

УДК 65.01

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ НА ОСНОВЕ ТЕОРИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН**

**Рахманова М.С.**

*ФГБОУ ВПО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», Владивосток, Россия (690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41), e-mail: [Marina.Rakhmanova@vvsu.ru](mailto:Marina.Rakhmanova@vvsu.ru)*

---

Разработана система принципов управления муниципальным образованием на основе теории заинтересованных сторон. Данная система принципов базируется на нормативной основе управления муниципальным образованием. Неотъемлемой частью всей системы являются выделенные принципы, характерные как для всего процесса стратегического управления муниципальным образованием, а также принципы, на которых базируются взаимоотношения групп заинтересованных сторон с органами местного самоуправления. Система принципов стратегического управления муниципальным образованием является обоснованной с точки зрения нормативно-правовых аспектов функционирования муниципальных образований и особенностей их взаимодействия с группами заинтересованных сторон. Система принципов стратегического управления муниципальным образованием включает в себя четыре группы принципов: нормативные принципы функционирования муниципальных образований; принципы стратегического управления муниципальным образованием; принципы управления муниципальными образованиями на основе теории заинтересованных сторон; принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группами заинтересованных сторон.

---

Ключевые слова: принципы стратегического управления, муниципальное образование, теория заинтересованных сторон.

## **SYSTEM PRINCIPLES OF STRATEGIC MANAGEMENT OF THE MUNICIPAL FORMATION ON THE BASIS OF THE THEORY OF STAKEHOLDERS**

**Rakhmanova M.S.**

*Vladivostok state University of economics and service, Vladivostok, Russia (690014, Vladivostok, Gogol street, 41), e-mail: [Marina.Rakhmanova@vvsu.ru](mailto:Marina.Rakhmanova@vvsu.ru)*

---

Developed system of principles of management of the municipal formation on the basis of the theory of stakeholders. This system is based on the principles of the normative basis of municipal education management. An integral part of the whole system are allocated to the principles characteristic for the whole process of strategic management of the municipal entity, as well as the principles which will underlie the relationship between stakeholder groups with local authorities. The system of principles of strategic management of municipal education is justified from the point of view of legal aspects of the functioning of municipalities and peculiarities of their interaction with the stakeholder groups. The system of principles of strategic management of municipal education includes four groups of principles: normative principles of functioning of municipal formations; principles of strategic management of the municipal formation; principles of the municipal management system on the basis of the theory of stakeholders; principles of relations between the bodies of local self-government with the stakeholder groups.

---

Keywords: principles of strategic management, a municipality, a theory of stakeholder.

Социально-экономические преобразования, происходящие во всех сферах жизнедеятельности общества, требуют пересмотра основ, принципов и форм стратегического управления муниципальными образованиями. Стратегическое управление муниципальным образованием в современных условиях играет ведущую роль в системе государственного управления. Важной составляющей частью этой системы управления является институт местного самоуправления.

Стратегическое управление муниципальным образованием – это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития в долгосрочной перспективе [1].

Основу всей системы управления муниципальными образованиями на территории Российской Федерации составляют действующие законодательные и иные нормативно-правовые акты. Основными законодательными и нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность муниципальных образований, являются Конституция РФ и ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6].

Согласно данным нормативным документам, муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [6].

Муниципальное управление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти.

Муниципальное управление осуществляется в пределах муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Таким образом, муниципальное образование является объектом муниципального управления.

Развитие любой социально-экономической системы, в том числе муниципального образования, основано на определенных принципах, которые положены в основу всей системы управления муниципальными образованиями, и соблюдение которых является обязательной нормой деятельности органов муниципального образования.

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 [2].

Согласно действующему законодательству, *общими или «нормативными»* принципами управления муниципальным образованием являются следующие принципы [3]:

1) самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;

- 2) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в решении общих задач;
- 3) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- 4) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- 5) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 6) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 7) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- 8) гласность деятельности местного самоуправления;
- 9) сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления;
- 10) государственные гарантии местного самоуправления.

Исходя из определения понятия «муниципальное образование» и приведенных принципов, на основе которых осуществляют свою деятельность органы муниципального образования, можно выделить несколько групп заинтересованных сторон, с которыми взаимодействуют муниципальные образования. Эффективное выстраивание отношений между муниципальными образованиями и их группами заинтересованных сторон должно базироваться на системе принципов, регламентирующих данные взаимоотношения. Причем, система данных взаимоотношений будет включать в себя не только нормативные принципы функционирования муниципальных образований, но и должна отражать принципы стратегического управления муниципальными образованиями и принципы взаимодействия муниципальных образований с группами заинтересованных сторон.

