ОБ ИННОВАЦИОННО-КОРПОРАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Мирошкин П. П.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (Россия), 607600, Россия, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, 23, irinamir2008@yandex.ru

Нестерова Т. А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственного управления, Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (Россия), 607600, Россия, г. Нижний Новгород, просп. Гагарина, 23, nesterova-tatyan@mail.ru

УДК 338.24(1-2)
ББК 65.050.23

В современных условиях граждане России живут только в муниципальных образованиях, поэтому самый близкий уровень власти для населения – муниципальный. Большинство вопросов местного значения, предметов ведения исходят из жизнеобеспечивающей группы функций органов местного самоуправления, а это именно те дела, в которых нуждается каждый житель муниципалитета.

Практика функционирования муниципального хозяйственного комплекса осложняется рядом обстоятельств. За последние десять лет количество переданных полномочий от федерального и регионального уровня на муниципальный уровень увеличилось примерно на одну треть. При этом часто не выполняется принцип субсидиарности, а именно то, что переданные полномочия, ставшие вопросами местного самоуправления и предметами ведения муниципального образования, не получают соответствующего финансирования из бюджета или внебюджетных фондов вышестоящего уровня власти. Кроме того, наличие муниципальных учреждений (например, учреждений здравоохранения, социальной защиты) не освобождает органы местного самоуправления от ответственности за их функционирование. В условиях значительного увеличения числа вопросов местного значения и, вместе с этим, необеспеченности собственными доходами, обостряется проблема эффективного использования потенциала развития муниципального образования.

Неслучайно в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» определён перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчёта неэффективных расходов местных бюджетов. Первый раздел этих показателей – экономическое развитие.

Практическая реализация новых подходов к управлению на местном уровне остаётся недостаточно эффективной. В большинстве муниципальных образований не в полной мере используется организационно-управленческий потенциал, существуют значительные резервы повышения эффективности управления местным развитием. Многие муниципальные образования не владеют технологиями стратегического планирования. В существующих планах и программах развития целевые ориентиры зачастую не отвечают реальным потребностям местного населения. Отдельные планы и программы развития, разработанные местными организациями, не содержат проработанного механизма реализации, что приводит к возникновению противоречий в системе целей и недостаточной обеспеченности ресурсами процесса управления развитием.

© Мирошкин П. П., Нестерова Т. А., 2018

В условиях существенного увеличения числа муниципальных образований, сокращения местных налогов и сборов, уменьшения доходной части местных бюджетов, проблема эффективного использования собственного потенциала развития становится особенно актуальной. В связи с этим появился ряд новых теоретических разработок и концепций интеграционных процессов на базе корпоративных механизмов развития муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование как корпорация, структура и метод корпоративного управления муниципальным образованием, социально-экономическая поддержка интересов населения, социально-финансовая группа муниципального образования.

ABOUT INNOVATIVE CORPORATE GOVERNANCE IN MUNICIPAL FORMATION

Miroshkin P. P.

candidate of economic sciences, Associated Professor, Associated Professor of management and public administration, National research Nizhny Novgorod state University named after N. I. Lobachevsky (Russia), 607600, Russia, Nizhny Novgorod, Gagarin av., 23, irinamir2008@yandex.ru

Nesterova T. A.

candidate of economic sciences, Associated Professor, Associated Professor of management and public administration, National research Nizhny Novgorod state University named after N. I. Lobachevsky (Russia), 607600, Russia, Nizhny Novgorod, Gagarin av., 23, nesterova-tatyan@mail.ru

In modern conditions, Russian citizens live only in municipalities, so the closest level of power for the population is municipal. Most of the issues of local importance, the subjects of conduct come from the life-supporting group of functions of local authorities, and these are the cases that every resident of the municipality needs.

The practice of functioning of the municipal economic complex is complicated by a number of circumstances. Over the past decade, the number of devolved powers from the Federal and regional levels to the municipal level has increased by about one third. At the same time, the principle of subsidiarity is often not fulfilled, namely, that the transferred powers, which have become issues of local self-government and the objects of responsibility of the municipality, do not receive appropriate funding from the budget or extra-budgetary funds of the higher level of power. In addition, the presence of municipal institutions (e.g., health care, social protection) does not release the local authorities from responsibility for their functioning. With a significant increase in the number of issues of local importance and, at the same time, the lack of own income, the problem of effective use of the potential of development of the municipality.

