



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова»

Е.Г. Зиновьева
С.В. Коптякова

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ
ЧАСТЬ 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

*Утверждено Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного пособия*

Магнитогорск
2019

УДК 342.9:005(075)
ББК 67.401я7

Рецензенты:

кандидат педагогических наук,
директор МОУ «Средняя общеобразовательная школа №63»
г. Магнитогорска
Е.А. Шиндяева

кандидат экономических наук, доцент,
начальник финансово-экономического отдела,
ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный технический
университет им. Г.И. Носова»
И.А. Агеева

Зиновьева, Е.Г., Коптякова С.В.

Муниципальное управление и социально-экономическое планирование в муниципальных образованиях. Часть 1. Муниципальное управление в муниципальных образованиях [Электронный ресурс] : учебное пособие / Екатерина Георгиевна Зиновьева, Светлана Владимировна Коптякова ; ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова». – Электрон. текстовые дан. (0,93 Мб). – Магнитогорск : ФГБОУ ВО «МГТУ им. Г.И. Носова», 2019. – 1 электрон. опт. диск (CD-R). – Систем. требования : IBM PC, любой, более 1 GHz ; 512 Мб RAM ; 10 Мб HDD ; MS Windows XP и выше ; Adobe Reader 8.0 и выше ; CD/DVD-ROM дисковод ; мышь. – Загл. с титул. экрана.

ISBN 978-5-9967-1538-1

Учебное пособие подготовлено с целью обеспечения дисциплины базовой части «Муниципальное управление и социально-экономическое планирование в муниципальных образованиях». В пособии дается представление о муниципальном управлении как научной дисциплине и области практической деятельности.

Рекомендуется для бакалавров по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» всех форм обучения, а также может быть использовано муниципальными служащими и депутатами представительных органов.

УДК 342.9:005(075)
ББК 67.401я7

ISBN 978-5-9967-1538-1

© Зиновьева Е.Г., Коптякова С.В., 2019

© ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный
технический университет им. Г.И. Носова», 2019

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	6
1.1. Сущность, задачи и особенности муниципального управления.....	6
1.2. Субъект и объект муниципального управления	11
1.3. Организационные основы муниципального управления	12
1.4. Основные функции и методы муниципального управления.....	16
Вопросы для самоконтроля.....	30
Тест по теме 1	31
ТЕМА 2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА	34
2.1. Понятие и признаки муниципального образования	34
2.2. Город как муниципальное образование	38
2.3. Факторы, определяющие особенности муниципального образования	43
2.4. Принципы определения оптимальной территории муниципального образования	45
2.5. Критерии систематизации муниципальных образований	46
2.6. Основные типы муниципальных образований в России	48
Вопросы для самоконтроля.....	50
Тест по теме 2	51
ТЕМА 3. ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	53
3.1. Экономическое развитие муниципального образования.....	53
3.2. Социальное развитие муниципального образования	56
3.3. Основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования.....	57
3.3.1. Понятие социально-экономического развития муниципального образования	57
3.3.2. Процесс управления социально-экономическим развитием муниципального образования	59
3.3.3. Система управления социально-экономическим развитием муниципального образования	62
3.3.4. Структура и функции управления социально-экономическим развитием муниципального образования.....	63
Вопросы для самоконтроля.....	66
Тест по теме 3	67
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	69

ПРЕДИСЛОВИЕ

Среди актуальных проблем развития современной России важное место занимает задача становления местного самоуправления как важнейшего института в системе управления государством.

Посредством механизма местного самоуправления преодолевается отчуждение личности от государства, ускоряются процессы формирования и развития гражданского общества. Идеи и концепция местного самоуправления практически реализуется через систему муниципального управления. Муниципальное управление является особым типом управленческой деятельности органов местной власти, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения на уровне муниципального образования.

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, в силу чего муниципальное управление имеет ряд особенностей, отличающих его от государственного управления.

Субъектом муниципального управления выступает население муниципального образования – местное сообщество, а также органы местного самоуправления, действующие от его имени.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование – населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление.

Предметом муниципального управления является регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов.

Муниципальное управление тесно связано с системой государственного управления, так как почти все государственные решения, затрагивающие интересы граждан, так или иначе проходят через органы местного самоуправления, в том числе через передачу им ряда государственных полномочий.

Местное самоуправление в Российской Федерации находится в процессе реформирования, а в его законодательную базу постоянно вносятся изменения, направленные на изменение правовых, территориальных и организационных основ при ограниченных экономических и финансовых ресурсах.

Практический опыт организации местного самоуправления в условиях проводимой муниципальной реформы, особенно на низовом, поселенческом уровне, незначителен.

В связи с этим особое значение приобретает изучение муниципального управления – научной дисциплины, формирующей у студентов теоретические знания и практические навыки, необходимые для управления социально-экономическими процессами на конкретной территории и успешного применения современных управленческих технологий на местном уровне.

Цель данного учебного пособия – формирование у студентов знаний о местном самоуправлении как о виде публичного управления и о муниципальном управлении, как об одном из обязательных элементов системы власти в Российской Федерации.

Учебное пособие подготовлено на основе федерального государственного образовательного стандарта по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата) и дает комплексное, системное представление о функционировании системы муниципального управления.

Рекомендуется для бакалавров по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» всех форм обучения, а также может быть использовано муниципальными служащими и депутатами представительных органов.

ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Сущность, задачи и особенности муниципального управления

Понятие «муниципальное управление» является сравнительно новым понятием в теории и практике современного государственного строительства, хотя вопросы управления муниципальным хозяйством в свое время являлись предметом исследования многих ученых и деятелей земского движения России, а также ряда специалистов 1920-х годов.

Возникновение терминов «муниципалитет», «муниципальное хозяйство» неразрывно связано с историей образования и жизнедеятельности городской общины. Наименование «муниципалитет» происходит от латинского «*municipium*»: «*municipus*» – тяготы, бремя, «*munus*», «*munus*» – беру, принимаю. Поэтому, муниципалитетом называется городское управление, принимающее на себя все бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами.

Муниципальное управление как особый вид управленческой деятельности начало формироваться в России вместе с возрождением и становлением местного самоуправления и находится в стадии становления.

У ученых и специалистов, занятых в области местного самоуправления, нет единства в подходе к определению понятия «муниципальное управление». Одни авторы под этим понимают муниципальный менеджмент как форму управления местной (муниципальной) собственностью и отождествляют его с местным самоуправлением. Другие считают, что **муниципальное управление** – это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов.

Третьи – придерживаются мнения, что муниципальное управление является своеобразной подсистемой социального управления, под которым понимается деятельность муниципального органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов.

На наш взгляд, вышеперечисленные определения не в полной мере соответствуют сущности муниципального управления. По нашему мнению, муниципальное управление является особым видом управленческой деятельности и означает деятельность местных органов власти (представительной и исполнительной) по управлению социально-экономическими процессами на уровне муниципальных образований, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения.

Муниципальное управление представляет собой составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно (в рамках Конституции) определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность, а также его исполнение в рамках Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 21.07.2007)» Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003) // Собрание законодательства РФ. – 06.10.2003. – № 40. – ст. 3822.

Однако в пределах, определенных законодательством, муниципальное управление реализуется самостоятельно. Другими словами, муниципальное управление входит в общую децентрализованную систему управления государством. Для муниципального управления, так же как и для местного самоуправления, в «чистом виде» характерно самостоятельное формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т.д., но в данном случае все это делается в рамках законодательной базы государства и общегосударственного устройства

Муниципальное управление – это административная и экономическая деятельность местных органов власти, направленная на поддержание и развитие социальной и промышленной инфраструктуры города или другого поселения, а также управление учреждениями, которые находятся в собственности городской/поселковой общины. Такая деятельность осуществляется в рамках муниципальных границ согласно принятому и утвержденному депутатским корпусом Генеральному плану развития территории.

Также необходимо отметить, что понятие «муниципальный менеджмент» не может быть тождественным «муниципальному управлению», так как значение последнего значительно шире в виду существенных различий, как в субъектах и объектах управления, так и в целях самого управления. Если объектом менеджмента является конкретное предприятие (организация), а целью – получение прибыли, то объектом муниципального управления выступает территория муниципального образования, а целью – создание необходимых условий для удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества.

Следовательно, сущность муниципального управления заключается в целенаправленном воздействии органов местного самоуправления на социально-экономические процессы в муниципальном образовании для удовлетворения общественных интересов и потребностей населения территориального сообщества и повышения качества жизни. При этом главной целью местных органов власти является не только координация деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, но и с помощью управленческих решений, создание благоприятных условий, в которых она протекает.

Муниципальное управление осуществляется исполнительными органами местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законодательством формируются населением самостоятельно и не входят в систему органов государственной власти.

В современных условиях управленческая деятельность органов местного самоуправления имеет сложную природу и обеспечивает:

- управление муниципальными предприятиями и учреждениями;

- координация хозяйствующих субъектов различных форм собственности, действующих на территории муниципального образования;
- вовлечение населения в решение местных вопросов.

Однако необходимо отметить, что эффективность муниципального управления во многом зависит от общей социально-экономической ситуации в стране, политики государства в области местного самоуправления, деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования, активности населения и всех структур гражданского общества.

Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов: правовыми, экономическими, административными. Правовой ресурс обеспечен правом органов местного самоуправления принимать правовые нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Экономический ресурс обеспечен правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (включая землю), формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, регулирования цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий. Административный ресурс означает создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления.

В связи с этим, **основными задачами муниципального управления**, по мнению ряда авторов, являются:

- создание эффективной системы местного управления с учетом специфики конкретного муниципального образования;
- разработка и принятие Устава муниципального образования, контроль за его соблюдением;
- организация управления местным хозяйством как совокупностью предприятий, организаций и учреждений различных форм собственности;
- налаживание партнерских отношений органов местного самоуправления и населением, органами государственной власти, частным капиталом;
- координация деятельности всех хозяйствующих субъектов и объединение их общими социально-экономическими интересами в целях наиболее полного удовлетворения общественных интересов и потребностей;
- организация управления муниципальной собственностью и финансами;
- разработка долгосрочных прогнозов и планирование комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- формирование местной инфраструктуры, достаточной для нормального функционирования и развития территории;
- образование единого экономического, социального, культурного и информационного пространства на территории муниципального образования;
- обеспечение достаточных доходов и соответствующего им уровня удовлетворения потребностей людей в жизненных благах;

–привлечение непосредственно населения к процессу управления муниципальным образованием, финансирование муниципальных программ развития территории.

Таким образом, эффективность муниципального управления во многом зависит от выбора организационной структуры управления, определения субъектом управления главной цели и приоритетных задач, направленных на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения в муниципальном образовании.

В идеале, эффективное муниципальное управление должно привести к самодостаточности территории. Но пока об этом речь вести сложно ввиду дотационности большинства муниципальных образований в России.

Муниципальное управление – это составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим воздействием органов муниципального управления (местного самоуправления) на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни его населения.

Существуют определенные **особенности муниципального управления**.

Первая особенность муниципального управления состоит в том, что, если муниципалитет – организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели. Критерием эффективности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли. В муниципальном образовании рост доходов населения – одна из важнейших задач управления.

Вторая особенность – роль человека как участника процесса. Население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель, объект и субъект управления. Такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности.

С этим связана *третья особенность муниципального управления* – опора в системе на использование людей как главного местного ресурса, т.е. опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных граждан. Принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека. Смена места жительства сложнее смены места работы, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и в силу этого объективно заинтересован в его обустройстве, получении качественных муниципальных услуг. В этом смысле местное сообщество в определенной степени можно сравнить с кооперативом или акционерным обществом, участники которого объединились в целях реализации общих интересов. Иногда говорят о местном сообществе как о «социальной корпорации» жителей.

Пятая особенность муниципального управления – множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Из этого логически следует и стремление муниципальной

власти решать каждую из них на локальном уровне. При тотальном дефиците финансовых и прочих ресурсов выбор приоритетов развития представляется для муниципальной власти особенно сложной задачей. В отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем признавалась всегда, в муниципальном управлении легко отдать приоритет тактике действий перед стратегией, «латанию дыр» перед перспективой. Поэтому обеспечение стратегического подхода в муниципальном управлении приобретает особую важность.

Таким образом, муниципальное управление является более сложным и более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность. Ни в одном другом ее виде нет такой глобальной зависимости муниципальной власти как субъекта управления от воли и интересов населения и как субъекта, и как объекта управления. За государственным управлением стоят социальная машина, тщательно разработанные процедуры, сила формы, закона и инструкций, легитимного принуждения. В муниципальном управлении механизм принуждения слабее и на первый план выходят методы и способы согласования интересов и корпоративного участия.

Ответственность органов и должностных лиц муниципального управления перед физическими и юридическими лицами – один из видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Наступает в случае совершения органами и должностными лицами местного самоуправления действий, причиняющих имущественный или иной ущерб физическим и юридическим лицам. Формой проявления данного вида ответственности может быть признание судом недействительности решений, принятых органами и должностными лицами местного самоуправления и возложение на них обязанности возместить причиненный ущерб.

Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет за каждым типом муниципальных образований собственный перечень вопросов местного значения.

Муниципальное управление напрямую не является формой политического администрирования. Однако согласно действующей российской конституции, местные власти включены в единую систему государственной власти. Поэтому принимаемые муниципальными образованиями экономические, социальные и административные решения исполняются в рамках правовых норм, установленных федеральными органами власти.

Система государственного и муниципального управления отличается как по функциональным, так и по правовым критериям. Для государственного управления в большей мере характерна миссия общего контроля соблюдения федерального законодательства на конкретной территории. В то же время

муниципальное управление занято экономическим развитием поселения. В частности, речь идет о поддержке и модернизации транспортной инфраструктуры, социальной сферы (медицина, образование, местные социальные программы), сборе и перераспределении местных налогов. Особое место в этом списке занимают региональные программы развития, которые обычно направлены на технологическую специализацию экономики муниципального образования.

Иначе говоря, муниципальное управление – это целый комплекс экономических, социальных и правовых воздействий на местную общину, ориентированных на повышение ее экономического благосостояния. Местные администрации вправе самостоятельно определять цели и задачи развития территории, не противоречащие федеральному законодательству.

В общей сложности муниципальное управление располагает такими функциональными возможностями, как:

- принятие местного бюджета и администрирование региональных налогов;
- выстраивание удобной, автономной по отношению к федеральной власти модели экономического развития, в частности, право создавать административно-бюрократические структуры по управлению муниципальной собственностью;
- привлечение населения к решению наиболее важных вопросов, в частности, путем проведения местных референдумов.

Кроме того, в функции муниципалитета входит и управление муниципальной собственностью. Наиболее проблемными вопросами являются поддержка и модернизация жилищно-коммунального хозяйства, транспортной инфраструктуры и физического состояния жилого фонда.

Процесс муниципального управления, как и всякий управленческий процесс, включает изучение и анализ исходной ситуации, планирование, координацию, разработку, принятие и реализацию управленческих решений, контроль их осуществления. Он тесно связан с организацией деятельности самой муниципальной власти.

1.2. Субъект и объект муниципального управления

Любая организационная структура, в т.ч. и муниципальная, представляет собой единство двух подсистем управления: управляемой и управляющей. Процесс муниципального управления предполагает наличие управляемого объекта и субъекта как органа управляющего воздействия.

Субъектом в муниципальном управлении являются население муниципального образования и органы местного самоуправления, которые состоят из представительной и исполнительной ветвей местной власти.

По мнению ряда ученых, занимающихся проблемами муниципального управления, в качестве субъектов управления на уровне муниципальных образований необходимо также рассматривать органы государственной власти, хозяйствующие субъекты (предприятия, организации), население (индивиды и

сообщества). Думается, что данное утверждение является не совсем правомочным. Действительно, каждый из них, исходя из своих задач и целей, может оказывать влияние на функционирование и развитие муниципального образования. Однако полноправным и единственным субъектом муниципального управления выступает население муниципального образования, а также органы местного самоуправления, поскольку только они наделены соответствующими полномочиями по решению местных вопросов и только на них возложена ответственность за реализацию этих полномочий.

Объектом муниципального управления является само муниципальное образование и социально–экономические процессы, происходящие на его территории. Основным звеном этого процесса является инфраструктура муниципального образования, как комплекс условий, обеспечивающих оптимальное развитие основных сфер муниципального хозяйства, удовлетворяющего потребности всего населения.

Муниципальная инфраструктура представляет собой совокупность материальных, социальных и индивидуальных ресурсов, имеющих в распоряжении хозяйствующих субъектов, позволяющих при целесообразном их использовании обеспечить необходимый уровень жизни населения. В этом смысле муниципальная инфраструктура составляет единое пространство, в котором каждое звено существует, не изолировано, а в тесных взаимоотношениях с другими звеньями. Отсюда задача субъекта управления заключается в эффективном использовании имеющегося потенциала для сохранения и улучшения существующей инфраструктуры муниципального образования.

