
ПОЛИТИКА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАТЕГОРИАЛЬНОМ И ПРАКТИЧЕСКОМ АСПЕКТАХ

Ю.И. Трещевский,

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики и управления организациями Воронежского государственного университета; erpd@econ.vsu.ru

К.Е. Гринфельд,

аспирант кафедры экономики и управления организациями Воронежского государственного университета; erpd@econ.vsu.ru

В статье рассматривается проблема формирования категорий, характеризующих социально-экономическую политику, проводимую на муниципальном уровне. Предложен категориальный ряд, использование которого позволяет сформировать и эффективно реализовывать социально-экономическую политику муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное образование, город, регион, экономика, социально-экономическая политика, стратегия.

Решение проблемы формирования эффективной социально-экономической политики муниципального образования требует, в соответствии с диалектической методологией, рассмотрения более общих категорий. В данном категориальном ряду необходимо выделить в качестве более общей категории «социально-экономическую политику».

Собственно термин «политика» первоначально означал искусство управления государством. В философском словаре – политика – «деятельность, связанная с отношениями между классами, нациями и др. социальными группами, ядром которой являются завоевание, удержание и использование государственной власти» [8, с. 286].

Политический словарь трактует политику как «деятельность в сфере общественных отношений между большими социальными группами, прежде всего классами, а также нациями и государствами» [3, с. 252].

Обратим внимание на то, что политика рассматривается в обоих случаях как вид деятельности, осуществляемый в межгрупповых отношениях, причем в качестве групп указываются только очень крупные или даже их совокупности, наделенные глобально совпадающими качествами (нации,

государства). Итоговая цель – завоевание и удержание государственной власти. Иначе говоря, категория отражает, прежде всего, отношения подчинения и мало подходит для характеристики экономических процессов. Экономика в данном контексте оказывается только инструментом для получения и удержания власти.

Представляет интерес, что в Экономической энциклопедии под ред. А. Румянцева, посвященной политической экономии, термин «политика» вообще не рассматривается [9], что можно трактовать как вывод данной категории за сферу предмета изучения экономическими науками.

При таких подходах к определению категории «политика» ее вряд ли можно рассматривать как отражение деятельности местных сообществ, муниципалитетов, регионов, если последняя выходит за рамки собственно данных административно-территориальных образований. Социально-экономическая политика в таком случае – система действий индивидов и общественных групп в экономической сфере, направленная на получение и реализацию властных полномочий.

На наш взгляд, и генезис данной категории, и общественная практика, и теоретические работы последних десятилетий требуют ее иной трактовки. Целесообразно обратиться к наиболее ранним исследованиям. Из контекста работ Аристотеля ясно, что под политикой он понимает любую деятельность, направленную на достижение всеобщего блага. Например: «Поскольку... всякое государство представляет собой своего рода общение, всякое же общение организуется ради какого-либо блага...то, очевидно, все общения стремятся к тому или иному благу, причем больше других и к высшему из всех благ стремится то общение, которое является наиболее важным из всех и обнимает собой все остальные общения. Это общение и называется государством или общением политическим» [1, с. 376].

Таким образом, у Аристотеля политика – это любая деятельность, осуществляемая на благо государства. Государство у него – скорее объект, чем субъект политики, собственно тот, кто управляет государством, всего лишь реализует волю остальных: «Человек по природе своей есть существо политическое... Во всех людей природа вселила стремление к государственному общению, и первый, кто это общение организовал, оказал человечеству величайшее благо» [1, с. 378-379]. Заметим, что в систему политических Аристотель вводит прежде всего именно экономические отношения: рабовладение, собственность, обмен, деньги, торговля, ростовщичество, доходы и пр.

Политика, как сфера экономических интересов и действий государства, получила отражение в названии науки «политическая экономия», предложенном А. Монкретьеном в противовес экономике отдельного домохозяйства, описываемой в работах под названием «домострой». Политическая, в том числе и экономико-политическая деятельность у А. Монкретьена заключается в выполнении функций за пределами домохозяйств и других экономических единиц, которые в современном

понимании относятся к микроэкономике.

Исходя из категориальной базы политической экономии, можно сказать, что любая социально-экономическая политика содержит цели, задачи, объекты, субъекты и их действия. В то же время в состав политики следует включать не все указанные компоненты – часть из них может быть связана с тактическими и оперативными действиями, реализующими политику. Политика, на наш взгляд, обязательно включает в себя только те цели и задачи, которые несут стратегическую составляющую.