It is no coincidence that the decree Of the Government of the Russian Federation dated December 17, 2012 № 1317 «On measures for the implementation of the decree of the President of the Russian Federation» dated April 28, 2008 № 607 «On the evaluation of the effectiveness of local governments of urban districts and municipal areas» and paragraph 2 of the decree of the President of the Russian Federation dated May 7, 2012 № 601 «On the main directions of improving the system of public administration» defines a list of indicators for assessing the effectiveness of local governments of urban districts and municipal areas, including indicators of the Russian Federation, necessary for the calculation of inefficient local budget expenditures. The first section of these indicators is economic development.

Implementation of new approaches to local governance remains insufficient. In most municipalities, the organizational and management potential is not fully used, there are significant reserves for improving the efficiency of local development management. Many municipalities do not have strategic planning technologies. In existing development plans and programmes, targets often do not meet the real needs of the local population. Individual development plans and programmes developed by local organizations do not contain a well-developed implementation mechanism, which leads to contradictions in the system of objectives and insufficient resources in the development management process.

In the context of a significant increase in the number of municipalities, reduction of local taxes and fees, reducing the revenue of local budgets, the problem of effective use of their own development potential becomes particularly relevant. In this regard, a number of new theoretical developments and concepts of integration processes on the basis of corporate mechanisms of development of the municipality.

Key words: municipal formation as a corporation, structure and method of corporate management of municipal formation, social and economic support of interests of the population, social and financial group of municipal formation.

Мирошкин П. П., Нестерова Т. А.

Самыми главными в России социальными целями государства обозначаются экономическая свобода и экономическая справедливость для всех граждан [1, с. 88–89]. Имеется в виду уровень свободы, который необходим для эффективного функционирования муниципального хозяйства, а справедливым можно считать то, что даёт равные потенциальные возможности зарабатывания своего муниципального бюджета.

Однако до 2009 г. более половины из 24,5 тысяч муниципальных образований первого уровня не имели своего бюджета, без чего такая территория не могла обладать статусом муниципального образования, а значит, органы местного самоуправления незаконно тратили финансовые средства на своё содержание.

Федеральный закон №131 «Об основных принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 06.10.2003 г. (последняя редакция 03.07.2018 г.) уточняет понятие местного самоуправления, в котором слова «деятельность населения» опущены [2, ст. 49]. Таким образом, местное самоуправление стало формой осуществления народом своей власти, реализуемой посредством решения населением местных дел. Это означает законодательное требование к органам публичной власти создать реальный организационно-правовой механизм непосредственного участия в управлении муниципальными территориями [3, с. 51–52].

Как показывает мировая практика, наиболее оптимальным механизмом подлинно народного самоуправления является корпоратизм экономических процессов [4, с. 16].

Очевидной для России можно считать проблему реализации требования ФЗ №131 в части сформулированного определения местного самоуправления. Поэтому инновационно-корпоративное управление муниципальным образованием рассматривается как возможность новых подходов в развитии муниципального образования.

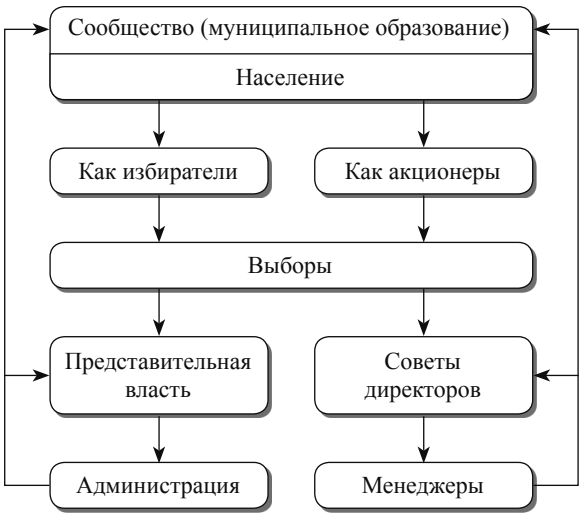


Рис. 1. **Принципиальная схема корпоративного управления социально-экономическим развитием муниципального образования**

Организация социально-экономического развития муниципального образования как корпорации, с экономической точки зрения, определяет следующую принципиальную схему управления: «население – акционеры – Совет – Менеджмент», которая является зеркальным отражением системы: «население-избиратели-представительная власть-администрация».

Принципиальная схема корпоративного управления социально-экономическим развитием муниципального образования представлена на рис. 1.