Исходя из этого, критерием эффективности муниципального управления следует считать увеличение доходности территории муниципального образования, которую можно рассматривать как интегральную характеристику доходности всех звеньев инфраструктуры (экономической, финансовой, социальной, культурной, научной, образовательной), взаимодействующих между собой.

Отсюда, основная цель органов муниципального управления состоит в том, чтобы совместно с органами государственной власти создать необходимые условия для поступательного развития всех хозяйствующих субъектов и реального участия населения в решении местных вопросов для удовлетворения общественных интересов местного сообщества.

1.3. Организационные основы муниципального управления

Важнейшим условием эффективности муниципального управления является его организационная основа, которая должна соответствовать задачам, функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию местных, региональных, общегосударственных интересов. Понятие «организационные основы муниципального управления» включает в себя: структуру органов местного самоуправления; порядок, формы и принципы их деятельности; организацию муниципальной службы. Организационные основы

муниципального управления не остаются неизменными. Их развитие обусловлено эволюцией местного самоуправления, изменением муниципального законодательства, поиском оптимальных организационных моделей местного самоуправления, форм и методов работы муниципальных органов управления.

Организационные формы муниципального управления определяются сочетанием:

- способа вступления в должность главного должностного лица: в результате выборов всем населением; в результате выборов депутатами представительного органа; в результате найма на контрактной основе представительным органом;

- распределением полномочий между различными органами местного самоуправления (представительным, исполнительным, распорядительным, контрольным и другими);

- методом осуществления взаимодействия между органами местного самоуправления (распределение компетенции, прямое руководство, нормативное регулирование и т.п.)

Наиболее характерные следующие основные формы муниципального управления:

- форма муниципального управления «совет – мэр» предусматривает разделение местной власти на представительную и исполнительную, в зависимости от широты полномочий мэра различают два варианта этой формы организации муниципального управления;

- форма муниципального управления «совет – «сильный» мэр», где мэр избирается на всеобщих выборах, независим в своих действиях, имеет право вето. Данная форма характерна для нынешних губернских городов;

- форма муниципального управления «совет – управляющий», где традиционный совет нанимает управляющего на контрактной основе для руководства администрацией.

Вопросы организации муниципального управления неразрывно связаны с территориальным устройством, т.к. функционирование системы муниципального управления осуществляется в границах определенных территориальных единиц. В настоящее время территориальные организационные основы муниципального управления представляют собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование состава территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения. Установление или изменение границ территории внутригородских муниципальных образований решается представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с его уставом, при этом также учитывается мнение населения соответствующей территории.

Особенностью организации муниципального управления выступает территориальный принцип организации, реализация которого проявляется в ряде подходов.

Первый подход применяется в тех случаях, когда в городских и сельских поселениях, расположенных на территории района, не образуются самостоятельные органы местного самоуправления, обладающие правом формирования и утверждения собственных бюджетов, введения местных налогов и сборов и т.д. В этом случае создаются единые районные органы местного самоуправления, которые могут иметь структурные подразделения в городских и сельских поселениях, расположенных на территории района, единую районную собственность, районный бюджет и т.д.

Данная организация местного управления в районе возможна при условии, что население городских и сельских поселений и органы, обладающие правом от имени населения этих поселений принимать решения, высказались за образование единого районного муниципального образования. Такой подход используется в тех случаях, когда слабая финансово-экономическая база небольших городов и сельских поселений не в состоянии обеспечить население жизненно необходимыми условиями.

Второй подход к организации муниципального управления используется в тех случаях, когда на территории одного муниципального образования имеются другие (городские, поселковые, сельские) муниципальные образования. Поэтому необходимо наладить взаимодействие районных органов власти, претендующих на статус самостоятельных муниципальных образований, с городскими и сельскими поселениями, разграничить источники доходов и объекты собственности между ними. В этих случаях субъект РФ принимает закон, в котором разграничиваются предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов. Закон не допускает подчиненности одного муниципального образования другому.

Однако приведенные подходы к организации местного управления в районе не исключают возможности иного решения проблемы. Особенности организации местного управления в сельских поселениях обусловлены их финансово-экономической базой, уровнем социально-экономического развития в целом, численностью населения и другими факторами. Так, в крупных поселковых, сельских населенных пунктах, имеющих достаточную финансово-экономическую базу, необходимую для формирования собственного бюджета и самостоятельного решения вопросов местного значения, возможно осуществление функций муниципального управления как представительным и иными органами местного самоуправления, так и собранием (сходом) граждан и избираемым на собрании (сходе) старостой, который может иметь статус главы муниципального образования. При этом население участвует в осуществлении муниципального управления через выборы в окружные или районные органы местного управления, через районные референдумы, а также путем создания своих поселковых органов территориального общественного

самоуправления. Функции и полномочия органов местного самоуправления поселения выполняют соответственно либо окружные органы местного самоуправления, либо районные.

На организацию местного управления в городских поселениях влияет ряд факторов: численность жителей города, его размеры, наличие или отсутствие городских районов. Малые и средние города, не имеющие районного деления, формируют лишь городские органы самоуправления, органы территориального общественного самоуправления.

Крупные города, региональные центры, делятся на районы и решают проблемы не только формирования городских органов самоуправления, органов территориального общественного самоуправления кварталов, микрорайонов, улиц и т.д., но и организуют управление внутригородскими территориальными единицами – районами. Внутригородские муниципальные образования формируют собственные органы местного самоуправления, имеют свой бюджет, самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их ведению.

При относительно редком населении и отдаленности от центра страны в трудных климатических условиях, крупные города Дальнего Востока призваны обеспечивать выход региона в глобальное социально-экономическое пространство, интеграцию местного сообщества в социальные общности более высокого порядка. Только через них должна достигаться управляемость территории всей страны. Они выступают своего рода промежуточными инстанциями при трансляции управленческого импульса из макросоциального центра. Особенностью организации местного самоуправления в городах федерального значения является то, что они имеют свою организационную структуру власти: представительный (законодательный) орган государственной власти города, исполнительный орган государственной власти. Подобные населенные пункты определяются не только как города (Москва и Санкт-Петербург), но и как субъекты РФ.

Порядок образования, организации и компетенция органов местного самоуправления закрытого административно-территориального муниципального образования определяются законодательством о местном самоуправлении с учетом особенностей, устанавливаемых Законом. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особенности режима безопасности функционирования предприятий и объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы закрытых административно-территориальных образований могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации, а также районов. Эти муниципальные образования находятся в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления границ и земель, отводимых предприятиям и объектам данного образования, определения полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении указанного образования, введения и обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и объектов, включающего специальные условия проживания граждан.

Создание и упразднение этих муниципальных образований, изменение их границ относятся к компетенции федеральных органов государственной власти, которые решаются по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ. Бюджет формируется в порядке, предусмотренном законодательством, с учетом того, что в доходы бюджета данного образования зачисляются все налоги и другие поступления с его территории, дефицит бюджета покрывается субвенциями и ротациями из средств федерального бюджета, граждане этих образований имеют право на общую специальную компенсацию, которая включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности, меры социальной защиты, льготы в оплате труда и др.

Таким образом, в настоящее время доминирует территориальный подход к организации муниципального управления. По существу, низший уровень управления выведен из-под контроля государства с сохранением территориальной структуры и набора функций.

1.4. Основные функции и методы муниципального управления

Функция является одним из основных компонентов, составляющих содержание процесса управления. В наиболее общей форме функция управления определяется как вид деятельности, с помощью которой субъект управления оказывает воздействие на управляемый объект.

Так как отрасль муниципального управления является частью общей теории управления, и в частности государственного, рассмотрим определение функций управления в аспектах государственного и социального управления.

В литературе по государственному управлению под функциями государственного управления понимаются «виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы» или «наиболее типичные однородные и четко выраженные виды (направления) управленческой деятельности, служащие интересом достижения целей управленческого воздействия».

В науке социального управления функция управления рассматривается в качестве определенного вида работ по управлению, отличающегося обособленностью, однородностью и повторяемостью, обеспечивающего выполнение соответствующих социальных задач посредством адекватной ее организационной структуры управления.

Наиболее общим в представленных определениях функции управления, является их рассмотрение в качестве видов однородных и взаимосвязанных работ по управлению. На основании вышеизложенного, под термином «функции муниципального управления» следует понимать определенные виды властных, организующих воздействий органов местного самоуправления, направленные на регулирование социально-экономических процессов в муниципальном образовании.

Одним из ключевых вопросов в теории и практике муниципального управления является определение количественного состава функций управления, поскольку на их основе происходит формирование

организационной структуры местных органов власти и осуществление процесса управления.

Среди ученых в области управления не существует единой точки зрения на состав функций по управлению. Так, французский ученый и инженер А. Файоль в 1920-х гг. исходя из задач управления предприятием, выделил пять универсальных функций управления: прогнозирование, организация, распоряительство, координация, контроль.

В 1940-е гг. представитель «классической школы управления» Л. Гьюлик расширил и уточнил эту классификацию и предложил уже семь функций управления: планирование, организация, работа с персоналом, оперативное руководство, координирование, контроль и отчетность, составление бюджета.

Г. Кунц и С. О'доннел предложили свою классификацию функций управления, которая включает в себя: планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство, контроль

Сам процесс управления следует рассматривать как циклический процесс, состоящий из конкретных видов управленческих работ, которые получили название функций управления. Функции управления имеют специфический характер, особое содержание и могут осуществляться как самостоятельно, так и объединенными и в единый целостный процесс.

Таким образом, функции управления можно представить как виды управленческого труда, связанные с воздействием субъекта управления на управляющий объект. Принято считать, что в процессе муниципального управления реализуются следующие основные функции: планирование, организация, мотивация, координация и контроль.

Планирование

Функция планирования предполагает осуществление субъектом управления комплекса работ в целях согласованных решений по определению параметров оптимального функционирования и устойчивого развития управляемого объекта, т.е. определение социально-экономической модели его будущего состояния.

Планирование является исходной функцией в муниципальном управлении, и предполагает разработку последовательности выполнения целей и задач, достижение и решение которых обеспечивает поддержание жизненного уровня населения, условий его проживания, совершенствования и развития.

Планирование социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную и долгосрочную перспективу может быть обеспечено системой взаимосвязанных плановых документов, определяющих логику поступательного движения муниципального образования:

1. Концепция социально-экономического развития, определяющая вероятные направления развития муниципального образования на долговременный период (до 10 лет), достаточный для реализации задач по совершенствованию его инфраструктуры (например, Стратегия социально-экономического развития г. Магнитогорска до 2020 г.).

2. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на год и на плановый период двух последующих лет (3 года).

3. Муниципальные программы.

В муниципальном управлении процесс планирования осуществляется как для управления деятельностью субъектом управления (орган местного самоуправления), так и для управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Организация

Функция организации состоит в создании такой организационной структуры управления, в рамках которой осуществляется процесс объединения людей и средств для достижения целей перевода объекта управления в новое запланированное состояние. Она направлена на установление постоянных и временных взаимоотношений между всеми подразделениями организаций, определение порядка и условий ее функционирования.

В системе муниципального управления функция организации состоит в формировании эффективной системы органов местного самоуправления, способной обеспечить разработку стратегии, направленной на повышение уровня жизни населения и решение текущих задач жизнеобеспечения в муниципальном образовании.

Рассматривая функцию организации как вторую функцию в системе муниципального управления, из всех вариантов ее определения выделим два основных:

1. Организация – это структура органа муниципального управления, состоящая из внутренних подразделений и должностных лиц и определяющая специализацию каждого подразделения, его место в системе управления, вертикальные и горизонтальные взаимосвязи с другими подразделениями для достижения общих целей.

2. Организация – это рабочий процесс, направленный на создание и совершенствование структуры организации как функционирующей единицы.

Мотивация

Функция мотивации состоит в побуждении работников к активной деятельности для достижения личностных целей и целей организации. Мотивация должна обеспечивать внутреннее стремление персонала действовать в соответствии с определенными целями и задачами организации.

Применительно к муниципальному управлению функция мотивации должна быть направлена на создание условий в органах управления условий, способствующих реализации творческого потенциала, удовлетворенности от трудовой деятельности, материального стимулирования труда муниципальных служащих.

Координирование

Функция координации заключается в осуществлении регулирующих и координирующих воздействий субъекта управления на объект, направленных на ликвидацию отклонений объекта управления от запланированного состояния. Координирующие воздействия на объект управления выполняются

руководителями органов муниципального управления (главой администрации и его заместителями по соответствующим комплексам управления) в режиме оперативного руководства и принятию решений в ходе управления деятельностью объекта.

Контроль

В общем виде функцию контроля следует рассматривать как сравнение количественных и качественных параметров состояния объекта управления, предусмотренных в планах социально-экономического развития, с параметрами состояния объекта, полученными в результате его перевода в заданное состояние. В процессе осуществления контроля осуществляется обратная связь от объекта к субъекту управления, которая характеризует эффективность выполнения плановых заданий. На основе результатов контроля при необходимости осуществляется корректировка управляющего воздействия субъекта управления на объект. От совершенства контроля зависит эффективность управления.

Различают следующие виды контроля:

- предварительный (на стадии проектирования работ организации), направленный на предупреждение ошибок в процессе составления плановых документов;
- текущий, проводимый в ходе работ по реализации плановых заданий и направленный на выявление отклонений от установленных планов и принятия мер по их устранению;
- заключительный (после выполнения плановых заданий), направленный на принятие корректирующих действий по предотвращению ошибок в будущих работах в процессе управления.

В рамках муниципального управления субъект реализует, как правило, следующие основные задачи (таблица 1).

Таблица 1

Функции и основные задачи муниципального управления

Функция	Основные задачи
Планирование	1. Разработка стратегии социально-экономического развития муниципального образования. 2. Реализация плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. 3. Разработка прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный и долгосрочный период. 4. Разработка муниципальных программ по отдельным направлениям.
Организация	1. Выбор оптимальной модели местного самоуправления. 2. Определение уровней в системе муниципального управления, распределение и закрепление полномочий между ними. 3. Определение оптимальной структуры управления местной администрацией. 4. Организация взаимодействия функциональных и территориальных подразделений местной администрации. 5. Организация муниципальной службы в органах местного самоуправления.
Мотивация	1. Реализация творческого потенциала работника. 2. Создание условий для повышения удовлетворенности трудом. 3. Стимулирование труда муниципального служащего.
Координирование	1. Организация совещаний по эффективному взаимодействию подразделений местной администрации. 2. Организация совещаний по вопросам социально-экономического развития муниципального образования с привлечением руководителей предприятий и организаций, представителей органов государственной власти.
Контроль	1. Контроль за выполнением планов и программ социально-экономического развития. 2. Контроль за выполнением годовых и квартальных планов работы местной администрации. 3. Контроль за исполнением нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. 4. Контроль за расходованием бюджетных средств. 5. Контроль за обращениями граждан в органы муниципального управления.

Согласно системному подходу к управлению, необходимо переводить в заданное состояние объект в целом и одновременно – каждую его подсистему.

Отсюда вытекает необходимость в двух видах функций – общих и частных. Посредством реализации общих функций осуществляется управление объектом в целом, а с помощью частной функции выполняется управление конкретной подсистемой объекта управления. К общим функциям муниципального управления относятся:

1. Прогнозирование, программирование и планирование социально-экономического развития муниципального образования, и контроль выполнения планов и программ (реализуется экономическим органом муниципалитета).

2. Организация деятельности органа муниципального управления (реализуется руководителем органа управления и их аппаратом).

3. Контроль исполнения распорядительных документов.

4. Регулирование деятельности муниципального хозяйства.

5. Координация участия предприятий и организаций в комплексном социально-экономическом развитии муниципального образования.

6. Контроль цен и тарифов.

Посредством частных функций осуществляется управление отраслями муниципальной экономики.

В качестве частных функций муниципального управления рассматриваются управление здравоохранением, образованием, социальной защитой населения и другими сферами жизни муниципального образования.

Общие и частные функции муниципального управления реализуются соответствующими органами местного самоуправления. Кроме того, эти органы управления выполняют также вспомогательные функции, направленные на организационное, информационное, правовое, финансовое обеспечение деятельности органа управления.

Общая характеристика и классификация методов управления

Муниципальное управление как процесс воздействия субъекта управления на управляемый объект для достижения определенных целей осуществляется с помощью методов управления.

В общепринятом понимании термин «метод» определяется как «способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь».