Кроме того, важным является выделение единого субъекта и объекта политики, реализующего ее, множественность политик, проводимых одним и тем же субъектом, вряд ли возможна. Политика представляет собой целостную совокупность действий, их систему, единство. В противном случае категориальный ряд, характеризующий одно и то же, достаточно сложное, но все же единое явление, становится бесконечным. На наш взгляд, категория «политика», применительно к действиям в экономической сфере, представляет собой целостность, которую можно обозначить как «социально-экономическая политика». Это отличает политику в социально-экономической сфере от политики в отношении иных объектов – например, в области межэтнических, межпартийных и иных отношений.

Вряд ли есть смысл выделять некоторые частные совокупности действий в качестве «политик». Например, «промышленная политика» – это не самостоятельная целостность. Промышленность – один из объектов социально-экономической политики того или иного уровня – национального, регионального или местного, в отношении которого применяется некоторая совокупность инструментов воздействия, трансформирующая его таким образом, чтобы реализовывались цели государства или его подсистем более низкого уровня. В отношении «промышленной политики» целесообразно говорить о целях, достигаемых в сфере развития промышленности в системе социально-экономической политики. Промышленность – это не объект политики, а целевой объект, на который направлены стратегические, тактические и оперативные инструменты реализации социально-экономической политики.

Если представить в качестве объекта политики национальную экономику в целом, а в качестве целевых объектов – любые структурные элементы системы, то можно получить с одной стороны – целостное, системное представление о сущности социально-экономической политики, с другой – ее структурированное в соответствии с поставленными целями содержание. Достижение какого либо качественного состояния и количественных параметров различных подсистем – это не самостоятельная политика, а цель в системе национальной (региональной, местной) социально-экономической политики.

Это же относится к политикам, реализуемым на других уровнях национальной социально-экономической системы – региональном, муниципальном. На

наш взгляд, отличие региональной политики от национальной заключается в том, что она формируется под действием самих региональных органов власти и управления и других субъектов, интересы которых прямо связаны с тем или иным регионом как целостной системой социально-экономических и институциональных отношений. Органы власти и управления федерального уровня только задают совокупность ограничений, в рамках которых действуют региональные структуры, причем не только властные. По отношению к федеральным органам власти и управления можно говорить о регионах, как целевых объектах социально-экономической политики.

Выше мы отмечали, что в составе политики отчетливо выделяется стратегический компонент. В ряде случаев авторы, напротив, рассматривают стратегию как более общее понятие по отношению к политике. Такой точки зрения придерживаются, в частности, авторы «Стратегии развития государства на период до 2010 года», которые пишут о политике как компоненте стратегии [6, с. 3]. В отношении приоритетности терминов, характеризующих социально-экономические отношения, не может быть однозначности. Речь идет только об удобстве использования категориального аппарата. Принятие в качестве наиболее общей категории «политики» позволяет сформировать достаточно строгую четырехуровневую структуру отношений: политика, стратегия, тактика, оперативные действия. Если в качестве базовой, наиболее общей категории принять стратегию, то политика окажется либо на одном уровне с тактикой или оперативными действиями, либо на более низком. В результате строгость соподчинения в триаде – «стратегия – тактика – оперативные действия» разрушается.

Поэтому мы считаем необходимым исходить из понимания политики как базовой, исходной, наиболее общей категории, из которой непосредственно вытекает стратегия, в свою очередь определяющая другие уровни отношений, на низшем уровне (в плане обобщения совокупности реальных явлений и процессов) которых находятся конкретные инструменты взаимодействия различных субъектов политики.

В соответствии с вышеизложенным мы включаем в содержательную характеристику социально-экономической политики: субъекты; объекты; принципы субъектно-объектного взаимодействия, состав стратегических целей и задач; инструменты, посредством которых они реализуются.

Понятие «социально-экономическая политика» применяется в большей степени к действиям на национальном или региональном уровнях. Собственно понятие «политика» применяется к муниципалитетам и местным сообществам достаточно редко. Наиболее часто используется термин, в большинстве случаев отражающий суть документов, «стратегическое планирование». Тем не менее, наряду с ним используются и другие, значительно расширяющие категориальное пространство исследования: «стратегия», «стратегии экономического развития», «стратегии развития». На наш взгляд, есть смысл рассматривать объектно-субъектные отношения

в системе политики социально-экономического развития муниципального образования следующим образом. Социально-экономическая система страны представляет собой многосубъектный организм, функционирующий на основе вертикальных, горизонтальных и функциональных связей.