Главная цель такой системы управления состоит в необходимости создания ясно очерченной и эффективной системы контроля (отчетности и подотчетности) за социально-экономическим развитием муниципального образования. Основная обязанность представительной власти и Совета директоров в представленной модели – обеспечить ответственность и отчетность менеджмента (администрации и менеджеров) за качество и результат деятельности. Ключевым вопросом эффективного управления муниципальным образованием становится обеспечение сбалансированности на основе подотчетности и невмешательства. Иными словами, чтобы контролировать менеджмент, представительная власть муниципального образования и Совет директоров должны быть объектами контроля.

Поиски эффективной структуры корпоративного управления неизбежно приводят к переосмыслению роли и места регионального управления [5], поскольку представительная власть муниципального образования и Совет директоров являются компонентами гораздо более общей системы управленческих институтов. Система управления муниципальным образованием призвана обеспечить компромисс между противоположными интересами. Представительная власть и Совет директоров представляют и гарантируют исполнение воли многих слоев электората. Важнейшим условием этого является оптимизация соотношения между тем, что население муниципального образования хочет (цели), и имеющимися в распоряжении муниципального образования возможностями, компетенциями, принятыми ценностями.

Корпоративный метод как один из возможных методов хозяйствования способен регулировать и содействовать развитию экономики муниципалитета. Этот метод в целом отвечает современному уровню развития России и населения. Он использует силы

свободы человека, но не как капиталистический либерализм – для угнетения и эксплуатации меньшинством большинства, а для организации отношений взаимопомощи между всеми участниками хозяйственной жизни муниципального образования. Корпоративная форма экономической жизни не ограничивает свободу человека, а использует ее как силу участия в управлении. Человек может работать с полным приложением сил только в условиях свободы.

Местное самоуправление по существу является системой корпоративного управления муниципальным образованием. В свою очередь, система корпоративного управления представляет собой организационную модель, с помощью которой население представляет и защищает свои социально-экономические интересы (СЭПИН – социально-экономическая поддержка интересов населения).

Тип применяемой модели зависит от целей, механизма их достижения и отражает сам факт разделения функций владения и управления муниципальным образованием. Муниципальное образование как корпорация есть организация лиц, обладающая определенными правами и обязательствами, которые отличаются от прав и обязательств, присущих каждому члену сообщества в отдельности. Население (акционеры) передает право управления собственностью менеджерам и Совету директоров, делегируя им право принятия решений по целому ряду аспектов деятельности корпорации, за исключением решений принципиальной важности. В условиях, когда корпорация основана населением (акционерами) муниципального образования, и когда каждый человек владеет лишь незначительной, но равной для всех частью капитала корпорации, «уступка» или «доверие» населением (акционерами) рычагов контроля за ее деятельностью приводит к разделению функций владения и управления (распоряжения) [6, с. 12–14].

Разделение функций владения и управления деятельностью корпорации муниципального образования не представляло бы никаких проблем, если бы интересы владельцев и менеджеров полностью совпадали. Но в реальной жизни их интересы расходятся.

Во-первых, менеджеры испытывают воздействие целого ряда факторов, таких как власть, размер корпорации, престиж, связанный с занимаемым ими положением, которые не имеют прямого отношения к интересам владельцев – населения (акционеров).

Во-вторых, отличаются друг от друга форма и размер материального вознаграждения, который получают менеджеры и население – владельцы корпорации. Менеджерам гарантируется вознаграждение по контракту в форме заработной платы, в то время как население (акционеры) могут получить ту часть прибыли корпорации, которая остается после того, как корпорация отчитается по всем своим обязательствам. Сложность увязки этих двух форм вознаграждения заложена в самой их природе. Одним из механизмов решения (смягчения) этого противоречия является начисление менеджерам вознаграждения в форме привилегированных акций корпорации.

Проблема корпоративного управления важна для значительного количества заинтересованных лиц – для населения (акционеров), кредиторов, покупателей и так далее. Всех их можно назвать «участниками в собственности корпорации». Под этим понятием подразумеваются те, кто произвел различного рода инвестиции и, соответственно, заинтересован в результатах и качестве работы корпорации.

Эффективность корпоративного управления во многом зависит от успешного развития различных аспектов акционерных отношений. Формирование институтов, способных осуществлять финансирование, управление и контроль за корпорацией, есть предпосылка успешного развития экономики муниципального образования; вне этих предпосылок сектор корпоративной собственности не может возникнуть. Главными вопросами в этой связи являются следующие: каким образом должны появиться эти институты, какие реформы должны быть предприняты, какие модели корпоративного управления и контроля могут быть использованы в рамках экономики муниципального образования?