В литературе по управлению существуют различные классификации методов управления. Так, одни авторы выделяют методы внеэкономического воздействия (организованного, административного) и экономического воздействия. Другие – морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение), экономические (материальное поощрение, стимулирование деятельности), организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль), административно-директивные. Третьи – морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные. Четвертые – в зависимости от мотивов деятельности, на которые направлено управляющее воздействие, – выделяют административно-организационные, экономические и социально-психологические.

Методы управления носят объективный характер, так как они являются средством практической реализации требований объективных социальных законов и соответствующих им закономерностей и принципов муниципального управления.

Методы деятельности работников и органов муниципального управления носят субъективный характер, так как они определяются знаниями и способностями служащих, непосредственно занятых в процессе управления.

Исходя из этого, под методом муниципального управления будем понимать способ, средство, прием воздействия субъекта управления (органа, руководителя) на коллективы людей или отдельных их членов как объектов управления для достижения целей управления.

При анализе методов управления в сфере местного самоуправления правомерно рассматривать их по содержанию, направленности и организационной форме.

В содержательном плане выделяют следующие группы методов: экономические, административные (административно–организационные) и социально – психологические. Каждая группа методов обладает определенным характером воздействия на объект управления. Искусство управления заключается в овладении этими методами, в правильном их выборе и сочетании, умении применить на практике.

С учетом направленности методы управления могут быть подразделены по двум критериям:

- уровень управляющего воздействия (то есть по источнику);
- объект воздействия (на что или на кого направлено).

В соответствии со структурой объекта управления, в качестве которого в сфере муниципального управления выступает муниципальное образование, методы управления по уровню применения могут быть подразделены как:

- относящиеся ко всему муниципальному образованию, включая и саму систему органов управления муниципальным образованием;
- относящиеся к различным подсистемам, выделяемым в рамках муниципального образования (экономическая, социальная, природно–ресурсная и так далее);
- оказывающие управляющее воздействие по отношению к отдельному работнику и рабочим группам.

Любой метод управления, каким бы он ни был по содержанию или направленности, обладает определенной организационной формой, под которой понимается:

- тип воздействия (акт или норма);
- характер воздействия (прямое или косвенное);
- способ выработки воздействия (индивидуальный или групповой);
- характеристика воздействия во времени (долговременное или краткосрочное, разовое или периодически повторяющееся).

В литературе по управлению, в связи с тем, что управляющее воздействие ориентировано на мотивы деятельности работника и коллектива людей, методы управления разделяются по признакам властной, материальной и моральной мотивации. При этом каждая из указанных мотиваций включает положительную мотивацию (стимулирование) и отрицательную составляющую (санкции) в виде принуждения и наказания.

Таким образом, методы муниципального управления отличаются мотивационной характеристикой, которая определяет направления их воздействия.

Нормативный метод предполагает обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития муниципального образования системой норм и нормативов, учитывающих местные особенности. На базе научно обоснованных норм определяются потребности населения города, сельского поселения, муниципального района в товарах и услугах на ближайшую и отдаленную перспективу.

На основе норм и нормативов обеспечивается использование производственных ресурсов. Нормативы учитывают уровень научно-технического прогресса, новейшие технологии, условия развития и функционирования отраслей производства, специфику муниципального образования.

С нормативным методом тесно связан **балансовый метод**. Он позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями территориального образования и дополняющими внутрирегиональный комплекс. Балансы необходимы для разработки рациональных внутрирегиональных и межрегиональных связей, экономического обоснования размещения отдельных предприятий на территории муниципального образования. При разработке балансов увязка потребностей и ресурсов достигается на основании научно-обоснованных региональных норм. С помощью балансов определяются потребности в ресурсах и товарах. Балансовые расчеты необходимы для определения потребностей в рабочей силе различной квалификации.

Разработка территориальных балансов позволяет оценить степень удовлетворения хозяйства муниципального образования за счет собственного производства, а также определить возможные объемы ввоза и вывоза продукции.

Балансовые расчеты дают возможность оценить целесообразность нового строительства на территории муниципального образования какого-либо хозяйственного объекта и определить его мощность. Балансовые расчеты на муниципальном уровне составляются по водным, лесным, земельным ресурсам для оценки обеспеченности хозяйства указанными видами ресурсов.

Важна роль балансового метода при оценке финансового обеспечения муниципального образования. При этом важнейшей составной частью финансового баланса является сводный расчет объема капиталовложений для определения основных направлений социально-экономического развития, его эффективности и пропорциональности.

Широкое применение в муниципальном управлении нашел **метод системного анализа**. Системный анализ – это всесторонний анализ, использующий принцип поэтапности, начиная от постановки цели, определения задач, формулировки научной гипотезы, всестороннего изучения особенностей оптимального варианта размещения производства. При этом

критерием оптимальности является эффективность, т.е. наибольшее удовлетворение потребностей населения.

Проблемы размещения производительных сил и развития хозяйства муниципальных образований становятся все более сложными, поэтому возникает необходимость в разработке и применении **ЭКОНОМИКО-МАТЕМАТИЧЕСКИХ МОДЕЛЕЙ**. Можно выделить следующие основные направления экономико-математического моделирования территориальных социально-экономических процессов:

- моделирование территориальных пропорций;
- моделирование размещения отраслей хозяйства;
- моделирование формирования социально-экономической системы территориального образования;
- моделирование системы управления.

Для муниципального управления особенно важно моделирование систем управления, определение оптимального варианта управления.

В муниципальном управлении широко используется также **статистический метод** (исчисление индексов, корреляционный анализ). Все научные методы тесно дополняют друг друга. Кроме того, в муниципальном управлении применяются и свои специфические методы управления, представляющие собой совокупность способов и средств воздействия управляющего субъекта на объект управления.

Административные методы управления осуществляются в виде прямого административного воздействия на объекты управления в различной категоричной форме: постановления, распоряжения, приказы, указания.

Постановления являются правовыми актами, определяющие общие правила, нормы деятельности, поведения; они рассчитаны на неоднократное применение; подразделяются на нормативные и ненормативные

Постановления принимаются главой муниципального образования, главой местной администрации в пределах своих полномочий, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования по вопросам местного значения, а также связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Распоряжения являются правовыми актами управления, издаваемыми должностными лицами в пределах компетенции для решения оперативных вопросов. Распоряжения издаются руководителем представительного органа местного самоуправления, главой местной администрации, заместителями главы местной администрации для достижения поставленных целей управления и направлены на обеспечение слаженной работы органов местного самоуправления, решение отдельных оперативных вопросов.

Руководители органов муниципального управления отраслевой компетенции, осуществляющие управление на основе единоначалия, издают

приказы для решения основных оперативных задач, стоящих перед этим органом.

Приказ является наиболее категоричной формой распорядительного воздействия и обязывает подчиненных точно исполнять принятые решения в установленные сроки. Невыполнение приказа влечет за собой соответствующие санкции со стороны руководства.

Руководители органов муниципального управления и их структурных подразделений имеют право давать указания подчиненным им работникам в пределах их компетенции.

Указания являются локальным видом распорядительного воздействия в целях оперативного регулирования управленческих процессов и направлены на ограниченное число сотрудников аппарата управления.

Организационные методы управления представляют собой совокупность воздействий организационного характера со стороны субъекта управления на управляемый объект, а также на объект управления, то есть на самого себя. Они подразделяются на организационное регламентирование, организационное нормирование и организационно–методическое инструктирование.

Организационное регламентирование осуществляется в виде нормативных документов, устанавливающих четкий порядок в организации деятельности, как объекта, так и субъекта управления.

Например, организационное регламентирование определяет правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, торговли и обслуживания населения; порядок приема граждан органами государственного или муниципального управления, условия непригодности жилых домов и жилых помещений для постоянного проживания.

Организационное регламентирование в деятельности органов муниципального управления выражается в различных нормативных документах, устанавливающих: компетенцию органов управления (уставы, положения об администрации, структурных подразделениях, постоянных комиссиях представительных органов), управленческие решения (схемы организационных структур органов управления и их структурных подразделений, должностные инструкции работников), порядок деятельности органов управления (регламент работы, правила внутреннего распорядка).

Организационное нормирование как метод воздействия на объект управления заключается в разработке норм жилой площади на одного человека при получении жилья из муниципальных фондов, расхода питьевой воды в промышленных целях и т. п.

Организационное нормирование в деятельности органов муниципального управления выражается в различного рода нормах и нормативах: по численности аппарата органов управления; управляемости (определяющие количественные пределы работников, которые могут находиться в непосредственном подчинении руководителя); затратам труда на выполнение управленческих работ и т. п.

К *организационно–методическому инструктированию* относятся инструкции по выполнению функций органов государственного и муниципального управления: контроля исполнения документов, организации работы по обращению граждан, делопроизводства и т. п., а также методические рекомендации по поиску оптимальных управленческих решений, подготовке распорядительных документов, взаимодействию органов управления с предприятиями и организациями и др.

В эту же группу методов организационного воздействия входит проводимый руководителями инструктаж работников органов управления по выполнению определенных управленческих работ, заключающийся в постановке задачи, информировании об условиях выполнения работы, предполагаемых трудностях ее выполнения, возможных ошибках в работе и т. п. Целью инструктирования является оказание методической и информационной помощи работнику для обеспечения эффективного выполнения порученного задания.

Экономические методы управления – это построенный на использовании экономических законов комплекс способов и приемов воздействия на экономические интересы организаций, работников или групп. Воздействие экономических методов в муниципальном управлении реализуется через систему экономического стимулирования, а также такие экономические инструменты, как нормативы, цены, местные налоги и сборы, платежи за природные ресурсы и т.д. К экономическим методом в управлении относят: планирование, хозрасчет, ценовую, налоговую, бюджетную, инвестиционную политику и муниципальный заказ.

Планирование социально–экономического развития – процесс разработки органами местного самоуправления документационного обеспечения, направленного на социально-экономическое развитие территории муниципального образования и определение путей и средств их достижения.

Система планирования социально-экономического развития муниципального образования включает в себя:

- прогнозирование;
- текущее планирование;
- стратегическое планирование.

Прогноз разрабатывается на основе данных социально–экономического развития за последний отчетный период и представляет собой комплекс вероятных оценок о направлениях и об ожидаемых результатах развития экономики и социальной сферы муниципального образования на среднесрочный период. План социально–экономического развития территории является основным документом, в котором устанавливаются конкретные задачи и показатели для всех сфер муниципальной деятельности.

Стратегическое планирование – это разработка решений, предусматривающих выдвижение целей и стратегий поведения объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное

функционирование на долгосрочную перспективу, быструю адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды.

Экономический расчет является методом управления, направленным на материальную заинтересованность трудовых коллективов предприятий и организаций в повышении эффективности производства и качества работы.

Под хозяйственным расчетом понимается соизмерение затрат на производство продукции или услуг с полученными от их реализации доходами. Основными элементами хозяйственного расчета являются: хозяйственная самостоятельность, самоокупаемость, самофинансирование, экономические нормативы, материальная заинтересованность работников в результатах труда.

Ценовая политика представляет собой систему определенных единых принципов и приоритетов, лежащих в основе деятельности органов местного самоуправления в сфере регулирования цен и тарифов, отнесенных к их компетенции. В соответствии с Федеральным законом РФ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» орган местного самоуправления устанавливает тарифы на продукцию (услуги), предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями. С целью реализации мероприятий по проведению единой ценовой политики, направленной на установление обоснованных тарифов и улучшение качества предоставляемых потребителю муниципальных услуг, регулирование цен может осуществляться путем установления:

- фиксированных цен;
- предельных цен и надбавок;
- предельного уровня рентабельности;
- общих принципов формирования тарифов (цен).

Приоритетными направлениями в деятельности органов местного самоуправления в области цен и тарифов являются: установление контроля за ценами (тарифами), предоставляемыми предприятиями и организациями, занимающими монопольное положение на рынке; стимулирование снижения затрат на производство и поставку услуг; обеспечение прозрачности расчета и стабильности тарифов; установление дифференцированных тарифов для оплаты жилищных и некоторых коммунальных услуг.

Бюджетная политика – это деятельность муниципальных органов управления, направленная на решение вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Бюджетная политика должна способствовать повышению благосостояния населения, обеспечению устойчивого развития муниципальной экономики, формированию благоприятного предпринимательского климата, инвестиционной привлекательности территории муниципального образования, обеспечению социальной стабильности.

Основными направлениями деятельности органов местного самоуправления в реализации бюджетной политики являются:

- увеличение доходной части бюджета;

- оптимизация бюджетных расходов;
- внедрение современных методов бюджетного планирования;
- обеспечение контроля за целевым использованием бюджетных средств;
- стимулирование муниципальных органов и бюджетных организаций к эффективному использованию бюджетных средств.

Инвестиционная политика означает деятельность органов местного самоуправления по привлечению и эффективному использованию денежных средств, вкладываемых в коммерческие и некоммерческие проекты на территории муниципального образования.

В целях привлечения инвестиций на свою территорию органы муниципального управления должны создавать благоприятные условия для инвестиционной деятельности, которые предполагают:

- проведение исследования инвестиционного потенциала территории муниципального образования и представление его результатов инвесторам;
- выделение земельных участков для строительства, обеспечение возможности подключения к инженерным и транспортным коммуникациям;
- установление льгот по уплате местных налогов;
- защиту интересов инвесторов.

Важным направлением инвестиционной политики органов местного самоуправления является работа по включению инвестиционных проектов, необходимых для жизнеобеспечения муниципального образования в федеральные и региональные инвестиционные программы.

Муниципальный заказ – это совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета.

В настоящее время органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения используют следующие способы размещения муниципального заказа: открытый конкурс, закрытый конкурс, мониторинг цен, без конкурса (на основе переговоров).

Муниципальный заказ выступает инструментом привлечения предприятий различных форм собственности к реализации муниципальных задач, создания в муниципальном образовании конкурентной среды и повышения качества услуг, снижения стоимости товаров и услуг, закупаемых для муниципальных нужд. Конкурсное размещение муниципального заказа может обеспечить экономию бюджетных средств в размере до 15%.

Социально-психологические методы управления – это способы и приемы воздействия на социальные интересы населения муниципального образования, а, следовательно, и на социальные интересы работников, занятых в сфере муниципального управления. Действие этих методов основано на научных знаниях о поведении человека в организациях различного масштаба и типа.

К особенностям применения социально-психологических методов в сфере муниципального управления следует отнести то, что они используются не только в отношении отдельной организации (органа муниципального

управления или муниципального предприятия), но и в отношении отдельных социальных групп населения, проживающих на территории муниципального образования.

Использование социально-психологических методов направлено на создание такой организационной культуры объекта управления, которая бы в максимальной степени ориентировала поведение работников на достижение общеорганизационных целей.

К социальным методам управления относятся: убеждение, социальное нормирование, социальное регулирование, моральное стимулирование, широкое информирование населения о состоянии и перспективах развития муниципального образования, а также методы управления социально-массовыми процессами, методы управления группами, методы управления индивидуально-личностным поведением.

В практической деятельности органов муниципального управления используются различные виды убеждения: выступления руководителей органов управления в средствах массовой информации, проведение личных встреч руководителей с населением, организация «горячих линий», проведение публичных слушаний представительным органом или главой муниципального образования по проектам: устава муниципального образования, местного бюджета, планов и программ развития муниципального образования; проведение «круглых столов» с представителями различных слоев населения.

К методам убеждения относится работа органов местного самоуправления по разъяснению нормативных правовых актов, затрагивающих большинство населения муниципального образования, проведение семинаров, сходов, собраний граждан.

К методам социального нормирования относят правила внутреннего трудового распорядка, правила пользования общественным пассажирским транспортом, уставы общественных организаций и органов территориального общественного самоуправления.

Методы социального регулирования включают трудовые договоры, соглашения между органами муниципального управления, профсоюзами и объединениями работодателей, взаимные обязательства между органами муниципальной власти и предпринимателями.

К методам морального стимулирования относятся: направление в адрес руководителей предприятий и организаций благодарственных писем, награждение трудовых коллективов и отдельных работников почетными грамотами, публичное объявление благодарности за хорошую работу коллективам и работникам, предоставление к государственным наградам.

Широкое и систематическое информирование органами местного самоуправления населения о социально-экономическом положении и перспективах развития муниципального образования, а также регулярное информирование руководителем работников коллектива по вопросам, относящимся к их служебной деятельности, является одним из социальных методов управления.

Под психологическими методами управления понимают способы, приемы управленческого воздействия на коллективы и отдельные личности посредством создания оптимального социально-психологического климата с целью повышения их трудовой и творческой активности.

Главной особенностью этих методов является то, что они направлены на внутренний мир работника, его личность, интеллект, чувства, поведение и позволяют сосредоточить внутренний потенциал сотрудника на решении конкретных задач.