Муниципальное образование представляет собой некоторую подсистему, включенную в социально-экономическое пространство страны и региона. Поэтому для определения политики социально-экономического развития муниципального образования необходимо определить ее место в системе политик, реализуемых на общегосударственном и региональном уровнях. Для России с ее сложной административно-территориальной структурой и весьма сильной дифференциацией социально-экономического и институционального пространства проблема более актуальна, чем для более однородных стран. Для функционирования производственных, социальных и иных общественных подсистем в муниципальных образованиях важны уровневые и субъектные аспекты социально-экономической политики. В отношении уровневых аспектов важно, что, с одной стороны, политика всегда направлена на обеспечение единства национальной системы, с другой – на функционирование местных сообществ и их институциональных форм – муниципальных образований, как самостоятельных целостных систем.

Важной содержательной чертой социально-экономической политики является характер связей между элементами систем. В этой связи следует учитывать, что отношения между системами всегда несут в себе элементы конкуренции. Обладая собственными интересами и определенной степенью свободы в рамках систем различного уровня и реализуемых ими функций, муниципальное образование реализует собственные цели и использует соответствующие инструменты реализации социально-экономической политики. Следовательно, муниципальное образование выступает в качестве субъекта социально-экономической политики, действующей в рамках ограничений, накладываемых политикой субъектов более высокого уровня – государства и региона.

При проведении политики социально-экономического развития муниципального образования следует исходить из необходимости обеспечения целостности страны как из аксиомы. В связи с этим отметим, что характер взаимосвязей элементов системы муниципального образования в значительной степени определяется политическими, идеологическими, юридическими, культурными и другими институтами, присущими государству в целом. Поэтому политику социально-экономического развития муниципального образования следует рассматривать как продолжение общегосударственной и региональной политики. С этой точки муниципальное образование выступает как пассивная сторона – объект политики. Реализуя свое положение субъекта социально-экономической политики, муниципальное образование объективно ставится перед необходимостью учитывать цели более общих систем (государства и региона).

На каждом уровне социально-экономической политики реализуется собственный, иногда однородный, но чаще – различный инструментарий. На верхнем, общегосударственном уровне разрабатывается и утверждается нормативно-правовая база социально-экономической политики, принимаются законы, формируется экономическая и институциональная база социально-экономической политики субъектов любого уровня, разрабатывается и утверждается бюджет страны, определяется объем и источники финансирования различных объектов.

Поэтому если исходить из единства социально-экономического пространства страны, то центральное место в системе политик занимает федеральная, определяющая общие условия жизнедеятельности людей, функционирования хозяйствующих субъектов и органов власти регионального и местного уровней.

В рамках социально-экономической политики общегосударственного уровня необходимо обеспечить снижение степени дифференциации административно-территориальных образований до состояния, позволяющего при равных административных усилиях обеспечивать институционально достаточный уровень жизни населения. Полагаем, что в столь разнородной в институциональном плане стране, как Россия, нет ни возможности, ни необходимости стремиться к некоторому среднестатистическому единообразию экономики и социальной сферы. Применительно к большой стране с различными природно-климатическими, научно-техническими, социально-экономическими и другими условиями это невозможно и даже нежелательно – следует сохранить многообразие территориальных единиц страны, в перспективе способное обеспечить ее развитие по различным направлениям.

Уровень развития муниципальных образований должен быть институционально достаточным в качественном и в количественном аспектах. В качественном плане институционально достаточный уровень социально-экономического развития может быть определен как обеспечивающий возможность воспроизводства его производственно-технического своеобразия, особенностей, привычек, наклонностей, обычаев, традиций населения. Вряд ли есть смысл добиваться выравнивания муниципальных образований по всем указанным позициям. Таким образом, можно сказать, что социально-экономическая политика в отношении муниципальных образований на национальном уровне должна быть направлена на их эффективную дифференциацию в соответствии с их условиями и миссией в единой национальной общественной системе. В таком случае проблема дифференциации уровня социально-экономического развития административно-территориальных образований приобретает иной смысл. Дифференциация необходима в таком объеме, который допускает принципиальную возможность использования ресурсной базы муниципального образования и его конкурентных преимуществ в процессе

реализации миссии.