Наиболее широко используемым механизмом, с помощью которого население-акционеры (инвесторы) осуществляют внутренний контроль за деятельностью менеджеров корпорации, является привлечение специалистов (агентов), наделенных полномочиями по защите интересов населения-владельцев. Эти лица именуются директорами и образуют представительный орган – Совет директоров корпорации. В этом состоит их отличие от исполнительных директоров, которые нанимаются на контрактной основе этим Советом. Исполнительные директора образуют Правление. Эти две группы директоров осуществляют внутреннее управление делами корпорации.

В предложенной модели Совет директоров ответствен за решение следующих задач: формулирование стратегических целей; назначение руководителей, способных реализовать эти цели; надзор за реализацией стратегии; информирование населения (акционеров) о результатах управления активами корпорации. Практика корпоративного управления развитием экономики муниципального образования предполагает состязание различных команд менеджеров, представляющих определенные программы социально-экономического развития сообщества, за получение доверенностей населения (акционеров) на управление корпорацией. В случае успеха выигравшая сторона получает контроль над

корпорацией, даже не имея контрольного пакета акций [7, с. 6–7].

Охарактеризованные формы не исчерпывают всех возможностей корпоративного управления и предполагают появление новых, более эффективных механизмов и конкретных технологий. Разница в структуре и способах формирования управления определяется различием форм собственности. Это находит выражение в самой философии различных моделей корпоративного управления. В целом все участники корпорации имеют сходные интересы, связанные с ростом их доходов и укреплением здоровья каждого из них. Непосредственные способы реализации этих интересов у каждого человека могут не совпадать, так как каждый имеет собственные представления об оптимальной политике корпорации, поэтому создавая систему двойного контроля, исходят именно из этих соображений.

Стабильная система владения имеет огромную важность для эффективного руководства корпорацией, поскольку она обеспечивает долгосрочные перспективы для принятия корпоративных управленческих решений. Если владелец корпорации – население, то каждый житель является ее равновладельцем, а потому оно более терпеливо, чем внешний инвестор (житель другого региона), у которого в постоянном распоряжении есть возможности для ухода.

Первая реальная сила (но не обязательно единственная), которая имеет достаточно возможностей для запуска рыночных механизмов – это государство, та самая властная структура, с которой рыночные силы взаимодействуют.

Вторая сила – это население муниципального образования, реализующее СЭПИН, создающее социально-финансовые группы муниципальных образований (СФГ МО) и внедряющее корпоративное управление социально-экономическим развитием территории. Через эти формы население имеет достаточно возможностей для запуска рыночных механизмов, увеличивает свои доходы и укрепляет здоровье. Муниципальное образование как корпорация представляет, по сути, социально-финансовую группу. Главная функция СФГ МО – обеспечение интересов населения, а главная задача корпоративного управления – организация оптимального взаимоотношения ее участников.

Акционерный и заемный капитал СФГ МО представляют собой лишь один из типов инвестиций, а именно финансовый капитал. В то же время ряд участников ее деятельности инвестируют другие формы капитала. Например, работающие по найму работники вкладывают «человеческий капитал», в том числе интеллектуальный.

У населения-акционеров, заинтересованного в уровне и качестве управления корпорацией, имеются в распоряжении несколько внешних механизмов, к каковым относятся Фонд СЭПИН и рынки, которые могут помочь поставить под контроль деятельность менеджмента. Роль этих механизмов в различных схемах корпоративного управления определяется конкретными условиями и возможностями муниципального образования. Фонд СЭПИН – некоммерческая общественная организация, созданная при участии администрации муниципального образования. В СФГ МО он выполняет роль управляющей компании и представляет собой, по сути, фонд населения-акционеров, передавших акции в доверительное управление. В функции Фонда СЭПИН входит выравнивание различий между разными структурами корпорации – участниками СФГ МО, в то время как советы директоров каждой из структур разрабатывают и проводят в жизнь стратегию, направленную на гармонизацию интересов всех участников.

В данном виде СФГ МО – свободные социально-финансовые структуры, которые не являются авторитарно учрежденными государством структурами. Они представляют собой наиболее дееспособные и самостоятельные органы экономической жизни, работающие в интересах населения города или района. Роль СФГ МО может быть особенно значимой в настоящий момент, т.е. в условиях недостаточно стабильного экономического развития, когда необходима оперативная мобилизация ресурсов, их концентрация и эффективное перераспределение в ключевые сферы науки, техники, производства.