В качестве психологических методов управления используются методы комплектования малых групп и коллективов, методы гуманизации труда, методы психологического побуждения, методы профессионального отбора.

С помощью методов комплектования малых групп и коллективов определяется оптимальное количественное и качественное соотношение между работниками в малых группах, возникающие симпатии и антипатии внутри группы и психологическая совместимость работников в группе. Например, стараются сформировать коллектив таким образом, чтобы в нем были мужчины и женщины, опытные и молодые работники и т.п.

Методы гуманизации труда основаны на объективной потребности работников в определенных требованиях к свойствам производственной среды, в которой протекает трудовая деятельность (окраска помещений, музыкальное сопровождение, а также исключение монотонности труда, расширение творческих процессов и т.д.). Например, в рутинные, постоянно повторяющиеся процессы труда включают элементы творческих операций.

Методы психологического побуждения направлены на формирование мотивов труда, например, в виде способа повышения авторитета работника как специалиста и личности.

К методам профессионального отбора муниципальных служащих с целью оценки деловых, профессиональных и личностных качеств кандидатов можно отнести индивидуальное собеседование, анкетирование, написание рефератов и тестирование.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое «муниципальное управление»?
2. Каковы задачи муниципального управления как вида деятельности?
3. Что является объектом и субъектом муниципального управления?
4. В чем суть муниципального управления?
5. Что такое функция муниципального управления?
6. Каковы основные функции, реализуемые в процессе муниципального управления?
7. Как можно в общем охарактеризовать методы муниципального управления?
8. Как классифицируются методы управления?
9. В чем суть административных методов управления?
10. Что такое организационные методы управления.

11. С помощью каких инструментов реализуются экономические методы в муниципальном управлении?

12. Каковы особенности применения социально–психологических методов управления?

13. Чем вызвано появление различных теорий муниципального управления. Каковы их особенности?

Практическое задание. Проанализируйте высказывание. *Если какой-то город, герцогство или государство дурно управляется, то первым признаком этого является то, что и в жилищах людей, и на улицах становится грязно* (Роман Злотников «Арвендейл»).

Тест по теме 1

1. Муниципалитет – это

а) деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов

б) городское управление, принимающее на себя все бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами

в) административная и экономическая деятельность местных органов власти, направленная на поддержание и развитие социальной и промышленной инфраструктуры города или другого поселения, а также управление учреждениями, которые находятся в собственности городской/поселковой общины

2. Муниципальное управление – это

а) деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов

б) городское управление, принимающее на себя все бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами

в) административная и экономическая деятельность местных органов власти, направленная на поддержание и развитие социальной и промышленной инфраструктуры города или другого поселения, а также управление учреждениями, которые находятся в собственности городской/поселковой общины

3. Возникновение терминов «муниципалитет», «муниципальное хозяйство» связано

а) с историей образования и жизнедеятельности городской общины

б) с историей здравоохранения и жизнедеятельности городской общины

в) с историей государства и жизнедеятельности муниципальной и федеральной общины

4. Соотнесите понятия

1 Правовой статус А) означает создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления

- | | |
|---------------------------|---|
| 2 Экономический ресурс | Б) обеспечен правом органов местного самоуправления принимать правовые нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования |
| 3 Административный ресурс | В) обеспечен правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (включая землю), формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, регулирования цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий |

5. *Субъектом муниципального образования являются*

- а) население муниципального образования
- б) хозяйствующие субъекты
- в) органы местного самоуправления
- г) органы государственной власти
- д) все вышеперечисленное

6. *Объектом муниципального управления является*

- а) муниципальное образование
- б) социально–экономические процессы, происходящие на его территории
- в) инфраструктура муниципального образования
- г) муниципальное образование и социально–экономические процессы, происходящие на его территории
- д) муниципальное образование и социально–экономические процессы, происходящие на его территории, инфраструктура муниципального образования

7. *Соотнесите понятия*

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1 Муниципалитет | а) совокупность материальных, социальных и индивидуальных ресурсов, имеющих в распоряжении хозяйствующих субъектов, позволяющих при целесообразном их использовании обеспечить необходимый уровень жизни населения |
| 2 Муниципальное управление | б) городское управление, принимающее на себя все бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами |
| 3 Муниципальная инфраструктура | в) деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов |

8. *Соотнесите понятия*

- | | |
|---------------------------|--|
| 1 «Совет – мэр» | а) мэр избирается на всеобщих выборах, независим в своих действиях, имеет право вето |
| 2 «Совет – «сильный» мэр» | б) традиционный совет нанимает управляющего на контрактной основе для руководства администрацией |
| 3 «Совет – управляющий» | в) разделение местной власти на представительную и исполнительную |

9. Форма муниципального управления «совет – «сильный» мэр» характерна для

- а) губернских городов
- б) городских поселений
- в) муниципальных образований

10. Функция муниципального управления – это

а) способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь

б) определенные виды властных, организующих воздействий органов местного самоуправления, направленные на регулирование социально-экономических процессов в муниципальном образовании

в) обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития муниципального образования системой норм и нормативов, учитывающих местные особенности

г) вид управленческого труда, связанный с воздействием субъекта управления на управляющий объект

11. Функции, реализующие в процессе муниципального управления

- а) планирование, организация, мотивация, координация и контроль
- б) организация, планирование, мотивация, координация и контроль
- в) планирование, организация, координация, мотивация и контроль
- г) организация, планирование, координация, мотивация и контроль

12. Соотнесите понятия

- | | |
|----------------------------|--|
| 1 Нормативный метод | а) всесторонний анализ, использующий принцип поэтапности, начиная от постановки цели, определения задач, формулировки научной гипотезы, всестороннее изучение особенностей оптимального варианта размещения производства |
| 2 Балансовый метод | б) предполагает обоснование важнейших знаний и прогнозов социально-экономического развития муниципального образования системой норм и нормативов, учитывающих местные особенности |
| 3 Метод системного анализа | в) позволяет выбрать правильные соотношения между отраслями территориального образования и дополняющими внутрирегиональный комплекс |

ТЕМА 2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

2.1. Понятие и признаки муниципального образования

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование» – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Основные признаки муниципального образования приведены на рис. 1.

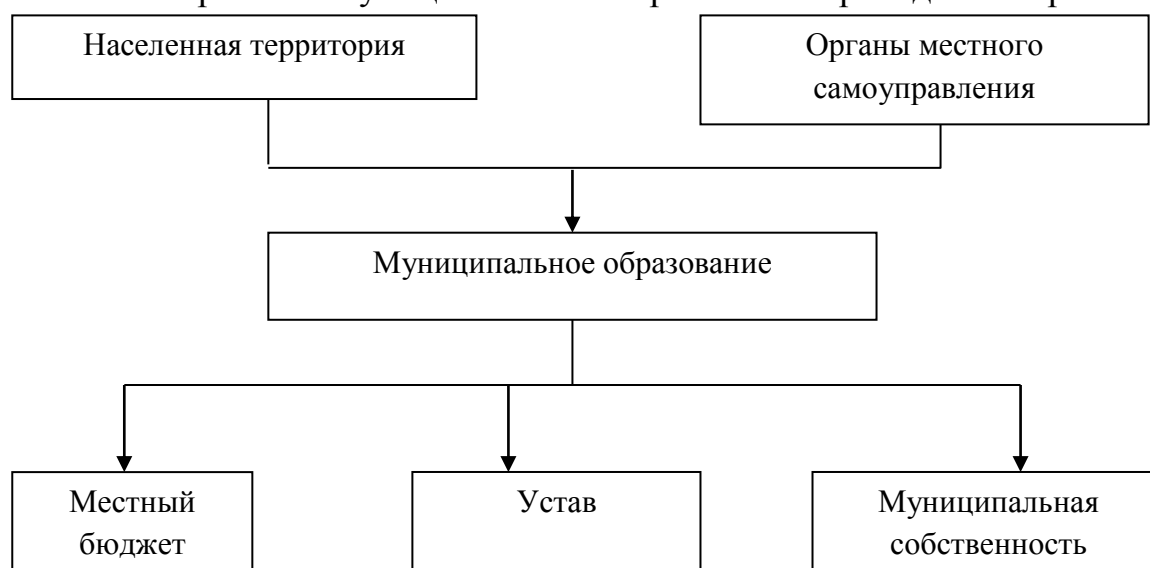


Рис. 1. Признаки муниципального образования

Таким образом, в Законе 1995 года даны правовые признаки муниципального образования: это любая территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, атрибутами которой являются: муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. При этом не было определено, какая территория, в каких административных границах может быть образовано муниципальное образование. Этот недостаток исправлен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором уточнены территориальные основы и правовое положение муниципальных образований. Это сделано для более четкого распределения полномочий и ответственности между различными муниципальными образованиями в решении вопросов местного значения, управления объектами собственности, источниками доходов. В сфере территориальной организации определены два типа муниципальных образований: *муниципалитеты*, которые создаются на базе одного населенного пункта или группы небольших, рядом расположенных пунктов, и *муниципальные районы*.

Наличие обоих типов муниципальных образований признано необходимым для одновременного решения следующих задач: приближения местного самоуправления к населению, обеспечения его доступности, эффективности, решения вопросов местного значения на соответствующем их содержанию территориальном уровне.

Границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно–территориальных единиц субъекта Российской Федерации. Это связано с тем, что целевое назначение муниципальных образований и административно–территориальных единиц различно. Деление на муниципальные образования предусматривает создание необходимых условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Деление же на административно–территориальные единицы осуществляется в целях более эффективного осуществления полномочий государственной власти через свои территориальные органы.

Следовательно, в соответствии с законом к признакам муниципального образования можно отнести:

- территориальность местного самоуправления в границах поселения или в иных, определенных законом, границах;
- реализация населением на этой территории своего права на местное самоуправление, т.е. на решение всех вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность;
- наличие выборных органов местного самоуправления;
- реализация населением своего права на владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью;
- наличие у органов местного самоуправления права самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять местный бюджет;
- несвязанность территории муниципального образования с границами административно–территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

Муниципальное образование обретает статус юридического лица (в некоторых источниках статус органа местного самоуправления), если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов, учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти.

Однако тот факт, что в России далеко не все территориальные поселения спешат обрести статус муниципального образования, свидетельствует о том, что наряду с юридическими признаками муниципального образования особое значение имеют признаки социально-экономические, определяющие мотивацию территориальных поселений на получение правовой автономии.

К таким признакам О.М. Рой в учебном пособии «Система государственного и муниципального управления» относит следующие:

1. *Экономическая самодостаточность территории*, заключающаяся в наличии на ней необходимого количества хозяйствующих субъектов,

получающих устойчивую прибыль и заинтересованных в развитии территории, перечисляющих последнюю часть своих доходов.

2. *Особое место территории в системе общественного разделения труда*, подчеркивающее ее влияние на жизнедеятельность других территорий и привлекательность для сторонних инвесторов.

3. *Значительная доля активного населения*, способного самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, изыскивать для этого материальные и организационные ресурсы.

4. *Заинтересованность региональной власти* в существовании на территории субъекта Федерации экономически устойчивых и активных территориальных поселений, действующих в режиме хозяйственного расчета и пользующихся поддержкой со стороны проживающего в них населения.

Сложные системы, включающие в себя множество природных и созданных человеком подсистем, называются социально-экономическими.

Муниципальное образование как социально-экономическая система, представляет собой единую организационную структуру, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют для достижения общей цели.

Социально-экономические системы относятся к классу искусственных, организационных систем или организаций, созданных и управляемых людьми, где люди составляют главный и определяющий компонент. При этом одна социально-экономическая система может быть подсистемой в рамках другой, социально-экономической системы. Так город является подсистемой региона и государства, которые по отношению к нему являются системами более высокого порядка, а городской микрорайон выступает как подсистема города.

В этих системах муниципальное образование выполняет множество функций: административную, производственную, транспортную, образовательную, культурную, научную и другие.

Для управления муниципальным образованием как социально-экономической системой необходимо провести ее структуризацию и рассмотреть ее основные подсистемы. Характер структуризации любой социально-экономической системы зависит от цели исследования и может осуществляться с разной степенью детализации. Например, территориальная структуризация города на жилые, промышленные и иные зоны, микрорайоны, кварталы и т.д. позволяет осуществлять рациональную планировку и застройку городской территории. Функциональная же структуризация (по функциям или по целям) помогает построить «дерево целей» системы управления городом.

В материально-вещественном аспекте содержания муниципального образования можно выделить следующие главные подсистемы:

- территория;
- население;
- градообразующая сфера;
- градообслуживающая сфера или городское хозяйство;
- социальная сфера;

Градообразующая, градообслуживающая и социальная сфера в совокупности образуют **экономический базис территории**. Он определяется соотношением градообразующих и градообслуживающих предприятий, динамикой их экономических показателей, емкостью территориального рынка и его структурой.

Под градообразующими понимают предприятия и организации, продукция или услуги которых в основном поставляются за пределы муниципального образования. Градообразующие предприятия обеспечивают создание рабочих мест, формируют налоговую базу территории и способствуют привлечению на территорию дополнительных материальных ресурсов. При этом, как правило, градообразующие предприятия не являются объектом муниципальной собственности.

Градообразующая и социальная сферы формируют в совокупности *инфраструктуру муниципального образования*, которая подразделяется на инженерную (здания, сооружения), транспортную (коммуникации) и социальную.

Для предприятий, организаций и объектов городского хозяйства и социальной сферы характерно то, что основная часть их продукции и услуг реализуется внутри муниципального образования. Спрос на их продукцию и услуги зависит от численности населения; его возрастного, профессионального и квалификационного состава, степени развития градообразующей сферы. Предприятия градообслуживающей сферы обеспечивают содержание жилищного фонда, представляют населению жилищные, коммунальные, транспортные, бытовые, торговые и другие услуги. Одновременно они оказывают коммунальные и транспортные услуги населению, предприятиям социальной сферы, и также создают на территории рабочие места.

Предприятия и организации градообразующей сферы могут представлять практически все формы собственности. Большинство их являются малыми и средними, и чем большим по численности является муниципальное образование, тем выше доля занятости на предприятиях градообслуживающей сферы.

Учреждения и организации социальной сферы представляют населению медицинские, образовательные, культурные, досуговые, физкультурно-спортивные и другие услуги. Значительная часть объектов этой сферы полностью или частично содержится за счет средств местного бюджета, хотя отдельные учреждения могут быть частными и самоокупаемыми (лечебно-диагностические учреждения, спортивно – развлекательные сооружения и др.), а также государственными (крупные объекты межмуниципального, регионального и межрегионального значения). С развитием рыночных отношений роль частного сектора в оказании социальных услуг населению возрастает.

Структура общественного разделения труда, распределение его между градообразующей, градообслуживающей и социальной сферами служит для

органов местного самоуправления основанием для формирования и проведения экономической и социальной политики.

2.2. Город как муниципальное образование

Для проведения систематизации муниципальных образований, необходимо выделить основные критерии, позволяющие классифицировать их по различным основаниям. Такими критериями можно считать основные существенные качества: правовой статус, численность населения, характер застройки, степень урбанизации, выполняемые функции.

По правовому статусу муниципальные образования подразделяются на поселения, муниципальные районы и городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородская территория городов федерального значения. Характер застроенности территории лежит в основе разделения муниципальных образований на компактные и диффузные (рассредоточенные в пространстве), а степень урбанизации – на сельские и городские. Наиболее существенным является различие между городскими и сельскими муниципальными образованиями, которое вытекает из различия видов хозяйственной деятельности, формы расселения и уклада жизни. Основные различия между городскими и сельскими поселениями представлены в таблице 2.

Таблица 2

Основные различия между городскими и сельскими поселениями

Сельские поселения	Городские поселения
Правовой статус сельского поселения	Правовой статус городского поселения или городского округа
Инженерная инфраструктура частично децентрализована и поддерживается самими жителями	Инженерная инфраструктура централизована и обслуживается специализированными службами
Преобладание сельскохозяйственных видов занятости	Преобладание несельскохозяйственных видов занятости
Наличие личного подворья у жителей, определяющее стиль и образ их жизни	Отсутствие личного подворья, ограничивающее трудовую деятельность жителей местом работы
Характер застройки: преобладает низкоэтажная, малоквартирная	Характер застройки: преобладает многоэтажная, многоквартирная
Заключаемые сделки, как правило носят личностный характер и характеризуются низким уровнем транзакционных издержек	Заключаемые сделки осуществляются, как правило, между малознакомыми людьми и характеризуются высоким уровнем транзакционных издержек

К промежуточной форме между сельскими поселениями и городами, относятся поселки городского типа (рабочие посёлки), некоторые из них в процессе территориальных преобразований получали статус городского округа, однако наблюдается и обратная тенденция – изменение статуса городского населения на сельское.