Для решения данной задачи возможно осуществление двух типов социально-экономической политики федерального уровня в отношении муниципальных образований – поддерживающего и формирующего. В первом случае муниципальные образования имеют фактически реализуемые конкурентные преимущества и, следовательно, достаточное финансовое обеспечение. Федеральным органам власти и управления достаточно способствовать осуществлению эффективной конкурентной политики посредством совершенствования законодательной и иной нормативной базы. В качестве примера можно привести Москву, успешно реализующей свой конкурентный потенциал, обусловленный положением столицы огромного государства.

Во втором случае конкурентный потенциал муниципальных образований используется недостаточно, существуя как возможность. Задача федеральных органов власти в данном случае представляется более сложной – необходимо помочь региональным и местным органам власти сформировать, скорректировать и реализовать его. Не исключено, что местные органы власти имеют искаженное представление о потенциале административно-территориального образования. В качестве основных инструментов региональной социально-экономической политики федерального уровня здесь могут выступать планово-прогнозная деятельность и целевые программы. Особое внимание при этом следует обратить на депрессивные и, особенно, кризисные муниципальные образования, характеризующиеся остротой социально-экономических проблем, вызванных природными, техногенными, общественно-политическими факторами.

В отношении депрессивных административно-территориальных образований следует исходить из того, что нет необходимости воспроизводить ранее сложившиеся параметры развития муниципальных образований, поскольку изменилась парадигма территориального развития страны. В таких случаях необходимо осуществление федеральной политики формирующего типа. Проведение такой политики достаточно сложно как с теоретической, так и с практической точек зрения. Прежде всего, проблему составляет определение миссии данных депрессивных и кризисных административно-территориальных образований в новых условиях и выявление их реальных конкурентных преимуществ, не сводящихся к представлениям о наличии природных ресурсов, интеллектуального потенциала и других дежурных положений, характерных для нормативных документов регионального и местного уровней.

В практическом плане представляет сложность разработка адекватного инструментария социально-экономической политики федерального уровня. Традиционный инструментарий выравнивания уровня социально-экономического развития территорий явно недостаточен. Необходимы системные механизмы, способные одновременно воздействовать на

ситуацию в экономике и социальной сфере регионов и муниципалитетов, имеющие индивидуальный характер с точки зрения целей, форм, методов, инструментов.

Обратим внимание на то, что цели, задачи инструменты социально-экономической политики в отношении муниципальных образований на различных уровнях могут не совпадать. В этой связи следует отметить, что снижение уровня их дифференциации является важной составляющей социально-экономической политики общегосударственного уровня. На муниципальном уровне необходимо осуществлять политику развития, не обязательно ориентированную на сглаживание диспропорций. Целью в общем случае является повышение уровня развития, независимо от динамики окружающих систем. Можно сказать, что характер и уровень развития муниципальных образований и регионов являются не только объективными, но и субъективными, не только фактическим состоянием, но и видением.

Исходя из вышеизложенного, можно достаточно четко разграничить понятия «муниципальная социально-экономическая политика», т.е. политика федеральных и региональных органов власти и управления в отношении муниципальных образований, которую правильнее назвать стратегией, с одной стороны, и «социально-экономическая политика муниципальных образований» или «политика социально-экономического развития муниципальных образований», т.е. собственные намерения и действия этих субъектов, – с другой.

Общее содержание социально-экономической политики в отношении муниципальных образований приобретает большую конкретность применительно к ее реализующим ее муниципальным образованиям. В настоящее время необходимость активной политики социально-экономического развития муниципальных образований России все в большей степени осознается руководителями органов власти и управления всех уровней. Муниципалитеты должны иметь четкие ориентиры развития в русле федеральной и региональной политики в соответствии с общей динамикой развития страны, в условиях растущей дифференциации административно-территориальных образований и опасности нерационального использования ресурсов.

Следует отметить, что общее снижение активности в проведении политики комплексного развития административно-территориальных образований России произошло в начале 90-х годов прошлого века, когда органы власти и управления утратили привычные инструменты влияния на экономических субъектов и не выработали новых, необходимых в условиях рыночных отношений. До сих пор в ряде случаев наблюдаются две крайности: руководители принимают ошибочный тезис о несовместимости рынка и управления социально-экономическими процессами или, напротив, полагают, что в сфере их внимания должны находиться все экономические

объекты.