Участниками СФГ МО является население, коммерческие организации и финансовые институты, предприятия любой организационно-правовой формы, независимо от вида собственности, а также иные учреждения, инвестиционные институты и организации, в том числе иностранные. В составе участников СФГ МО можно выделить три группы институтов и организаций, объединенные общими для них целями:

1. Финансовая группа – включает банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды, компании по управлению активами и другие финансовые институты;

2. Производственная группа – объединяет предприятия, исследовательские, опытно-конструкторские и другие учреждения.

3. Коммерческая группа – включает сбытовые, торгово-закупочные и другие обслуживающие и обеспечивающие организации [1].

Среди основных принципов, определяющих порядок создания СФГ МО, можно выделить следующие:

- добровольное вхождение организаций в состав групп;
- многовариантность и индивидуальный характер проектов создания каждой СФГ МО на основе единой нормативно-правовой базы, как в форме учреждения участниками группы акционерного общества, так

и на основе холдинговых или трастовых отношений. Правовое положение акционерного общества, права и обязанности акционеров определяются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным Законом «Об акционерных обществах»;

• использование разнообразных организационно-правовых форм интеграции финансового, коммерческого и торгового капитала на основе взаимной заинтересованности в результатах совместной деятельности, в качестве определяющего условия создания групп;

• государственное содействие и поддержка создания и функционирования СФГ МО, инвестиционные проекты и программы которых отвечают целям и приоритетам социально-экономической политики на основе договоров о партнерстве и взаимной ответственности между СФГ МО, администрациями субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями. Формы государственной поддержки СФГ МО могут быть разнообразными, учитывающими специфику, как общей экономической ситуации, так и деятельности конкретных групп [8, с. 197–198].

Таким образом, внедрение рассмотренного в статье комплекса мер, может способствовать достижению государством основных заявленных социальных целей.

Литература:

1. *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учебное пособие. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 384 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
3. *Гаврилов А. И.* Муниципальное хозяйство: методологические аспекты менеджмента: учебник для вузов. Н. Новгород: ВВАГС, 2008. 456 с.
4. *Мирошкин П. П.* Корпоратизация и кластеризация как инновационные формы развития экономики: Монография. Н. Новгород: Николаев, 2009. 163 с.
5. *Мирошкин П. П., Нестерова Т. А.* Региональное развитие в условиях социально-экономической ассиметрии // Экономика и предпринимательство: международный научный журнал. №11. Т. 1. 2016. С. 157–160.
6. *Крапивин В. А.* Вопросы управления местным имущественно-ресурсным комплексом и муниципальными предприятиями: учебно-методическое пособие. Нижний Новгород: Гладкова, 2010. 237 с.
7. *Гаврилов А. И.* Теория и практика муниципального управления в России: учеб. пособие. Н. Новгород: ВВАГС, 2010. 332 с.
8. *Мирошкин П. П.* Современные аспекты функционирования органов местного самоуправления в России: монография. Дзержинск: Конкорд, 2014. 252 с.

References:

1. *Raizberg B. A.* State management of economic and social processes: Textbook. M .: SIC INFRA-M, 2016. 384 p.
2. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law №442-FL of 06 October 2003. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus»
3. *Gavrilov A. I.* Municipal economy: methodological aspects of management: a textbook for universities. N. Novgorod: VVAGS, 2008. 456 p.
4. *Miroshkin P. P.* Corporatization and clusterization as innovative forms of economic development: Monograph. N. Novgorod: Nikolaev, 2009. 163 p.
5. *Miroshkin P. P., Nesterova T. A.* Regional development in conditions of socio-economic asymmetry // Economics and Entrepreneurship: an international scientific journal. №11. V. 1. 2016. P. 157–160.
6. *Krapivin V. A.* Questions of management of local property and resource complex and municipal enterprises: educational-methodical manual. Nizhny Novgorod: Gladkova, 2010. 237 p.
7. *Gavrilov A. I.* Theory and practice of municipal government in Russia: Textbook. allowance. N. Novgorod: VVAGS, 2010. 332 p.
8. *Miroshkin P. P.* Modern aspects of the functioning of local government in: monograph. Dzerzhinsk: Concord, 2014. 252 p.