Предусматриваемая Федеральным законом № 131-ФЗ возможность объединения в границы одного муниципального образования нескольких

населенных пунктов позволяет говорить о сложном муниципальном образовании, тогда как закрепление соответствующего статуса за одним из населенных пунктов является его простой разновидностью.

Городом принято называть крупное поселение, население которого занято преимущественно несельскохозяйственным трудом.

В ходе реформы местного самоуправления статус городского округа получили еще 535 городов, статус городского поселения – 2072 города и поселка. Остальные поселки (в основном пригородные) входят в состав городских округов.

Число жителей населенного пункта для присвоения ему статуса города весьма условно и зависит от многих факторов. Обычно в России статус городов получают населенные пункты с числом жителей более 10 – 12 тыс. человек. Однако имеются города с численностью менее 10 и даже менее 5 тыс. человек. В то же время есть много поселков городского типа и даже сельских населенных пунктов с числом жителей более 10 тыс. человек.

Численность населения и территория. Использование данного критерия при определении типологии муниципальных образований подразумевает, что в основу проводимой систематизации должны быть положены показатели, характеризующие количество населения и величину территории, на которую распространяются полномочия органов местного самоуправления. Тогда группировку муниципальных образований можно провести, используя следующую классификацию городов:

- малые (до 50 тыс. человек);
- средние (50 – 100 тыс. человек);
- большие (100 – 250 тыс. человек);
- крупные (250 тыс. – 1 млн. человек);
- крупнейшие (свыше 1 млн. человек).

В России преобладают малые города (778, или около 71% всех городов), при этом, в них проживает около 17% жителей. Средних городов в России 155 (около 14%). Лишь 169 городов имеют население свыше 100 тыс. жителей, в том числе 90 городов с населением от 100 до 250 тыс. жителей, 64 – от 250 до 1 млн. жителей, и 15 городов – свыше 1 млн. жителей. Как правило, город, переходя рубеж в 100 тыс. жителей, начинает приобретать новые качества, иной вид, обрастать поселками – спутниками.

Еще одним основанием классификации городов является их функциональное назначение, определяющее структуру занятости, профиль производственной деятельности градообразующих предприятий и специализацию города в структуре общественного разделения труда. В этом смысле города можно разделить на монофункциональные (с преобладанием одной функциональной специализации) и многофункциональные.

Соотношение многофункциональных и монофункциональных городов имеет большое значение для развития системы местного самоуправления в стране. Концентрация системы жизнеобеспечения и занятости вокруг единственного в поселении градообразующего предприятия чрезвычайно

суживает перспективы его развития, обрекает его на зависимость от деятельности предприятия.

В России по признаку функционального назначения можно выделить:

- административные центры территорий;
- промышленные города (с преобладанием предприятий обрабатывающей промышленности);
- ресурсодобывающие (с преобладанием предприятий добывающей промышленности);
- агропромышленные города (с преобладанием предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и снабжению сельского хозяйства техникой и другими ресурсами);
- транспортные узлы и порты (железнодорожные, морские, речные, смешанные).

Своими особенностями отличаются курортные города, наукограды, закрытые административно-территориальные образования.

Статус **наукограда** может быть присвоен муниципальному образованию, имеющему научно-производственный комплекс, численность работающих в котором составляет не менее 15% общей численности работающих, а объем научно-технической продукции, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники, составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость соответствующих основных фондов составляет не менее 50% от основных фондов всех хозяйствующих субъектов, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы. В правовом отношении наукоград является городским округом. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до 25 лет.

Порядок образования и управления **закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)** определен федеральным законом «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изменениями и дополнениями от 28.11.1996 г. № 144-ФЗ). Вся территория ЗАТО, включая входящие в его состав населенные пункты, является территорией городского округа. В России около 40 ЗАТО, созданных в свое время в границах закрытых городов, специализирующихся на выполнении оборонных заказов. Кроме того, можно выделить отдельные категории городских поселений по профессиональному признаку: военные городки, гарнизоны, вахтовые поселки и т.д.

Кроме того, можно выделить отдельные категории городов, определяемые по профессиональному признаку: **военные городки, гарнизоны, вахтовые поселки** и пр. Выделение соответствующих видов городов распространяется преимущественно на малые и средние города.

Что касается крупных городов, то они вряд ли укладываются в эту классификацию, считает О.М. Рой, представляя собой полифункциональные,

диверсифицированные центры, позволяющие им содержать образующиеся вокруг них агломерации.

Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности управления в нем как с точки зрения внутренней организации управления, так и во взаимоотношениях с внешней средой.

Отличительной чертой категории городов как территориальных поселений является их принадлежность к административно-территориальным единицам. Свойство целостности и неделимости городского хозяйства сдерживает тенденции наделения более мелких территориальных единиц статусом муниципального образования. Это обстоятельство еще раз подтверждает концентрацию системы местного самоуправления главным образом на уровне города, где как бы замыкаются друг на друге государственные интересы и интересы проживающего в границах городской черты гражданского населения.

Еще одним важнейшим основанием классификации городов является их специализация, определяющая структуру занятости в городах, а также профиль производственной и коммерческой деятельности их ведущих предприятий. Методологическим средством определения специализации города служит формула (1) функционального профиля территории:

$$R_r = \frac{R_c \times P_r}{E_c} \quad (1)$$

где R_r – число представителей данной отрасли в данном районе (городе);

R_c – число представителей данной отрасли в стране;

P_r – число населения в районе (городе);

E_c – общая численность занятых в стране

Кроме того, специализацию города можно определить с помощью расчета индекса специализации по формуле (2):

$$S_i = \frac{N_i - N_j}{N_j} \quad (2)$$

где S_i – индекс специализации города I по отрасли;

N_i – доля отрасли N в суммарной занятости города I ;

N_j – доля отрасли N в суммарной занятости в стране.

По мере расширения территорий городов одни пригородные поселки трансформировались в городские районы, примыкающие к периферийной части городов. Другие в процессы развития получили статус городов. Таким образом, вокруг крупного города возникло несколько других, менее крупных городов. Подобное «созвездие» из нескольких близлежащих или даже слившихся между собой городов и поселков получило название городской агломерации.

Городской агломерацией следует считать компактную систему территориальных поселений, образующихся в центре притяжения крупного или среднего города, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными, производственными, транспортными, культурными связями.

Городские агломерации включают в себя агломерационное ядро, представляющее собой наделенное административными функциями городское

поселение, и территориальную сеть, охватывающую совокупность расположенность в непосредственной близости к ядру населенных пунктов, входящих в сферу обеспечения базовой функции административного центра. Ядро агломерации можно назвать центральным городом – городским поселением, локализованным административными границами и являющимся инициатором агломерационного расширения. А территориальная сеть, окружающая центральный город и составляющая базовый пространственный резерв для агломерационного расширения, может быть названа периферией. Наряду с этими двумя элементами, основу агломерационной структуры составляют пригород и фронтир.

Пригород – это участок территории, находящийся за пределами городской черты, административно не подчиненный центральному городу, но имеющий с последним интенсивный миграционный обмен (маятниковую миграцию). Подвижная граница освоения центральным городом пригородного пространства задающая вектор агломерационного расширения, может быть названа фронтиром.

Неотъемлемый признак городской агломерации – маятниковая миграция, охватывающая центральный город и пригородную зону, а также высокая степень концентрации в центральном городе промышленного, банковского и торгового капитала, обеспечивающего значительные масштабы экономического влияния на сопряженные территории.

Различия в способах образования агломераций лежат в основе их типологии, классификации все агломерации делятся на два типа:

- моноцентрические, которые сформировались вокруг одного крупного города – «ядра» (например Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская, Челябинская);

- полицентрические, под которыми понимаются агломерации, сформировавшиеся вокруг нескольких сравнительно независимых городов – «ядер» (Самаро-Тольяттинская, Тульско-Новомосковская, Набережночелнинская).

В XXI веке агломерации должны стать базой развития городского пространства, ведущей формой расселения жителей, концентрирующей в себе основную жизнедеятельность человека. В процессе агломерирования формируется развитое городское пространство, которое приводит к формированию полноценного городского уровня жизни и расширению набора предоставляемых услуг жителям.

В условиях мировой глобализации только внутри городских агломераций возможно интенсивное развитие населенных пунктов на основе возрастающего социально-экономического и культурного потенциала агломерации, возрастания объема инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики.

В настоящее время в Российской Федерации образовано 52 агломерации, из которых 22 относятся к крупным с численностью более одного миллиона жителей.

Из общего количества агломераций 43 или 88% находятся на Европейской территории России, остальные 9 агломераций расположены в районах Сибири и Дальнего Востока.

В России доминируют моноцентрические агломерации с одним центральным городом – ядром, который превосходит свое окружение, как по размерам, так и по уровню экономического развития.

В последние годы наблюдается рост численности городских агломераций вследствие создания новых объединений, в которые не обязательно входят города-миллионники, а слияние происходит за счет ресурсного показателя или промышленных интересов.

В то же время развитие крупных городских агломераций (мегаполисов) имеет ряд некоторых отрицательных сторон:

- увеличение протяжённости коммуникаций и возрастание нагрузки приводит к проблемам в жилищно-коммунальном хозяйстве, что снижает уровень комфорта горожан;
- транспортно-логистические сети не всегда обеспечивают необходимый уровень грузовых и пассажирских перевозок;
- агломерации привлекают большую часть работоспособного населения из малых городов, которые не являются их спутниками;
- по мере расширения границ городов растет отчужденность жителей и снижается общественная активность;
- обостряются экологические проблемы, как загрязнение воздуха, почвы, воды, наличие автомобильных пробок;
- сложность административного управления большими территориями.

В целях дальнейшего формирования и функционирования агломераций необходимо на федеральном уровне законодательно установить само понятие «агломерация», разработать механизмы планирования и управления агломерациями над муниципальными структурами, внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство в части расходования финансовых средств на социально-экономическое развитие агломераций.

2.3. Факторы, определяющие особенности муниципального образования

Конституция РФ определила задачу органов местного самоуправления как решение вопросов местного значения, связанных с местом проживания. Речь идет об интересах совместного проживания.

На муниципальном уровне можно с достаточной степенью условности выделить следующие интересы совместного проживания:

1. Совместное использование ресурсов для производственной и любой хозяйственной деятельности.
2. Совместное пользование социальной инфраструктурой.
3. Регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.

Перечисленные интересы совместного проживания определяются, прежде всего, характеристиками населенного места (территория, население,

инфраструктура), а также ролью местного самоуправления, определенной в законодательстве (компетенцией). Поэтому для того чтобы выработать некоторые подходы к определению территории муниципального образования, необходимо дать характеристики объекта управления и субъекта управленческой деятельности.

Объект управления (место проживания) характеризуется населением, инфраструктурой и территорией. Основными параметрами, характеризующими территорию внутри субъекта России, являются ее географические и хозяйственные факторы. Географические многогранны, но интересны те из них, которые могут оказывать влияние на укрепление или на разрыв совместных интересов.

Первым фактором, характеризующим место, являются протяженность территории и природные условия. Например, район во многих сибирских субъектах России может простираться на несколько сот километров и поселения, входящие в него, разделены не только расстояниями, но и естественными преградами. Понятно, что у населения данной территории вряд ли имеются интересы совместного проживания. В то же время компактные, близко расположенные муниципальные образования могут быть достаточно крепко связаны между собой. При определении оптимальных географических показателей важно учитывать вопросы территориальной близости, возможность совместного использования природных ресурсов.

Вторым фактором, характеризующим место, являются совместные интересы в хозяйственной деятельности, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, осуществляемого на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого производственного цикла. Так, в районах Крайнего Севера традиционной формой хозяйствования является оленеводство, специфика которого такова, что при незначительном населении требуется огромная территория, поскольку период созревания ягеля около 10 лет; этим определяется весь образ жизни населения и кочевой характер ведения хозяйства. Здесь возникает вопрос о регулировании пользования этими угодьями и об их оптимальных размерах.

Третьим фактором, определяющим характеристику места, является форма расселения населения и его социальные характеристики. Так, на Северном Кавказе одними из основных факторов являются полиэтничность населения и дисперсность или компактность расселения этносов, для Центральной России – соотношение профессиональной подготовки населения и традиционных занятий (преимущественно городское, занятое переработкой сельскохозяйственной продукции и др.).

Четвертым фактором, характеризующим объект управления, является инфраструктурное единство территории. Наличие в селе фельдшерско-акушерского пункта или поликлиники, школы, клуба и др. социальных объектов, вопросы их деятельности – сфера совместных интересов для всех поселений, которые в них обслуживаются. В то же время наличие необходимой

инфраструктуры не является определяющим, поскольку решение вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, может быть выполнено через механизм муниципального заказа. В данном случае принципиально важно определить преследуемую цель. Если конкретное муниципальное образование считается перспективным и ставится задача формирования и развития инфраструктуры, то решить ее без заинтересованности органов местного самоуправления крайне сложно.

Для определения оптимальной территории муниципального образования необходимо выделить характеристики **субъекта управления**, поскольку именно в них определяется цель деятельности муниципального образования. Главная характеристика – объем компетенции муниципального образования.

Таким образом, соотношение объема компетенции муниципального образования и характеристик территории есть не что иное, как соотношение целей деятельности муниципального образования и возможностей территории, что позволяет определить оптимальность выбранной территории муниципального образования.

2.4. Принципы определения оптимальной территории муниципального образования

Принцип баланса субъекта и объекта управления – требует применения всех перечисленных выше факторов с учетом компетенции муниципального образования и перспектив его развития. Необходимо, чтобы субъект и объект управления находились в равновесии. То есть прежде чем определить территорию, необходимо четко представить цели существования органов власти на ней и перспективы развития территории.

Принцип минимизации уровня исполнения полномочий. Необходимо разделять предметы ведения (перечень вопросов местного значения) и полномочия местного самоуправления. Кратко предметы ведения могут быть сформулированы следующим образом:

1. Основное благоустройство (производство энергии для коммунальных нужд, земельное хозяйство, планировка и перепланировка территории, строительство общественных и частных зданий, озеленение, создание и эксплуатация жилищного фонда).

2. Благоустройство в узком смысле слова (внутригородские пути сообщения, городской транспорт и связь, уличное движение, освещение, отопление муниципальных зданий).

3. Благоустройство в широком смысле слова (водоснабжение, очистка, санитарные мероприятия, медицинская помощь, эпидемиологическая безопасность, похоронные услуги, организация питания, социальная помощь, местная торгово-промышленная, ценовая политика, общественное признание, юридическая помощь, мировое судейство, пожарная и общественная безопасность, дошкольное воспитание и народное образование, развитие культуры и охрана нравственности).

Практически перечень сугубо местных дел очень невелик, т. к. сложно выделить те интересы, которые имеются исключительно у жителей конкретного муниципального образования. Например, общее образование обычно относят к ведению местного самоуправления, но неправильно говорить, что вопросы общего образования относятся только к компетенции местного самоуправления. Местные бюджеты уполномочены строить и создавать школы, оплачивать труд работников образования, обеспечивать питанием учащихся, но подготовка кадров, разработка программ и методик обучения, установление образовательных стандартов повсеместно – общегосударственные задачи.

В связи с вышесказанным применение принципа минимизации уровня исполнения полномочий определяет максимальную эффективность исполнения полномочий. Суть его в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально близком к населению уровне власти, на котором можно обеспечить относительную замкнутость цикла оказания услуги. Процесс применения двух описанных выше принципов в единстве показан на рисунке 2.



Рис. 2. Определение оптимальной территории

Выводы:

1. При определении оптимальной территории муниципального образования важно учитывать те цели, которые ставятся перед ним, и те предметы ведения, которые определены для органов местного самоуправления в данном субъекте России.

2. Территория муниципального образования должна определяться на основе глубокого изучения интересов населения, проживающего на ней. Интересы совместного проживания и хозяйствования – основной фактор единства территориального управления.

3. Наиболее эффективно исполнение полномочий на минимально возможном уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла.

2.5. Критерии систематизации муниципальных образований

Систематизация форм муниципальных образований напрямую связана с критериями, по которым она проводится. При анализе уровней власти в основу должны быть положены те их черты, которые отличают их от иных институтов

подобного вида. С этой точки зрения систематизация может быть проведена по следующим критериям.

1. Территория и население. В основу проводимой систематизации должны быть положены показатели, характеризующие количество населения и величину территории, на которую распространяются полномочия органов местного самоуправления. Эти показатели легко изменяемы для небольших по численности и территории государств, где население размещено достаточно равномерно. Использовать данный принцип в России невозможно из-за крайне неравномерного расселения населения по огромной территории страны.