В Методических рекомендациях по формированию концепции социально-экономического развития муниципальных образований, разработанных Государственным университетом управления справедливо отмечается, что принятие концепции перспективного социально-экономического развития муниципального образования – это, прежде всего, политическое решение, вырабатываемое с учетом множества факторов. Как и любое ответственное управленческое решение, оно должно опираться на результаты всестороннего анализа сложившейся ситуации, иметь под собой социальное и экономическое обоснование. Однако, вследствие слабой научной и организационно-методической обеспеченности процессов стратегического планирования, в муниципальных образованиях России зачастую формируются концепции перспективного развития, в рамках которых не проводится комплексный анализ сложившейся социально-экономической ситуации, не выявляются закономерности развития территории, не обосновываются приоритетные функции, которые целесообразно реализовывать в перспективе, а целевой блок не содержит системы количественно определенных целей. В результате разработанные программы носят преимущественно декларативный характер, отсутствуют механизмы их реализации [4, с. 5-7].

Следствием такого положения являются, в частности, серьезные недостатки в реализации метода программно-целевого планирования на местном уровне. Разрабатываемые программы социально-экономического развития муниципальных образований, призванные уточнять и конкретизировать концепции, характеризуются отсутствием четко определенных программных целей, низкой комплексностью, ориентацией преимущественно на средства местного бюджета [4, с. 7].

Проблема разработки и реализации эффективной политики развития муниципального образования возникает уже на стадии постановки задачи. Действительно, не выяснив, хотя бы в общих чертах, совокупность целей, условия и механизм их достижения, невозможно получить даже документарную базу такой политики, разработка которой послужила бы методической основой решения действующих и прогнозируемых проблем местного сообщества. Реализация социально-экономической политики муниципальных образований предполагает наличие совокупности социальных, экономических, экологических, градостроительных ориентиров и целей, способов их достижения.

Местный уровень призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, привязать их к особенностям тех или иных муниципальных образований, учесть специфику демографических, экологических, ресурсных и прочих характеристик. Местная социально-экономическая политика, таким образом, должна представлять собой некое комплексное многослойное образование, стержнем которого являются

требования федерального уровня. На них накладываются региональные ограничения, и вся эта система на местном уровне дополняется решениями и мероприятиями, расширяющими объектный ареал социально-экономической политики.

Поскольку речь идет о муниципальных образованиях, представляющих собой весьма разнородную массу, следует сконцентрироваться на тех из них, которые располагают достаточными ресурсами, чтобы формировать политику как таковую, могут стать субъектами, а не только объектами политики. Если отвлечься от весьма специфических муниципальных образований, которые могут строить политику, исходя только из институциональных особенностей, то в России к таким субъектам относятся, в первую очередь, крупные города. Мы полагаем, что органы местного самоуправления районов и большинства входящих в их состав более мелких административных единиц, не располагают, преимущественно, достаточными ресурсами для выработки собственной социально-экономической политики. Это не означает, что они вообще не могут участвовать в развитии социально-экономического пространства страны и ее подсистем. Однако, сложно выявить их роль как субъектов социально-экономической политики, которая имеет собственное содержание, если не ставить себе наиболее общие задачи, вроде комплексности социально-экономического развития, повышения уровня жизни населения и пр. Необходимо исходить из положения о ресурсной достаточности систем для реализации собственных целей, охватывающих основные элементы и связи между ними.

Добиваясь все большей самостоятельности и даже независимости, ряд органов местного самоуправления не осознает, что самостоятельность предполагает высокую степень ответственности за результаты социально-экономической политики. Отсутствие опыта стратегического планирования, комплексного подхода к определению целей и приоритетов перспективного развития муниципальных образований создает почву для принятия неэффективных управленческих решений. Это является, на наш взгляд, одной из причин усиливающихся различий в результатах социально-экономического развития муниципальных образований.

Выбор для исследования проблем социально-экономической политики муниципальных образований крупных городов имеет и иные основания. Именно для крупных городов проблема формирования и реализации эффективной социально-экономической политики, выбора ее стратегических приоритетов является наиболее существенной. Д. Визгалов справедливо отмечает, что для маленького города с одной-двумя точками роста проще выбрать направление своего развития, они становятся стратегическими направлениями почти автоматически. В крупных городах спектр социальных ролей очень богат, возможности разнообразны, выбор путей широк. Поэтому возникает целая система сценариев перспективного развития города, просчитать последствия каждого из которых в российских условиях, где все

постоянно меняется, почти невозможно [2, с. 1-4].