Для муниципальных образований возможно выделение нескольких групп заинтересованных сторон, причем их количество может варьироваться и в сторону увеличения и в сторону уменьшения. Тем не менее основными группами заинтересованных сторон муниципальных образований были выделены такие группы, как:

- «население» – это все люди, проживающие на территории муниципального образования и пользующиеся ресурсами района;
- «администрация муниципального образования» – часть населения муниципального образования, которая входит в органы местного самоуправления на территории муниципального образования;
- «сельское хозяйство» – организации всех форм собственности, осуществляющие свою деятельность в сфере сельского хозяйства;
- «промышленность» – организации всех форм собственности, осуществляющие свою деятельность в промышленной сфере;

- «краевая (областная) власть» – основной источник финансирования и контроля для муниципального образования.

В соответствии с выделенными группами заинтересованных сторон муниципальных образований была разработана система принципов стратегического управления муниципальными образованиями на основе теории заинтересованных сторон, которая включила в себя четыре основные группы принципов:

- нормативные принципы функционирования муниципальных образований (рассмотрены выше);
- принципы стратегического управления муниципальным образованием;
- принципы управления муниципальными образованиями на основе теории заинтересованных сторон;
- принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группами заинтересованных сторон.

#### *Принципы стратегического управления муниципальным образованием*

Весь процесс стратегического управления, в том числе и муниципальными образованиями, базируется на ряде принципов, которые необходимо учитывать в процессе его осуществления [4, 5].

*Принцип 1. Законность.* Разработка стратегии развития муниципального образования должна быть основана на соблюдении действующего законодательства, касающегося вопросов стратегического управления муниципальными образованиями, основными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность муниципальных образований.

*Принцип 2. Целенаправленность.* Разработка стратегии развития муниципального образования должна быть ориентирована на выполнение определенных целей развития образования и его интеграции в экономику страны, а также на решение конкретных проблем.

*Принцип 3. Адаптивность.* Предусматривает способность разрабатываемой стратегии развития муниципального образования учитывать изменения внешней и внутренней среды муниципального образования. Подразумевает возможность внесения корректив в ранее принятые решения или их пересмотр в любой момент времени в соответствии с изменяющимися обстоятельствами. Реализация данного принципа предполагает оценку соответствия текущей стратегии требованиям внешней среды.

*Принцип 4. Единство стратегических планов и программ.* Стратегические планы и программы федерального, регионального и местного уровней должны быть согласованы и взаимосвязаны между собой либо должны дополнять друг друга и не противоречить развитию муниципального образования.

*Принцип 5. Создание необходимых условий для реализации стратегии.* Процесс стратегического управления должен включать создание организационных условий для осуществления стратегических планов и программ.

*Принцип 6. Альтернативность.* Разрабатываемая стратегия развития муниципального образования должна содержать несколько вариантов решений для достижения ее целей.

*Принцип 7. Уникальность.* Стратегии развития муниципальных образований должны быть уникальны в выборе направлений развития и в зависимости от социально-экономических особенностей развития муниципального образования.

*Принцип 8. Внешней и внутренней интеграции.* Предполагает включение муниципального образования в глобальные, национальные, региональные социально-экономические и культурные процессы для достижения максимальных выгод и преимуществ.

*Принцип 9. Следование общественным интересам.*

Муниципальные образования являются представительными органами интересов всех его групп заинтересованных сторон на более высоких уровнях государственного управления. С другой стороны, в разрабатываемой стратегии развития муниципального образования должны быть учтены интересы всех групп заинтересованных сторон, проживающих и осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования.

Общими принципами управления муниципальными образованиями на основе теории заинтересованных сторон являются:

*Принцип 1. Уважение к закону*

Принцип законности требует, чтобы, с одной стороны, управление муниципальным образованием осуществлялось на основе и в рамках закона, с другой стороны, государство, признавая и гарантируя управление муниципальным образованием, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе муниципального управления – это контроль за органами местного самоуправления по соблюдению правовых норм. А также действия всех остальных групп заинтересованных сторон муниципального образования тоже должно осуществляться в рамках прописанных нормативно-правовых актов.

*Принцип 2. Сбалансированность интересов муниципального образования и его заинтересованных сторон.* Данный принцип предусматривает при разработке стратегии развития муниципального образования учет интересов всех заинтересованных сторон муниципального образования, достижение взаимопонимания между заинтересованными сторонами и муниципальными образованиями относительно стратегических целей, приоритетов и механизмов их реализации. Муниципальное образование должно

реализовывать свою миссию в интересах всех заинтересованных сторон, всевозможно повышая эффективность взаимовыгодного сотрудничества.