2. Правовой статус муниципального образования. Применение данного критерия для систематизации муниципальных образований целиком определяется системой законодательства, осуществляемого в данном государстве. Современное законодательство в России предусматривает равенство прав муниципальных образований вне зависимости от их вида и специфики. Особенности тех или иных муниципальных образований возникают либо в результате законодательства субъектов России, которым предоставлено право на передачу отдельных государственных полномочий, либо в результате возложений дополнительных обязанностей на органы местного самоуправления самим населением муниципального образования. В первом случае возникающие особенности касаются, как правило, всего субъекта России, во втором случае возникающие особенности – следствие иных факторов (и потому систематизировать следует по причинам, а не по следствиям: здесь важен учет различий в объеме предметов ведения, которые определены для муниципальных образований, поскольку кроме правового закрепления требуются возможности их осуществления).

3. Формы организации хозяйственной жизни на территории муниципального образования. Данный критерий выступает как комплексный показатель, поскольку в нем отражаются все стороны жизни муниципального образования. Так, экономическая организация обязательно имеет территориальные границы экономических интересов населения и хозяйственных структур. От нее напрямую зависят демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения. Создание оптимальных условий для деятельности хозяйственных структур – одна из центральных задач местной власти, поскольку их благополучие обеспечивает благополучие бюджета. Хозяйственная жизнь на территории муниципального образования определяет также и многие вопросы его правового статуса, его роль и участие в планировании развития территории. Экономической организацией в значительной степени определяется характер и специфика решения социальных вопросов.

4. Единство инфраструктуры муниципального хозяйства. Административные способы управления экономикой часто приводили к тому, что инфраструктура большинства предметов ведения, отнесенных сегодня к компетенции местного самоуправления, была централизована и на протяжении многих десятилетий происходило постоянное укрупнение и стягивание

объектов инженерной, социальной и другой инфраструктуры в центр. В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда органы власти на местах не всегда имеют возможность организовать деятельность по своим предметам ведения. В большей степени это свойственно сельской местности, однако есть примеры, когда инфраструктура одного города полностью зависит от другого (например, города Мытищи и Королев в Московской области).

5. Менталитет большинства населения муниципального образования. Исходя из оценочной теории М. Вебера, сообщества (группы населения), выбравшие для себя определенную религию (например, протестантизм), добиваются больших успехов в хозяйственной жизни. Протестантизм, как известно, воспитывает определенные качества личности, к которым в первую очередь относятся бережливость, трудолюбие, ответственность, доверие, образование и др. Примером успехов в хозяйственной жизни могут служить передовые страны Европы, выбравшие для себя протестантскую религию.

2.6. Основные типы муниципальных образований в России

Основные типы муниципальных образований испытывали влияние территориального и отраслевого факторов на их внутреннюю хозяйственную жизнь. Сельскохозяйственное производство, связанное с землей, тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной жизни и к дисперсному расселению населения, в то же время специфика промышленного производства, его концентрация на небольших территориях приводят к возникновению компактных поселений.

Поэтому наиболее крупно все муниципальные образования можно разделить на три большие группы.

1. Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты). Как правило, к этой группе тяготеют те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов, и имеющие собственную минимальную инфраструктуру.

2. Территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Основной характеристикой таких 39 муниципальных образований является то, что они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства.

3. Территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований свойствен для районов Крайнего Севера, где специфика основного вида хозяйственной деятельности исключает поселения ввиду кочевого образа жизни. Эта схема применима и для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства.

На втором уровне систематизации следует ввести критерий отраслевого характера и разделить муниципальные образования на две группы – много- и монофункциональные образования.

К многофункциональным муниципальным образованиям относятся те муниципалитеты, которые имеют разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (примеры – столица субъекта России и большинство крупных и средних городов России; исключения – Череповец, Тольятти).

Монофункциональные муниципальные образования имеют ярко выраженную отраслевую специфику, среди них можно выделить следующие группы:

1. Производственная группа – города-заводы, возникшие при крупных предприятиях промышленности, энергетики, транспорта и иных производствах. Большинство из них сформировались в ходе индустриализации, когда город воспринимался как некий «жилищный» цех при предприятии, а функции организации совместного проживания людей были возложены на администрацию предприятия. В этом случае реальных полномочий по организации городской жизни местная власть не имела.

2. Бюджетная группа – населенные пункты, основная часть населения которых работает в бюджетных организациях: наукограды, военные городки и закрытые административно-территориальные образования, приграничные города, гарнизоны, города – центры сельских муниципальных образований. Жизнь этих городов напрямую зависит от органов государственной власти и состояния федерального и регионального бюджетов.

Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности, как внутренней организации управления, так и форм организации деятельности власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает кардинальное изменение типологии муниципальных образований. Все они (за исключением городов федерального значения) разделяются на три типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ.

Таким образом, на основе различных точек зрения можно представить следующую схему типологии муниципальных образований в Российской Федерации (рис. 3).

В результате можно сделать следующие **выводы**:

1. Тип муниципального образования определяется исторически сложившимся хозяйственным укладом, в то же время формирование того или иного типа муниципального образования – предмет деятельности органов власти.

2. Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности управления в муниципальном образовании с точки зрения как внутренней организации управления, так и форм организации деятельности власти.



Рис. 3 Типы муниципальных образований в Российской Федерации

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой муниципальное образование как социально–экономическая система?
2. Каковы основные материально–вещественные компоненты города как системы?
3. Чем отличаются городские поселения от сельских?
4. Как классифицируются города в зависимости от численности населения и выполняемых функций?
5. Каковы критерии систематизации муниципальных образований?
6. Что такое городская агломерация?
7. Какие проблемы в определении границ территории муниципального образования вы знаете?
8. Перечислите социально-экономические признаки муниципального образования, которые приводят к правовой автономии.
9. Опишите принципы определения оптимальной территории муниципального образования.
10. Перечислите и опишите критерии систематизации муниципальных образований.

Практическое задание. Студенты должны проанализировать три сложившихся на практике варианта формирования поселений при реформировании районной модели территориальной структуры местного самоуправления в рамках реализации переходных положений Закона 131-ФЗ.

Модель 1. Поселения в рамках района создаются на основе существовавших ранее субмуниципальных структур – сельсоветов, волостей, сельских округов и т. п. Изменения границ данных структур сводятся к минимуму.

Модель 2. Поселения в рамках района создаются на основе укрупнения существовавших ранее субмуниципальных структур, т.е. в границы каждого вновь созданного поселения включаются 2-3 существовавших ранее сельсовета либо волости. При определении границ поселений учитываются такие факторы, как наличие инфраструктуры для решения закрепленных за поселением вопросов местного значения, наличие экономической базы.

Модель 3. Поселения в рамках района не создаются либо создаются выборочно, на базе сельских районов формируются городские округа – одноуровневая модель местного самоуправления.

В ходе практического занятия студенты должны:

1. Оценить предложенные модели преобразования территориальной структуры местного самоуправления с точки зрения:

- их соответствия законодательству, в т.ч. вероятности выполнения закрепленных в законодательстве требований к численности населения в поселениях и пешей доступности до центра поселения;
- обеспечения приближения местного самоуправления к населению;
- учета сложившихся социально-культурных взаимосвязей;
- трудностей процесса реформирования территориальной структуры;
- создания предпосылок для решения закрепленных за поселениями вопросов местного значения;
- изменения численности управленческого персонала.

2. По результатам проведенной оценки сформировать перечень проблем, с которыми столкнется реформирование территориальной структуры при реализации каждой из моделей.

3. Предложить набор мер, обеспечивающих смягчение либо решение возникающих проблем.

Тест по теме 2

- | | |
|--|---|
| 1. Соотнесите понятия | |
| 1 Экономическая
самодостаточность
территории | а) способно самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, изыскивать для этого материальные и организационные ресурсы |
| 2 Особое место территории
в системе общественного
разделения труда | б) влияние на жизнедеятельность других территорий и привлекательность для сторонних инвесторов |
| 3 Значительная доля
активного населения | в) в существовании на территории субъекта Федерации экономически устойчивых и активных территориальных поселений, действующих в режиме хозяйственного расчета и пользующихся поддержкой со стороны проживающего в них населения |
| 4 Заинтересованность
региональной власти | г) необходимое количество хозяйствующих субъектов, получающих устойчивую прибыль |

и заинтересованных в развитии территории, перечисляющих последнюю часть своих доходов

2. *Муниципальное образование как социально-экономическая система – это*

а) городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления

б) единая организационная структура, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют для достижения общей цели

в) деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов

г) городское управление, принимающее на себя все бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами

3. *Экономический базис территории включает в себя*

а) территория

б) население

в) градообразующая сфера

г) градообслуживающая сфера

е) социальная сфера

4. *Инфраструктура муниципального образования включает в себя*

а) территория

б) население

в) градообразующая сфера

г) градообслуживающая сфера

д) социальная сфера

5. *Статус городов получают населенные пункты с числом жителей более*

а) 10 – 12 тыс. человек

б) 50 – 100 тыс. человек

в) 100 – 250 тыс. человек

6. *Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до ____ лет*

7. *Крупное поселение, население которого занято преимущественно несельскохозяйственным трудом – это _____.*

8. *Фронтир – это*

а) участок территории, находящийся за пределами городской черты, административно не подчиненный центральному городу, но имеющий с последним интенсивный миграционный обмен

б) подвижная граница освоения центральным городом пригородного пространства задающая вектор агломерационного расширения

в) компактная система территориальных поселений, образующихся в центре притяжения крупного или среднего города, объединенных в сложную

многокомпонентную динамическую систему с интенсивными, производственными, транспортными, культурными связями

9. *Объект муниципального управления*

- а) территория
- б) население
- в) инфраструктура
- г) муниципальная компетенция
- д) благоустройство

10. *Назовите основные критерии систематизации муниципальных образований*

- а) территория и население
- б) правовой статус
- в) формы организации хозяйственной жизни
- г) единство инфраструктуры муниципального хозяйства
- д) менталитет
- е) протяженность территории и природные условия
- ж) совместные интересы в хозяйственной деятельности
- з) форма расселения населения

11. *Поселки относятся к*

- а) поселенческим муниципальным образованиям
- б) территориально-поселенческим муниципальным образованиям
- в) территориальным муниципальным образованиям

12. *Сельские округа относятся к*

- а) поселенческим муниципальным образованиям
- б) территориально-поселенческим муниципальным образованиям
- в) территориальным муниципальным образованиям

ТЕМА 3. ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. Экономическое развитие муниципального образования

Существуют различные трактовки понятия «экономическое развитие территории». Во многом это связано с разным типом экономики муниципального образования, ее специализацией, отраслевой и корпоративной структурой, социально-политической ситуацией, в которой ставится вопрос о развитии экономики территории. Принятие той или иной теоретической модели экономического развития, представлений об устройстве муниципального хозяйства предопределяет выбор конкретных механизмов управления его ростом.

Существует девять основных концептуальных моделей экономики, используемых в управлении экономического развития.

1. **Теория базового сектора.** Основоположником теории «экономической базы» считается голландский экономист Питер Де Ла Курт, в современном виде теорию «экономической базы» сформулировал немецкий экономист Вернер Зомбарт. Согласно его теории, «конкурентоспособность

региона обеспечивается за счет наличия в нем базового сектора экономики, отражающего место территории в глобальном разделении труда и специализированного на экспорте за пределы региона». Муниципальная экономика не может оставаться конкурентоспособной в долгосрочном периоде, если развитие из базового сектора в силу каких-либо причин не распространяется на другие секторы экономики. В качестве примера возьмем наш регион, челябинский городской округ. Базовая отрасль – металлургия. Вторая по значению и объему – машиностроение. Противоположный пример – наши шахтерские города в недалеком прошлом. Остановка шахт очень резко сказалась на развитии городов и рабочих поселков.

2. «Сырьевая теория». Концепцию «сырьевой» теории сформулировал канадский экономист Харолд Адамс Иннис. Согласно данной теории, экономическое развитие обеспечивается за счет устойчивого экономического роста в течение долгосрочного периода. Основными движущими силами развития выступают внешние инвестиции в производство экспортного сырьевого товара и устойчивый внешний спрос на него. В сумме это дает позитивную производственную и сбытовую динамику экспортного товара на мировых рынках. В свою очередь, приток экспортной выручки позволяет развивать внутреннюю экономику региона. Считается, что все основные крупные экономики мира развивались в соответствии с законами «сырьевой теории»: доходы от экспорта сырья провоцировали рост технологических переделов, развитие современных городов, развитый и богатый рынок в городах подталкивал рост секторов «новой экономики».

3. Теория секторов. Разработчиками данной теории принято считать Алана Дж. Б. Фишера и Колина Кларка. Похожая теория была предложена в 1949 г. во Франции Жаном Фурастье – французским экономистом. Согласно данной теории (разработанной американским социологом Д. Беллом), экономика стремится перейти, при сохраняющейся положительной динамике производительности труда, от доминирующего промышленного производства к доминирующему производству услуг. Основными движущими силами развития являются два фактора: эластичность спроса на продукцию третичного сектора и производительность труда в первичном и вторичном секторах. Логика развития описывается моделью перераспределения трудовых ресурсов между секторами под действием разных факторов. Рост производительности труда в экономике приводит к повышению уровня доходов населения. С повышением доходов опережающими темпами начинает расти спрос на продукцию третичного сектора экономики.

Пример России за последние двадцать лет показал, что только за счет обслуживающих отраслей экономики стало возможным «трудоустроить» высвободившуюся рабочую силу.

4. Теория полюсов роста. В ее основе лежит эффект доминирования, открытый Франсуа Перро. Ключевое понятие которой – идея кумулятивного развития. Основной категорией является понятие «увлекающей» отрасли промышленности, инновизирующей всю экономику. Данные отрасли содержат в

себе движущую силу экономического развития. Эти отрасли – полюса роста, которые вначале иницируют, а затем распространяют развитие на окружающее пространство. Теория полюсов роста привела к возникновению государственной политики «поляризованного» развития: созданию специальных зон роста, созданию преференций для динамичных и крупных регионов, поддержке их проектов.

5. Неоклассическая теория роста. Она была сформулирована в работах Роберта Солоу и Теодора Свана в 1956 г., получила дальнейшее развитие в работах Джеймса Мида. Экономическое развитие региона основано на высоких темпах экономического роста, выраженного в показателях динамики валового продукта или уровня доходов на душу населения. Рост населения, технический прогресс ведут к расширению инвестиционного спроса, стимулируют инновации. Неоклассическая теория выступает за минимизацию государственного вмешательства в региональное развитие. Предпочтение отдается совершенствованию институтов, уменьшению административных барьеров входа на рынок и транзакционных издержек инвесторов.

6. Теория межрегиональной торговли, разработанная Б. Олином, шведским экономистом, гласит, что в основе ее лежит экономический рост, который приводит к увеличению благосостояния потребителей. Его движущей силой является механизм ценообразования, работающий на устранение ценовой дифференциации и установление равновесных цен. Для объяснения механизмов развития используются теории неоклассического роста и межрегиональной торговли, снижение государственного вмешательства в экономику, снятие барьеров для внешней торговли, открытость региональных рынков. Эти теории обеспечивают сильную поддержку развитию региональных инфраструктур.

7. Теория товарного цикла, разработанная американским экономистом Верноном, основана на понятии жизненного цикла продукции. Классификация товаров по данному признаку позволяет выделить три группы: новые товары (фаза производства в регионе), зрелые (фаза экспорта) и стандартизированные (фаза экспорта технологии и импорта продукции). Экономическое развитие достигается за счет непрерывного создания новых видов продукции и распространения этих товаров, а затем и производства на другие территории. Данный процесс стимулирует экономическое развитие как в зонах инноваций, так и в районах стандартизированного производства.

8. Предпринимательские теории во многом связаны с работами экономиста Й. Шумпетера, который отметил, что муниципальное развитие зависит от предпринимательской активности на территории. Для стимулирования данного развития необходимо повышение гибкости и разнообразия форм экономической деятельности. Основной движущей силой развития, согласно предпринимательским теориям, является инновационный процесс, создание благоприятных условий для развития предпринимательства.

9. Основными категориями «Теории гибкой специализации» являются понятия производственного режима и метода организации промышленного производства (штучное производство на заказ, серийное производство).

Выделяются две основные модели пространственной организации территориального хозяйства – интегрированная (централизованная) и сетевая. Первая модель была реализована еще в эпоху индустриализации и связана с доминированием в муниципальном хозяйстве крупных массовых промышленных производств. Они – основное место работы для большинства трудоспособного населения муниципального образования, главный источник налоговых поступлений в бюджет, значимый фактор формирования инфраструктурного хозяйства муниципального образования и финансовых потоков на территории базирования. Крупные массовые промышленные производства – центр такой территории. Для подобного рода производств придумано специальное понятие – «градообразующее предприятие», а для централизованного хозяйства – «монопрофильная экономика». Помимо интегрированной (централизованной) организации экономического пространства, существует также сетевая, являющаяся проекцией производственных сетей на территорию – так называемые сети, привязанные к месту; основной движущей силой развития является изменение характера спроса в условиях глобального рынка, требующее от фирм большей мобильности.