Для оценки состояния социально-экономической системы муниципального образования в политике муниципальных образований необходима разработка программных документов. Естественно, что такие документы в первую очередь разрабатываются в областных (краевых, республиканских) центрах, других наиболее крупных и самостоятельных в экономическом отношении городах.

Кроме того, следует учитывать особенности социально-экономической политики крупных городов, как реальных субъектов социально-экономической политики, вытекающие из их положения в мультисистемном пространстве страны. Современные российские города имеют очень своеобразную историю, во многом определяющую их современное состояние. Практически все они возникли как индустриальные центры страны. С. Ситар справедливо утверждает, что рождение советских городов можно почти без преувеличения назвать финальной фазой полунасильственного прикрепления крестьян к промышленному производству. В связи с этим автор называет ряд проблем, с которыми приходится сталкиваться российским городам постсоциалистического периода, не свойственных «медленно вызревавшим» европейским: недоосвоенность городского ландшафта, преобладание типовой индустриальной застройки, большая уязвимость для последствий деиндустриализации [5, с. 1-5].

А. Сухоруков отмечает, что на социально-экономическую политику существенно влияет инерция традиционных представлений о городе. Так, с развитием промышленных предприятий связывает перспективы развития Петрозаводска более 60 % жителей города. На развитие туризма ориентировано 36,4 % жителей, высших учебных заведений – 19,4 %, науки – 15,8 %, бизнеса – 14,9 % [7, с. 37-40]. Довольно интересно, на наш взгляд, что опрошенные жители города отделяют промышленность от бизнеса. Но главное, что внимание к промышленности оказывается существенно большим, чем к другим секторам экономического пространства.

Для органов власти и управления индустриальный тип организации часто является наиболее предпочтительным, поскольку он существенно проще, чем поиск и, главное, реализация новых вариантов развития. Во-первых, он имеет широкую гарантированную поддержку. Во-вторых, негативные в стратегическом плане последствия не реализуются в ближайшей перспективе, а в тактическом даже обеспечивают выигрыш с точки зрения возможностей привлечения инвестиционных и текущих финансовых ресурсов. В-третьих, риск негативной оценки местным сообществом возможной при таком выборе ошибки, минимизируется. Для большинства членов местных сообществ, не располагающих достаточной информацией и возможностями ее осмысления, следование уже известному тренду социально-экономического развития фактически не имеет альтернатив.

В результате, на наш взгляд, институциональная уязвимость городов,

которые имеют упрощенную социальную структуру в связи с ориентацией большинства населения на гарантированную занятость в промышленном производстве, оказывается чрезвычайно высокой. Этот феномен сформировал систему поведения, нацеленную на институциональную и вытекающую из нее экономическую, организационную поддержку производств, утративших перспективу. В целом социально-экономическую политику, основанную на инерции социалистического периода развития страны, можно рассматривать как индустриально-ориентированную или как индустриальный тип организации социально-экономического пространства.

Одним из требований к социально-экономической политике муниципального уровня является развитие общесистемных принципов конкурентности и интеграции. Возможности реализации данных принципов в наибольшей степени сконцентрированы в крупных городах. Действительно, в настоящее время решающая роль в экономическом и инновационном развитии России принадлежит городам, сосредоточившим большую часть населения страны и почти всю ее хозяйственную жизнь.

Стоит обратить внимание на тот факт, что муниципальные образования, в том числе и крупные города, в российской социально-экономической системе существенно различаются по уровню и темпам развития, что обуславливает их общероссийскую дифференциацию. Последняя в значительной мере связана как с внутренними факторами административно-территориальных образований, так и с недостатками социально-экономической политики, осуществляемой на федеральном уровне.

В решении проблем дифференциации социально-экономического пространства на основе эффективной конкуренции муниципалитеты выступают как субъекты отношений. Следует отметить специфику конкурентных отношений между муниципальными образованиями. Полагаем, что в отличие от регионов, которые потенциально могут нарушить в ходе реализации социально-экономической политики целостность государства, муниципалитеты этого в обозримой перспективе сделать не смогут. Конкуренция на межрегиональном уровне в России потенциально может быть деструктивной. На муниципальном уровне она, скорее всего, обеспечит большую активность органов местного самоуправления в экономической сфере и будет способствовать экономически обеспеченному формированию муниципалитетов на основе нового законодательства о местном самоуправлении. Полагаем, что и этот фактор в наибольшей степени действует в отношении городов, которые могут реально конкурировать за ресурсы, место в социально-экономическом пространстве страны. Большинство других муниципалитетов не имеет такой возможности и являются преимущественно объектами конкурентных отношений, чем их субъектами.

