системы муниципального уровня, обеспечивающей поддержку принятия решений, связанных с управлением социально-экономическим развитием города (СППР СЭРГ). Главной задачей создания СППР СЭРГ является разработка универсального средства, реализующего полный набор моделей принятия решений и позволяющего автоматизировать функции консультанта по принятию решений на этапах сбора и обработки количественных данных, формализации качественных экспертных оценок, проведения расчетов<sup>2</sup>.

В состав СППР, помимо пользователей, входят три главных компонента: подсистема данных, подсистема моделей и подсистема программного обеспечения. Под-

<sup>2</sup> Захарова А.А. Указ. соч. С. 29.



система данных — собрание текущих или исторических данных, организованных для легкого доступа к областям применения. Подсистема моделей — собрание математических и аналитических моделей, которые могут быть сделаны легкодоступными для пользователя. Подсистема программного обеспечения — простое взаимодействие между пользователем системы, базой данных и эталонным вариантом. Она управляет созданием, хранением и восстановлением моделей в образцовой основе и интегрирует их в базе данных. Также она обеспечивает графический, легкий в использовании, гибкий интерфейс пользователя, который поддерживает диалог между пользователем и СППР.

Рассматриваемая система состоит из четырех блоков: блок математических моделей и методов принятия решений, блок входных данных (база данных), программный блок, блок выходных данных (результатов расчетов), которые поддерживают взаимодействие между всеми компонентами системы. Каждая разработанная модель является одним из элементов логического уровня СППР социально-экономического развития муниципального образования.

Взаимодействие моделей и программных модулей такой информационно-управленческой системы определяется в зависимости от решаемых задач и конкретного этапа стратегического управления социально-экономическим развитием города. На сегодняшний день отдельные модули СППР реализованы в компьютерной программе «Система поддержки принятия решений о социально-экономическом развитии города»<sup>3</sup>.

Таким образом, основными задачами информационной составляющей институциональной инфраструктуры управления социально-экономическим развитием муниципального образования являются:

1) построение эффективной и действенной вертикали управления муниципальным образованием в части ее информационной составляющей путем рационального распределения информационных потоков между всеми уровнями управления с учетом их полномочий, зон ответственности и методов контроля;

2) повышение оперативности и качества процессов управления муниципального образования, поддержка принятия должностными лицами эффективных управленческих решений, обеспечение качественного информационного обслуживания граждан;

3) информационно-технологическая поддержка социально-экономического развития муниципального образования.

## **CONCEPTUAL BACKGROUND OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT CONTROL OF PUBLIC EDUCATION: INFORMATION CONTENT**

**E.S. YUSOVA**

*North-Caucasus Academy  
of State Service*

*e-mail: ncschs@sfedu.ru*

The article deals with key role of the information constituent as a factor of integration, agreement, co-ordination and efficiency increase of the city potential usage in stable and crisis conditions on the basis of the definition of the control over socio-economic development of the municipal education in conditions of wave dynamics of economic functioning.

Key words: municipal education, socio-economic development, information constituent.

---

<sup>3</sup> Захарова А.А. Указ. соч. С. 31-32.