### *Принцип 3. Этичное поведение*

Отношения муниципального образования со всеми заинтересованными сторонами должны строиться на основе принципов взаимного уважения и сотрудничества. Ожидая этичного поведения со стороны заинтересованных сторон, муниципальное образование само должно придерживаться данных принципов в реализации своих целей.

### *Принцип 4. Самоконтроль*

Реализация данного принципа предполагает обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципального образования. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы. Тем самым органы местного самоуправления несут ответственность за выполнение данных функций перед всеми заинтересованными сторонами, что подвергает их постоянному самоконтролю и контролю со стороны заинтересованных сторон.

### *Принцип 5. Принцип соответствия ресурсов*

Муниципальное образование должно обладать ресурсной базой, достаточной не только для решения имеющихся задач, но и обеспечивающей максимально эффективное взаимодействие с заинтересованными сторонами.

### *Принцип 6. Конкурентоспособность*

Муниципальное образование в целом и его заинтересованные стороны в частности должны стремиться внести достойный вклад в формирование конкурентоспособности региона и страны за счет стремления повысить собственную конкурентоспособность.

### *Принцип 7. Уважение к окружающей среде*

Группы заинтересованных сторон муниципального образования должны соблюдать экологические нормы при осуществлении своей жизнедеятельности не только на территории муниципального образования, но и на территории всей страны, а также производить товары и услуги в соответствии со всеми стандартами качества и экологическими нормативами.

### *Принцип 8. Превышение доходов над расходами*

Деятельность муниципального образования должна быть выстроена таким образом, чтобы доходы от его деятельности превышали расходы (а поступления превышали выплаты). Долговременное удовлетворение интересов всех заинтересованных сторон невозможно без выполнения данного условия.

*Принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группами заинтересованных сторон*

## 1. Принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группой «Краевая (областная) власть»

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти, реализуя отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться, а также осуществляя решения, принятые органами государственной власти, оказывая содействие государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, а также закрепляет обязанность органов государственной власти, государственных должностных лиц рассматривать направленные им обращения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Соответственно, органы местного самоуправления должны считать себя ответственными за то, чтобы:

- способствовать успешной реализации государственной политики и конкретных национальных проектов, планов и программ;
- уважать предложения и решения государственных и иных муниципальных органов;
- эффективно распоряжаться государственным имуществом, переданным в собственность муниципальных образований.

## 2. Принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группой «Население»

Деятельность органов местного самоуправления направлена на решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и охватывает такие основные сферы местной жизни, как: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальная, землепользования, торгового, транспортного и других видов обслуживания населения. В данных областях местной жизни, отнесенных к ведению муниципального образования, происходит реализация основных социально-экономических прав и свобод граждан. Успешно и эффективно реализуя свои функции в этих сферах местной жизни, органы местного самоуправления способствуют осуществлению важнейших социально-экономических прав и свобод граждан.

Осуществляя функцию охраны общественного порядка, оказывая содействие в проведении выборов в государственные органы власти, всероссийских референдумов, референдумов субъектов Российской Федерации, проводя муниципальные выборы и местные референдумы, органы местного самоуправления участвуют в создании

необходимых условий для реализации личных и политических прав и свобод гражданина на местном уровне.

Организация местного самоуправления на территории дает возможность каждому жителю непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Устав муниципального образования закрепляет конкретные формы, порядок и гарантии такого участия жителей в осуществлении местного самоуправления посредством форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

3. Принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группой «Администрация муниципального образования».

Органы местного самоуправления должны уважать человеческое достоинство каждого работника, представляющего административно-управленческий и иной персонал, и серьезно относиться к его интересам. Соответственно, органы местного самоуправления должны считать себя ответственными за то, чтобы:

- поощрять и поддерживать работников в развитии общих и профессиональных знаний, навыков и компетенций;
- предоставлять работу, материальное и социальное вознаграждение за ее выполнение, повышающую уровень благосостояния работников;
- создавать условия труда, обеспечивающие здоровье каждого работника и не ущемляющие его человеческое достоинство;
- предоставлять работникам открытый доступ к информации, учитывая административно-правовые и конкурентные ограничения;
- прислушиваться к предложениям, идеям, требованиям и жалобам работников и поощрять их инициативу;
- избегать дискриминационной политики и гарантировать равное отношение и равные возможности независимо от различий пола, возраста, расы, национальности и религии;
- способствовать занятости людей с ограниченными возможностями на тех местах, где они могут быть действительно полезны.

4. Принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с группами «Сельское хозяйство» и «Промышленность»

Органы местного самоуправления должны стремиться к долгосрочным уважительным отношениям с бизнес-сообществом в лице предприятий и организаций сельских хозяйств и промышленности.