Обобщая вышеизложенное, можно сформулировать основные положения, характеризующие категориальную основу совокупности действий, образующих социально-экономическую политику муниципальных образо-

ваний.

Содержание социально-экономической политики, как категории, исходной для определения всего класса, включает: субъекты; объекты; принципы субъектно-объектного взаимодействия, состав стратегических целей и задач; инструменты, посредством которых они реализуются.

Применяемые в исследованиях, посвященных проблемам социально-экономического развития, категории целесообразно ранжировать следующим образом: 1) политика; 2) совокупность стратегий в отношении конкретных объектов (стратегических приоритетов, целевых объектов); 3) тактика и оперативные действия, реализуемые посредством инструментов воздействия на целевые объекты.

Необходимо разграничить понятия «муниципальная социально-экономическая политика», т.е. политика федеральных и региональных органов власти и управления в отношении муниципальных образований, которую правильнее назвать стратегией, с одной стороны, и «социально-экономическая политика муниципальных образований» или «политика социально-экономического развития муниципальных образований», т.е. собственные намерения и действия этих субъектов, с другой стороны.

Политика социально-экономического развития муниципальных образований является системой самостоятельных действий, но подчиненных общей муниципальной социально-экономической стратегии, осуществляемой федеральным центром и региональными органами власти и управления.

В российских условиях наиболее реальными субъектами муниципальной социально-экономической политики являются крупные города, что обусловлено действием следующих факторов:

- ресурсной достаточностью, необходимой для осуществления собственных действий, способных изменить положение субъекта в социально-экономическом пространстве страны;
- актуальностью и неоднозначностью выбора стратегических приоритетов развития;
- институциональной уязвимостью городов, связанной с прочностью традиционных институтов, возникших в иных социально-экономических условиях;
- высоким уровнем дифференциации уровней социально-экономического развития городов и возможных направлений развития;
- развитием конкурентных отношений между различными городами за ресурсы и завоевание стратегической позиции.

Список источников

1. Аристотель. Политика [Текст] / Сочинения в 4-х т. Т. 4, М.: Мысль, 1984.– С. 376-379.
2. Визгалов, Д. Города-миллионеры заглядывают в свое будущее / [Электронный ресурс] / Д. Визгалов / http://www.ng.ru/economics/2005-05-16/5_city.html. С. 1-4.
3. О니кова, Л.А. Краткий политический словарь [Текст] / Под ред. Л.А.

Оникова, Н.В. Шишлина. М.: Политиздат, 1983 – С. 252.

4. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования [Текст] / М.: Изд-во ГУУ. 2000. – С. 5-7.

5. Ситар С. Будущее российского города: перспектива вторичного освоения / [Электронный ресурс] / Ситар С. / <http://regionalistica.ru/librari/articles/citi-future/> - С. 1-5.

6. Стратегия развития государства на период до 2010 года. [Текст] / М.: 2004. – С. 3.

7. Сухоруков А.С. Трансформация представлений управленческой элиты и общественного мнения о городе в процессе стратегического планирования (на материалах стратегического плана города Петрозаводска [Текст] / А.С. Сухоруков // Территориальное стратегическое планирование в регионах и городах России. СПб: Леонтьевский центр, Вып. 5. – 2005. – С. 37-40.

8. Фролов, И.Т. Философский словарь [Текст] / Под ред. И.Т. Фролова.– М.: Политиздат, 1981. – С. 286.

9. Румянцева, А.М. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия [Текст] / Гл. ред. А.М. Румянцева. М.: Советская энциклопедия, т.3, 1979. – 624 с.

POLICY OF MUNICIPAL UNION IN THE THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Yu. I. Treshchevskiy,

Dr.Sc. of Economy, Professor, Chief of the Chair of Economy and Management of Organizations of Voronezh State University;
eppd@econ.vsu.ru

K.E. Grinfeld,

post-graduate student of the Chair of Economy and Management of Organizations of Voronezh State University; eppd@econ.vsu.ru

In article the problem of formation of the categories characterizing the social and economic policy, spent on municipal level is considered. The structure of the categories which use allows to generate is offered and is effective to realize the social and economic policy of municipal unions.

Keywords: municipal union, a city, region, economy, the social and economic policy, strategy.