3.2. Социальное развитие муниципального образования

Социальная сфера в первую очередь обеспечивает развитие человеческого капитала муниципального образования. В современном мире роль человеческого капитала возрастает. По разным оценкам, вклад человеческого капитала в экономику развитых стран обеспечивает от 60 до 80% экономического роста, а инвестиции в социальную сферу оказываются даже более эффективны, чем вложения в материальное производство.

XX век характеризуется становлением организационной и институциональной системы организаций, ориентированных на обслуживание социальных интересов граждан, появлением медицинского и пенсионного страхования граждан, формированием развитой системы государственной поддержки образования.

Окончательное оформление института социальной политики произошло в развитых странах в 1930-1940-е гг.

Период после окончания Второй мировой войны стал временем расцвета социального государства, когда экономический бум вызвал беспрецедентный спрос на рабочую силу, сопровождавшийся ростом заработной платы и подъемом общественного благосостояния.

Динамичное развитие систем социальной защиты впервые затронуло почти все слои населения, и потому экспансия социального государства получила широкую общественную поддержку.

Причем изначально сформировались две основные модели социальной поддержки государства. Ее называют «велфэром».

Субсидиарная модель (Германия, Франция и др.), предусматривающая обязанность государства обеспечить достойный уровень жизни всем гражданам.

Либеральная модель (США), в рамках которой государственная помощь оказывается только в исключительных жизненных обстоятельствах и только во время действия этих обстоятельств (защита от бедности самих нуждающихся).

Для субсидиарной модели в социальной сфере характерно обеспечение равного доступа всех граждан к системе социальных услуг. Это – «универсальная политика благосостояния», цель которой – защитить покупательную способность граждан и индивидуальных хозяйств.

Для либеральной модели характерно создание условий поощрения людей добиваться социальных благ за счет собственных усилий, а экономическую базу составляет либеральная монетаристская экономическая политика, требующая жесткой экономии бюджетных средств и борьбы с раздуванием социальных обязательств государства.

Человек сам должен нести ответственность за обеспечение себя социальными благами, включая жилищные. Отсюда формируются критерии предоставления социальной помощи – временность получения жилищных субсидий и необходимость строгой проверки условий предоставления пособия.

Конец XX века характеризуется кризисом социальной помощи. Первыми на это среагировали США и Великобритания, которые осуществили крупномасштабную ревизию государственных социальных обязательств и постарались сделать собственную социальную сферу экономически эффективной. В настоящее время и другие высокоразвитые страны также пытаются оптимизировать собственные социальные программы.

3.3. Основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования

3.3.1. *Понятие социально-экономического развития муниципального образования*

С середины 1990-х гг. в нашей стране наблюдается повышение интереса к проблемам эффективного управления развитием муниципальных образований, что связано с осуществлением политических и социально-экономических реформ, усилением роли муниципальных образований в развитии общества в целом.

За рубежом (в странах Европы и Америки) эта проблематика возникла ранее, однако и там она относительно нова: современные концепции муниципального социально-экономического развития распространились в разных странах мира только в конце 1980-х гг. Причинами этого послужили:

- обострение экономических и социальных проблем во многих странах мира (вторая половина 1970-х гг. – время мирового экономического кризиса);
- нарастание специфических городских проблем (рост урбанизации, социальные трансформации, усложнение городской инфраструктуры, изменение пространственной структуры);

- усложнение механизмов управления на местном уровне;
- глобализация и, как следствие, обострение межтерриториальной и международной конкуренции, в которую втянуты города как «фокусы» всех социально-экономических процессов.

Понятие «социально-экономическое развитие» не может быть применено (в строгом смысле этого словосочетания) к каждому муниципальному образованию, хотя в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (вне зависимости от его социально-экономического состояния) отнесено к полномочиям органов местного самоуправления. Под строгим смыслом словосочетания здесь понимается то, что экономические и социальные законы (законы развития общества) не есть в чистом виде проявления чьей-либо субъективной воли, а в основном отражают объективные экономические и социальные связи. С этой точки зрения не каждое муниципальное образование может реально осуществлять самостоятельное социально-экономическое развитие даже в том случае, когда этого требует федеральный закон. И речь здесь идет не о временных экономических трудностях или недостатках законодательства, не обеспечившего финансово-экономическую базу местного самоуправления, а о потенциальной возможности устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в пределах существующих границ.

Таким образом, комплексное социально-экономическое развитие следует относить к компетенции тех муниципальных образований, которые являются самостоятельными городскими поселениями. Способность остальных муниципальных образований самостоятельно реализовывать собственные планы социально-экономического развития должна быть в каждом отдельном случае исследована дополнительно.

Отсутствие условий для самостоятельного осуществления комплексного социально-экономического развития не означает отказ от местного самоуправления и возвращение к централизованному государственному руководству социально-экономическими процессами развития. Неспособность того или иного муниципального образования в настоящее время самостоятельно осуществлять комплексное социально-экономическое развитие объясняется тем, что за прошедший период сверхцентрализованной государственной экономики не была создана устойчивая экономическая база саморазвития соответствующего муниципального образования и, следовательно, необходимо эту базу создавать. Следовательно, экономический фактор наряду с процессом демократизации является определяющим в стратегии становления и развития местного самоуправления.

Для поселений, и особенно для городов, самостоятельное комплексное социально-экономическое развитие исторически неизбежно; другими словами, города и другие компактные поселения, являющиеся муниципальными образованиями, «обречены» на развитие, и поэтому органы местного

самоуправления этих городов обязаны (даже хотя бы с формальной точки зрения – обязаны законом) ставить задачу комплексного социально-экономического развития и решать ее под свою ответственность. Развитие поселений и выход их на качественно новый уровень – единственная альтернатива деградации и исчезновению в условиях сменившейся политической и экономической ситуации в нашей стране.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не раскрывается сущность понятия «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования». Рассмотренные выше точки зрения и существующее законодательство дают основания дать следующее определение: под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в различных областях жизни, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования – с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований отнесено к полномочиям местного самоуправления не случайно, так как человек должен удовлетворять свои потребности и нужды, получать социальную поддержку там, где он живет и работает. На этом уровне должны быть сосредоточены основные социальные гарантии государства населению, а также финансовые ресурсы, предназначенные для решения экономических и социальных проблем.

В данном направлении осуществляются следующие действия: утверждаются и реализуются местные целевые программы, даются муниципальные заказы, согласовываются формы участия предприятий и организаций в развитии муниципального образования, заключаются договоры и т.д.

3.3.2. Процесс управления социально-экономическим развитием муниципального образования

В новом гражданском законодательстве муниципальные образования приравнены (за некоторыми исключениями) к субъектам рыночных отношений. Это означает, что к органам местного самоуправления предъявляются достаточно высокие требования по управлению хозяйственной деятельностью, развитию города в целом.

В условиях, когда местные органы управления являлись составной частью государственного управления и экономика всей страны управлялась административными методами, не было необходимости в методологии управления проектами. Сейчас достижения этого направления управленческой науки находят практическое применение во многих сферах жизни.

Таким образом, под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается

управление взаимно согласованными, скоординированными по ресурсам и срокам программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования. Такое управление проводится в соответствии с признанными приоритетами населения, а также с федеральными и региональными программами развития, принятыми к исполнению на основе договоров или по закону.

В каждом муниципальном образовании управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но имеются некоторые общие для всех особенности этого процесса. В частности, каким бы непрерывным ни казалось развитие и соответственно управление им, общая принципиальная особенность процесса управления развитием муниципальных образований – его цикличность. Главными факторами цикличности указанного процесса являются:

- бюджетный процесс;
- период полномочий органов местного самоуправления;
- крупные инвестиционные проекты;
- местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

В вопросе управления развитием муниципального образования следует рассмотреть **два подхода**.

1. Если цикл управления развитием имеет достаточно четкие границы, т.е. начало цикла и его конец, то полный цикл управления комплексным социально-экономическим развитием условно можно разбить на период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы. Этот подход достаточно удобен, так как позволяет наладить эффективное управление и контроль над результатами. Его преимущество состоит в том, что можно относительно просто и наглядно представить результаты управления. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований, для решения отдельных проблем, а также при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

2. В крупных муниципальных образованиях программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость рассматривать весь процесс управления развитием как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: разработки программы и ее реализации. Очевидно, что оба процесса при относительно самостоятельном их развитии должны быть жестко согласованы по срокам. Указанные процессы могут течь параллельно, т.е. одновременно могут существовать две программы развития: программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и программа развития муниципального образования на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий или более длительный). Вторая, перспективная программа постоянно дорабатывается, и в определенные моменты, связанные с циклом бюджетного

процесса в муниципальном образовании, готовые к этому времени фрагменты программы развития передаются на рассмотрение для формирования комплексной социально-экономической программы развития муниципального образования на определенный период (например, на год). Таким образом, в последнем случае процесс управления развитием существенно сложнее, требует более высокого уровня управления, и прежде всего применения современных средств работы с информацией.

Однако каким бы сложным ни был *процесс управления*, он всегда может быть разбит на отдельные конкретные небольшие по срокам проекты, в управлении которыми выделяются как относительно самостоятельные следующие **основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:**

1. В период разработки программы развития:

- сбор и обработка информации,
- целеопределение (постановка целей),
- выработка стратегических установок и критериев развития,
- оценка потенциала и ресурса развития,
- формулирование концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования,

– разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

2. В период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития,
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития,
- контроль, сбор и обработка информации, выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Итак, основная особенность в планировании и распределении по этапам процесса комплексного социально-экономического развития муниципального образования заключается в том, что периоды планирования и корректировки планов должны быть согласованы со специфическими временными циклами жизни муниципального образования – разработкой и принятием бюджета, сроком полномочий органов местного самоуправления и др.

Разумно спланированный бюджетный процесс (предусматривающий в том числе и корректировку), увязанные с ним сроки проведения избирательной кампании в органы местного самоуправления и сроки полномочия этих органов, а также высокая степень преемственности органов местного самоуправления могут оказаться факторами, в значительной степени снижающими число вероятных конфликтов в области выбора и корректировки путей развития муниципального образования и тем самым повышающими эффективность такого развития.

3.3.3. Система управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Под системой управления социально-экономическим развитием муниципального образования следует понимать систему, в которой реализуются функции управления и которая включает в себя:

- специалистов, объединенных в органы управления;
- используемый комплекс методов управления;
- организационную и вычислительную технику;
- связи между органами управления, объектом управления и внешней средой, которые обусловлены различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации;
- документооборот, обеспечивающий выполнение функций, распределенных между органами управления для достижения поставленных перед системой целей;
- жителей муниципального образования.

В системе самоуправления жители (местное сообщество) являются одновременно и объектом, и субъектом управления, поэтому они также включены в систему управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

Управление социально-экономическими процессами – важная подсистема в системе муниципального образования, призванная решать комплекс соответствующих задач. Система муниципального управления социально-экономическим развитием может быть представлена в виде обобщенной модели, включающей в себя субъекты, объекты, цели, задачи, технологию и процедуры управления.

В настоящее время возрастает потребность в управлении социально-экономическими процессами муниципального образования, так как в области социально-экономического развития существует немало проблем, обусловленных общим состоянием экономики, ходом и результатами экономических реформ, а также состоянием материальных и финансовых ресурсов муниципальных образований. Все эти факторы резко ограничивают возможности отдельных муниципальных образований по проведению активной социально-экономической политики, обостряют традиционные проблемы и способствуют появлению новых негативных процессов и социально опасных явлений (спад производства, безработица, хронические задержки заработной платы и пособий, социальное сиротство и безнадзорность, невыполнение важнейших государственных социальных гарантий, заметная поляризация общества, социальная напряженность).

Задающее воздействие в системе управления социально-экономическим развитием муниципального образования формируется на основе общей цели функционирования этой системы.

Главная цель управления на уровне муниципального образования – обеспечение устойчивого экономического развития и повышение на этой основе уровня и качества жизни населения.

Указанная цель делится на отдельные *подцели* (наращивание экономического потенциала, ликвидация разрыва в уровне социально-экономического развития, **регулирование** демографических процессов, решение проблем занятости, формирование, распределение, использование доходов населения и т.д.), на основе которых формируются *блоки соответствующих задач* (улучшение материального положения и условий жизни населения, нормализация демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан в трудоспособном возрасте; существенное улучшение социальной инфраструктуры и т.д.).

В соответствии с поставленными целями и решаемыми задачами в системе управления социально-экономическим развитием муниципального образования строится блок планирования и прогнозирования, предусматривающий разработку соответствующих прогнозов, программ и планов.

В системе муниципального управления социально-экономическим развитием местные органы власти выполняют контрольные функции и функции, связанные с регулированием отклонений состояния «выхода» системы от заданных значений. Чтобы данная система поддерживала относительно стабильное состояние при наличии внешних и внутренних возмущающих воздействий, она должна обладать информационным вводом, который сообщает, действительно ли система достигла устойчивого состояния и не подвержена ли она опасности разрушения. Поэтому в системе муниципального управления социально-экономическим развитием должен присутствовать блок слежения за вводами (информацией, социальными ресурсами) и выводами, способный корректировать ее функционирование на основе сигналов обратной связи.

Формирование системы управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне зависит от ситуационных факторов конкретного муниципального образования. Тем не менее высказанные здесь и далее положения носят универсальный характер и могут представлять интерес для любого муниципального образования Российской Федерации.

3.3.4. Структура и функции управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Систему управления социально-экономическим развитием на уровне муниципального образования можно определить как сложную, иерархическую систему, имеющую соответствующее структурное построение. В ней можно выделить управляющую (субъект) и управляемую (объект) подсистемы, а также проследить взаимодействие между ними.

Объектами муниципального управления являются многообразные социально-экономические процессы:

- развитие промышленного производства, строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, общественного питания;
- увеличение инвестиционного потенциала муниципального образования;
- финансовое обеспечение муниципального образования;

– социально-демографические процессы (рождаемость, смертность, естественный прирост населения, миграция, изменение профессионально-квалификационного состава);

– занятость и безработица;

– процессы формирования и использования доходов;

– социальная дифференциация и стратификация населения;

– социальная мобильность населения;

– изменение объемов и структуры потребления;

– процессы образования;

– процессы укрепления здоровья населения;

– повышение культурного уровня населения.

Субъектом муниципального управления в системе управления социально-экономическим развитием города выступает население муниципального образования – местное сообщество. Оно передает часть функций и полномочий органам местного самоуправления, и в этом случае уже они выступают в роли субъекта управления социально-экономическим развитием муниципального образования. К подразделениям администрации, занимающимся управлением социально-экономическим развитием, относят: управление экономическим развитием, управление финансами, управление инвестициями, управление образования, управление здравоохранения, комитет по делам молодежи и спорта, городское управление культуры, городское отделение по труду и социальным вопросам и др.

Каждое из указанных управлений ставит перед собой определенные цели и задачи, выполняет соответствующие функции, например:

– управление экономическим развитием – проводит анализ и составляет прогноз социально-экономического развития города, разрабатывает и реализует целевые программы развития;

– управление финансов – осуществляет финансово-бюджетное планирование и регулирование, ведет ценовую и кредитную политику муниципального образования;

– управление инвестициями – реализует инвестиционные проекты на территории города;

– управление здравоохранения – обеспечивает развитие системы здравоохранения, организует охрану здоровья населения города на основе профилактики заболеваний и оказания населению общедоступной квалифицированной медицинской помощи;

– комитет по делам молодежи и спорта – определяет приоритетные направления и организует работу по решению молодежных проблем посредством включения их в план социально-экономического развития города и бюджет; содействует информированию молодежи о наличии возможностей по реализации ее интересов в сфере трудоустройства, образования, профессиональной ориентации и подготовки, охраны здоровья, культуры, досуга, физической культуры, туризма; организует и контролирует работу подростковых клубов;

– управление образования – организует формирование адаптивной, личностно-ориентированной образовательной среды города;

– отдел по труду и социальным вопросам – осуществляет мероприятия по реализации государственной и муниципальной политики в области труда и социальных вопросов, решает проблемы занятости населения города, организует обеспечение надлежащих условий и охрану труда, проводит оценку состояния трудовых ресурсов в городе, производит ежемесячный расчет прожиточного минимума жителей города и др.

Для повышения эффективности управления социально-экономическими процессами в городе, усиления процессов демократизации общества структурные подразделения администрации должны координировать свои действия с общественными структурами муниципальных образований (рис. 3).