Соответственно, органы местного самоуправления:

- организуют проведение работ по землеустройству, дают заключения по планам землеустроительных работ, проводимых на их территории. Землеустроительные проекты

составляются землеустроительными организациями и представляются соответствующим органам местного самоуправления в качестве материалов, обосновывающих их решения в области регулирования земельных отношений;

- осуществляют полномочия, связанные с оформлением права собственности на землю, а также сделок с земельными участками в соответствии с действующим законодательством. Каждому собственнику земельного участка выдается свидетельство на право собственности на землю, которое подлежит регистрации в регистрационной (поземельной) книге;
- могут предоставлять коммунальные услуги по заниженным ценам;
- предоставляют сельскохозяйственным предприятиям льготы по земельному налогу;
- способствуют участию в программе краевого (областного) финансирования – финансовая поддержка по краевым (областным) целевым программам развития сельского хозяйства и промышленности. Каждое предприятие имеет возможность предоставить проект и получить целевое финансирование на его реализацию;
- занимается поиском точек сбыта сельскохозяйственной и иной продукции при осуществлении государственных заказов;
- предоставляет квоты для промышленного сектора: квоты на добычу природных ископаемых, квоты на вылов рыб, квоты на вырубку леса и т.д. Квоты распределяются между предприятиями через аукционные торги.

Итак, проведенный анализ взаимодействия органов муниципального образования с группами заинтересованных сторон позволил сформировать систему принципов стратегического управления муниципальным образованием на основе теории заинтересованных сторон, которая представлена на рисунке 1.

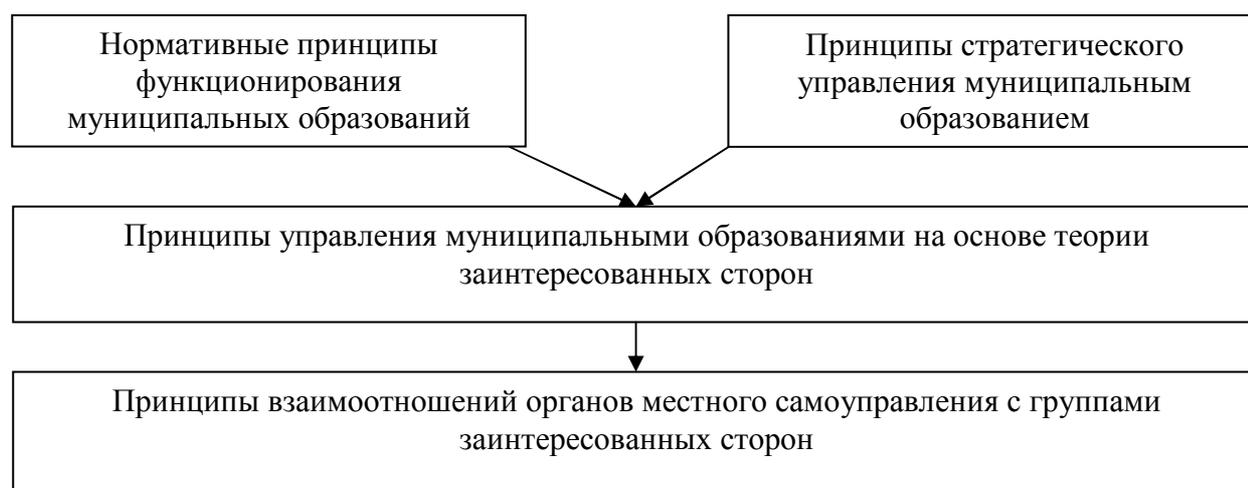


Рисунок 1. Система принципов стратегического управления муниципальным образованием на основе теории заинтересованных сторон

## Список литературы

1. Васин С.М. Социально-экономические вопросы совершенствования работы предприятий: фактор человеческих ресурсов. Исследование отрасли региона. – Пенза: ПГПУ, 2004. – 191 с.
2. Васильев А.А. Муниципальное управление. – Н. Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2000. – 160 с.
3. Система муниципального управления: учебник для студентов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 717 с.
4. Ильяшев А.В. Стратегический менеджмент: организация и технология. – М.: Изд-во «Экономика», 2005. – 319 с.
5. Ковалева Е.М. Методология стратегического управления развитием муниципальных образований в условиях современной экономики России: дисс. ... д-ра экон. наук. – Самара, 2006. – 401 с.
6. Федеральный закон № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 3 ноября 2010 года № 286-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/11/10/> (дата обращения: 27.10.2013 г.).

### Рецензенты:

Солодухин К.С., д.э.н., профессор кафедры математики и моделирования, заведующий Лабораторией стратегического планирования, ФГБОУ «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», г. Владивосток.

Николаева Л.А., д.э.н., профессор кафедры международного маркетинга и торговли, ФГБОУ «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», г. Владивосток.