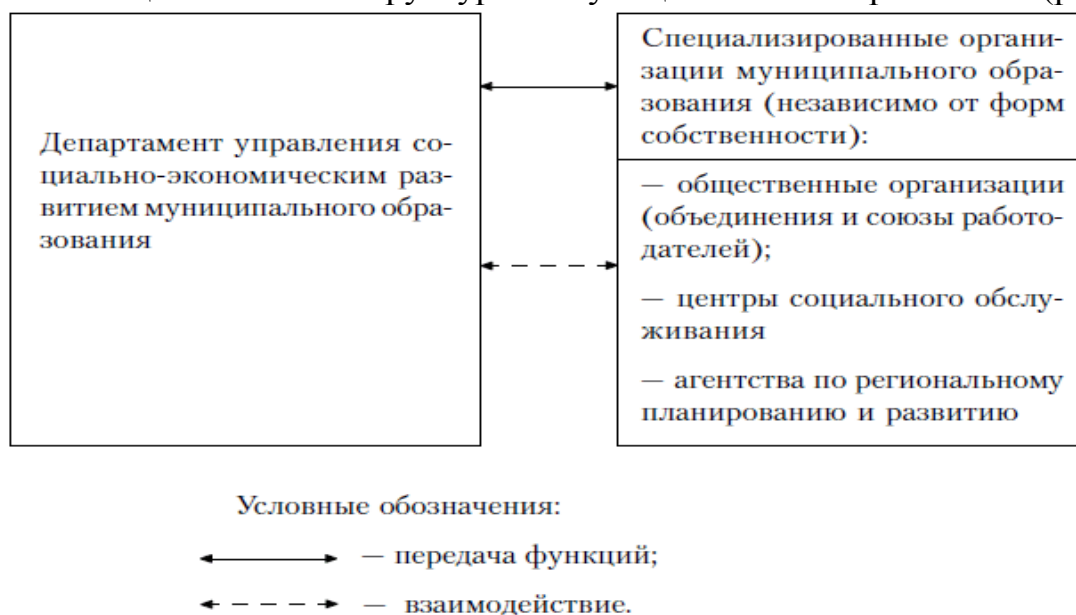


Рис. 3. Взаимодействие структур, управляющих социально-экономическим развитием города

При построении организационных взаимосвязей органов управления необходимо использовать опыт управления социально-экономическими процессами в странах англосаксонского типа, где местные органы власти передают права выполнять отдельные функции в области муниципального управления специализированным организациям (публичным корпорациям, агентствам по региональному социально-экономическому планированию и развитию, общественным организациям, сообществам людей).

Администрация может передавать часть своих функций (на основе муниципального заказа) специализированным организациям города (т.е. физическим или юридическим лицам с различными организационно-правовыми формами и разными формами собственности), удовлетворяющим условиям конкурсного отбора.

На развитие муниципального образования влияют и иные реальные экономические и политические силы, которые наряду с органами местного

самоуправления могут рассматриваться в качестве субъектов управления социально-экономическим развитием города:

- органы государственной власти Российской Федерации и соответствующего ее субъекта;

- органы местного самоуправления соседних муниципальных образований - они могут быть косвенными субъектами, реально оказывающими влияние на развитие муниципального образования (такой вариант возможен, когда местное сообщество по каким-либо причинам не может осуществлять свои функции в полном объеме и часть своих полномочий передает иным структурам, в том числе и соседнему местному сообществу);

- не являющаяся официальной промышленная, финансовая или духовная элита муниципального образования – также может выступать в качестве косвенного субъекта муниципального управления (в современной российской практике представители научной, промышленной, финансовой элиты оказывают влияние на указанный процесс через созданные добровольные объединения – совещательные органы).

Из исследования объектов (социально-экономических процессов) и субъектов управления социально-экономическим развитием муниципального образования вытекает, что существующая в большинстве случаев организация муниципального управления социально-экономическими процессами страдает рядом **недостатков**, к которым, в частности, относятся:

- недостаточная координация деятельности комитетов и управлений и пересечение их базовых функций, отсутствие концентрации ответственности и контроля исполнения и, как следствие, распыление и – в ряде случаев – нерациональное использование материальных и финансовых ресурсов;

- недостаточное использование функций целеполагания, долгосрочного планирования и прогнозирования в сфере муниципального социально-экономического развития, низкая эффективность деятельности по стратегическому управлению социально-экономическими процессами;

- низкий уровень организационного обеспечения программно-целевого регулирования проблем, связанных с развитием и функционированием муниципального образования.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите основные концептуальные модели экономики, используемые в управлении экономического развития.

2. Дайте определение социально-экономического развития муниципального образования.

3. Сформулируйте цель и основные задачи социально-экономического развития муниципального образования.

4. Что и кто является объектом и субъектом социально-экономического развития муниципального образования?

5. Каковы основные концепции социально-экономического развития муниципального образования?

Практическое задание. 1. Заполнить таблицу по основным концептуальным моделям экономики

Теория	Основные категории	Определение развития	Основные движущие силы	Слабые и сильные стороны	Практическое применение

2. Расскажите об основных моделях социальной поддержки государством нуждающихся слоев населения.

Тест по теме 3

1. *Основоположником теории «экономической базы»:*

- а) Питер Де Ла Курт
- б) Харолд Адамс Иннис
- в) Алан Дж. Б. Фишер
- г) Колин Кларк
- д) Франсуа Перро

2. *Концепцию «сырьевой» теории сформулировал:*

- а) Питер Де Ла Курт
- б) Харолд Адамс Иннис
- в) Алан Дж. Б. Фишер
- г) Колин Кларк
- д) Франсуа Перро

3. *Идея кумулятивного развития – ключевое понятие*

- а) теория базового сектора
- б) «сырьевая» теория
- в) теория секторов
- г) теория полюсов роста
- д) неоклассическая теория роста
- е) теория межрегиональной торговли
- ж) теория товарного цикла
- з) предпринимательская теория
- и) теории гибкой специализации

4. *Внешние инвестиции в производство экспортного сырьевого товара и устойчивый внешний спрос на него – это основные движущие силы _____*

- а) теория базового сектора
- б) «сырьевая» теория
- в) теория секторов
- г) теория полюсов роста
- д) неоклассическая теория роста
- е) теория межрегиональной торговли
- ж) теория товарного цикла
- з) предпринимательская теория
- и) теории гибкой специализации

5. *Инновационный процесс – ключевое понятие*

- а) теория базового сектора
- б) «сырьевая» теория
- в) теория секторов
- г) теория полюсов роста
- д) неоклассическая теория роста
- е) теория межрегиональной торговли
- ж) теория товарного цикла
- з) предпринимательская теория
- и) теории гибкой специализации

6. *Защитить покупательную способность граждан и индивидуальных хозяйств – это цель либеральной модели (да / нет)*

7. *Развитие человеческого капитала муниципального образования обеспечивает:*

- а) социальная сфера
- б) экономическая сфера
- в) политическая сфера
- г) социально-экономическая сфера

8. *Соотнесение понятий:*

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1 теория базового сектора | а) Й. Шумпетер |
| 2 «сырьевая» теория | б) Вернон |
| 3 теория секторов | в) Роберт Солоу и Теодор Сван |
| 4 теория полюсов роста | г) Франсуа Перро |
| 5 неоклассическая теория роста | д) Алан Дж. Б. Фишер и Колин Кларк |
| 6 теория межрегиональной торговли | е) Б. Олин |
| 7 теория товарного цикла | ж) Харолд Адамс Иннис |
| 8 предпринимательская теория | з) Питер Де Ла Курт |

9. *Комплексное социально-экономическое развитие муниципальным образованием – это:*

а) управляемый процесс изменений в различных областях жизни, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования

б) управление взаимно согласованными, скоординированными по ресурсам и срокам программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования

в) компактная система территориальных поселений, образующихся в центре притяжения крупного или среднего города, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными, производственными, транспортными, культурными связями

10. *Главная цель управления на уровне муниципального образования – обеспечение устойчивого экономического развития и повышение на этой основе уровня и качества жизни населения (да / нет)*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Батиевская, В. Б. Стратегическое территориальное планирование как программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием региона [Электронный ресурс] / В. Б. Батиевская, И. Д. Тургель // ЧиновникЪ. – 2004. – № 2. – URL: <http://chinovnik.uapa.ru/issue/2004/02/03>
2. Васильева, А. Г. Оценка эффективности управления финансовой устойчивостью муниципального образования: методолого-инструментарный аспект / А.Г. Васильева, Е.Г. Зиновьева // Экономика и менеджмент систем управления. – 2017. – №1 (23). – С. 10 – 16.
3. Васильева, А. Г. Разработка и теоретическое обоснование комплексного методологического и инструментального подхода к оценке эффективности управления финансовой устойчивостью муниципальных образований / А.Г. Васильева, Е.Г. Зиновьева // Информационные технологии моделирования и управления. – 2017. – Т. 105. – №5 – С. 320 – 327.
4. Васильева, А. Г. Совершенствование управления налоговыми доходами бюджетов «вторых» городов субъектов Российской Федерации (на примере г. Магнитогорск) / А.Г. Васильева, Е.Г. Зиновьева // Экономика и управление: теория, методология, практика: сб. материалов XII междунар. науч.-практ. конф. – Уфа: Изд-во ООО «Аэтерна», 2017. – С. 79 – 82.
5. Васильева, А. Г. Финансовое управление развитием экономических систем: монография / А. Г. Васильева, И. Б. Дзюбенко, В. В. Завадская, Е. Г. Зиновьева, Ч. Р. Кулуева, А.Н. [и др.]. – Книга 13. – Новосибирск: ООО «Центр развития научного сотрудничества», 2016. – 358 с.
6. Домрачев, С. В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании : учеб. пособие / С. В. Домрачев. Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2014. – 266 с.
7. Дьяконов, А. А. Методические инструменты разработки стратегии развития муниципального образования / А. А. Дьяконов // Вестник Поволж. акад. гос. службы. – 2013. – С. 93.
8. Жмачинский, В. И. Стратегическое планирование : учеб.- метод. пособие / В. И. Жмачинский, Ж. Ю. Пыжова. – Н. Новгород : Изд-во Волж. гос. акад. водного транспорта, 2007. – 470 с.
9. Зиновьева, Е. Г. Анализ расходов бюджета г. Магнитогорска за 2010-2014 гг. / Е. Г. Зиновьева // Теория и практика современной науки. – 2016. – №6-1(12). – С. 472 – 478.
10. Зиновьева, Е. Г. Анализ доходов бюджета г. Магнитогорска за 2010-2014 гг. /Е. Г. Зиновьева // Теория и практика современной науки. – 2016. – №5(11). – С. 368 – 377.
11. Зиновьева, Е. Г. Анализ системы межорганизационного обмена опытом муниципальных служащих на примере деятельности администрации Магнитогорска // Е. Г. Зиновьева, М. В. Кузнецова, Ю. А. Лимарева // Менеджмент в России и за рубежом. – 2018. – №2. – С.69 – 77.

12. Зиновьева, Е. Г. Коэффициентный анализ бюджетного потенциала муниципального образования / Е. Г. Зиновьева // Современные тренды развития стран и регионов – 2017: материалы Межд. науч.-практ. конф. Тюмень: Изд-во: Тюменский индустриальный университет, 2018. С. 176 – 179.
13. Зиновьева, Е. Г. Проблемы и перспективы развития моногородов / Е. Г. Зиновьева // Экономические, социальные и правовые исследования : сб. научных трудов. – Магнитогорск, 2010. – С. 32 – 35.
14. Зиновьева, Е. Г. Оценка финансовой устойчивости местных бюджетов (на примере г. Магнитогорска) / Е. Г. Зиновьева // Raleigh, North Carolina, USA: Open Science Publishing, 2018. – 121 p.
15. Зиновьева, Е. Г. Понятие финансовой устойчивости как характеристика местного бюджета / Е. Г. Зиновьева // Новый университет. Серия Экономика и право. – 2015. – №11(57). – С. 21 – 24.
16. Мескон, М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 1992. – 702 с.
17. Методические рекомендации по разработке и реализации стратегического плана городского развития / под ред. Б. М. Гринчеля, Н. Е. Костылевой. – СПб. : Ин-т проблем регион. экономики Рос. акад. наук, 2001. – 194 с.
18. Моисеев, А.Д. Муниципальное управление: учебное пособие / А.Д. Моисеев, А.С. Шурупова, Л.В. Московцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 159 с. Режим доступа: <http://znanium.com/bookread2.php?book=881203>.
19. Муниципальное управление и местное самоуправление [Электронный ресурс]: учебник / под ред. И.А. Алексеева. – М. : ИНФРА-М, 2018. – 353 с. – Режим доступа: <http://znanium.com/bookread2.php?book=916115>.
20. Муниципальные стратегии – сделано в России / А. Е. Балобанов [и др.] ; под общ. ред. А. Е. Балобанова, А. Н. Лукьянова. – М. : Аспект Пресс, 2004. – 208 с.
21. Орешин, В.П. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие / В.П. Орешин. – 2-е изд. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2017. – 178 с.
22. Парахина, В.Н. Муниципальное управление : учеб. пособие / В.Н. Парахина, Е.В.Галеев, Л.Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. – М. : КНОРУС, 2013. – 494 с.
23. Прокофьев, С.Е. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление : учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. – М. : Издательство Юрайт, 2018. – 194 с. – Режим доступа : www.biblio-online.ru/book/EECAF932-902D-4AB0-A99C-E2908CF13E3B.
24. Рой, О.М. Менеджмент организации : курс лекций / О. М. Рой. – Омск : Изд-во Омск. гос. техн. ун-та, 2001. – 68 с.

25. Рой, О.М. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие / О.М. Рой. – 4-е изд. стандарт третьего поколения. – С Пб.: Питер, 2013. – 448 с
26. Система муниципального управления : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» / В. Б. Зотов [и др.] ; под ред. В. Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д. : Феникс, 2010. – 717 с.
27. Стратегический план Санкт-Петербурга. – СПб. : Междунар. центр соц.-экон. исслед. «Леонтьевский центр», 1997. – 112 с.
28. Стратегия развития крупнейшего города: взгляд в будущее / науч. рук. авт. коллектива проф. Е. Г. Анимица и проф. В. С. Бочко. – Екатеринбург : Урал. рабочий, 2003. – 455 с.
29. Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование) : учеб. пособие / В. Н. Княгинин [и др.] ; науч. ред.: О. Р. Перцовский, А. А. Черненко. – М. : Акад. нар. хоз-ва, 2007. – 891 с.
30. Zinovieva, E. G. Study of external and internal factors affecting enterprise's stability / E. G. Zinovieva, M. V. Kuznetsova, T. V. Dorfman, J. A. Limareva // *Advances in Systems Science and Applications*. – 2016. – Т. 16. – № 1.
31. Kuznetsova, N. V. External environment as a factor of ensuring the competitiveness of organizations in the regional market of medical services / N. V. Kuznetsova, L. M. Rakhimova, V. M. Gafurova, D. B. Simakov, E. G. Zinoveva, L. A. Ivanova // *European Research Studies Journal*. – 2017. – Т. 20. – № 4A. – С. 308 – 322.
32. Limarev, P. V. Methodical motivation of the using EVA (economic value added) as instrument of cost-performance management in organizations / P. V. Limarev, Y. A. Limarev, E. G. Zinovyeva, E. G. Usmanova // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. – 2015. – Т. 6. – № 5 S2. – С. 489–494.
33. Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe / P. Healey, A. Khakee, A. Motte, B. Needham (eds.). London and Bristol : UCL Press, 1997.
34. Nikitina, O. A. The use of the budget planning mechanism in construction companies: evidence from LLC «Stroytekhnologiya» / O.A. Nikitina, Yu.V. Litovskaya, T.A. Savinkova, E.G. Zinoveva, O.S. Ponomareva // *Espacios*. –2017. – Т. 38. – № 33. – С. 17.
35. Higgins, J. M. Organizational Policy and Strategic Management : text and cases / J. M. Higgins. – Chicago: The Dryden Press, 1983. – 615 p.

Учебное текстовое электронное издание

**Зиновьева Екатерина Георгиевна
Коптякова Светлана Владимировна**

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ
ЧАСТЬ 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ**

Учебное пособие

0,93 Мб

1 электрон. опт. диск

г. Магнитогорск, 2019 год
ФГБОУ ВО «МГТУ им. Г.И. Носова»
Адрес: 455000, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск,
пр. Ленина 38

ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный
технический университет им. Г.И. Носова»
Кафедра государственного муниципального управления
и управления персоналом
Центр электронных образовательных ресурсов и
дистанционных образовательных технологий
e-mail: ceor_dot@mail.ru