

Министерство образования и науки Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

Л. В. Кудряшова

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Часть II. Основы муниципального управления

Учебное пособие

Томск
2015

УДК 352(075.8)
ББК 67.401.0я73
К 889

Рецензенты:

Тарасенко В. Ф., докт. техн. наук, профессор кафедры
теоретической кибернетики Национального исследовательского
Томского государственного университета;

Перемитина Т. О., канд. техн. наук, доцент кафедры автоматизации обработки
информации ТУСУР, научный сотрудник Научно-исследовательского
информационного центра Института химии нефти СО РАН.

Кудряшова Л. В.

К 889 Основы государственного и муниципального управления : учеб-
ное пособие. В 2-х частях / Л. В. Кудряшова. – Томск : ФДО, ТУСУР,
2015. – Ч. II: Основы муниципального управления – 156 с.

В учебном пособии рассмотрены принципы построения, функции, основ-
ные тенденции и перспективы развития государственного и муниципального
управления, зарубежный опыт; выделены особенности территориального
управления на уровне поселений и районов; рассмотрено актуальное законода-
тельство, регулирующие полномочия государственных и муниципальных орга-
нов власти в России.

Для студентов менеджерских специальностей вузов, а также всех интере-
сующихся проблемами государственного и муниципального управления.

© Кудряшова Л. В., 2015

© Оформление.

ФДО, ТУСУР, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
3 Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления	7
3.1 Основные понятия.....	7
3.2 Основные принципы муниципального управления и функции местного самоуправления	11
3.3 Основные отличия местного самоуправления от государственной власти.....	17
3.4 Правовые основы местного самоуправления.....	19
3.5 Основные тенденции развития местного самоуправления.....	21
4 Муниципальное образование как социально-экономическая система	27
4.1 Проблема определения границ муниципального образования	27
4.2 Признаки муниципального образования	28
4.3 Город как муниципальное образование.....	30
4.4 Факторы, определяющие особенности муниципального образования.....	32
4.5 Принципы определения оптимальной территории муниципального образования.....	34
4.6 Критерии систематизации муниципальных образований.....	36
4.7 Основные типы муниципальных образований в России	38
4.8 Население как объект и субъект управления в муниципальном образовании	40
4.9 Понятие муниципального хозяйства.....	43
4.10 Виды муниципальных хозяйств.....	45
4.11 Ресурсы муниципального хозяйства	46
5 Специфика муниципального управления.....	50
5.1 Функция управления муниципальной собственностью.....	50
5.2 Планирование	53

5.3 Организация	61
5.4 Контроль.....	71
5.5 Принятие решений	78
5.6 Прогнозирование.....	84
5.7 Место и роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством	86
5.8 Принципы построения структуры органов местного самоуправления	91
5.9 Пример структуры исполнительной власти муниципального образования (городского округа) «город Томск»	111
5.10 Процесс муниципального управления, его содержание и основные характеристики	113
5.11 Информационное обеспечение процесса муниципального управления и его основные характеристики	116
5.12 Сущность и свойство управленческого решения	118
5.13 Муниципальное управление инфраструктурой, социальной сферой и экономикой муниципального образования.....	123
Заключение	149
Литература.....	150
Глоссарий.....	152

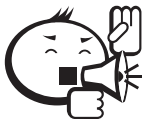
Введение

Соглашения, принятые в книге

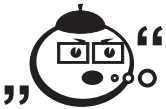
Для улучшения восприятия материала в данной книге используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



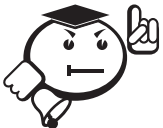
.....
Эта пиктограмма означает определение или новое понятие.
.....



.....
Эта пиктограмма означает «Внимание». Здесь выделена важная информация, требующая акцента на ней. Автор может поделиться с читателем опытом, чтобы помочь избежать некоторых ошибок.
.....



.....
Эта пиктограмма означает цитату.
.....



.....
В блоке «На заметку» автор может указать дополнительные сведения или другой взгляд на изучаемый предмет, чтобы помочь читателю лучше понять основные идеи.
.....



.....
Эта пиктограмма означает совет. В данном блоке можно указать более простые или иные способы выполнения определенной задачи. Совет может касаться практического применения только что изученного, или содержать указания на то, как немного повысить эффективность и значительно упростить выполнение некоторых задач.
.....



Пример

Эта пиктограмма означает пример. В данном блоке автор может привести практический пример для пояснения и разбора основных моментов, отраженных в теоретическом материале.



Выводы

Эта пиктограмма означает выводы. Здесь автор подводит итоги, обобщает изложенный материал или проводит анализ.



Контрольные вопросы по главе

3 Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления

3.1 Основные понятия

Муниципальное управление тождественно местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью [18].



.....

Муниципальное управление – это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом [5, 18].

.....

Принцип самоуправления – это правило, которым необходимо руководствоваться при разработке форм народовластия. Этот принцип обеспечивает организацию деятельности населения для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения.

Правовым фундаментом для муниципального законодательства стран-членов Совета Европы, к которым относится РФ, является Европейская Хартия о местном самоуправлении.

В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении выделяют следующие основные принципы местного самоуправления:

- а) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- б) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе местного самоуправления и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- в) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- г) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- д) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- е) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- ж) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- з) гласность деятельности местного самоуправления;

- и) коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления;
- к) государственная гарантия местного самоуправления.



.....

Инфраструктура рынка – совокупность экономических институтов, обеспечивающих функционирование рынка. Включает сеть предприятий торговли, посреднических организаций, бирж, кредитных учреждений, страховых фирм и другие обслуживающие отрасли.

Инфраструктура инженерная – система инженерных сооружений и коммуникаций (как наземных, так и подземных), обеспечивающая поступление в город и распределение воды, энергии (электрической, тепловой) и других ресурсов и утилизацию продуктов жизнедеятельности города.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность работников управления на постоянной основе в органах местного самоуправления [19].

.....

Понятие «муниципальная собственность» предполагает собственность муниципального образования. Муниципальной собственностью распоряжаются органы местного самоуправления. Муниципальное образование имеет местный бюджет, который формируется, утверждается и исполняется органами местного самоуправления. Они же осуществляют и контроль за исполнением бюджета при участии в контрольных функциях государственных органов власти.

В вопросе формирования структуры органов местного самоуправления есть два аспекта – «политический» и «хозяйственный». «Политический» аспект связан с моделью организации властных структур местного самоуправления, т. е. с определенным «набором» органов и должностных лиц и установлением их полномочий и порядка взаимодействия по приему нормативно-правовых актов, «хозяйственный» – с управлением этими и специализированными органами муниципального хозяйства. Ни одна из составляющих – ни политическая, ни хозяйственная, – не может быть вычленена абсолютно; всегда существует их взаимопроникновение. Структура же и порядок деятельности местной администрации связаны с необходимостью решения задач управления муниципальным хозяйством.

С учетом особенностей объекта управления определяется перечень необходимых управленческих функций (включая муниципальные услуги) [20].



Предметом муниципального управления являются управленческие отношения, формы и методы, которые складываются в процессе муниципального управления. Совместная деятельность людей создает систему отношений, вызывающую необходимость сформировать определенный механизм для организации совместной деятельности, поскольку интересы отдельной личности постоянно пересекаются с групповыми интересами. Взаимодействие этих интересов требует установления механизма взаимоотношений между людьми.

По мере расширения хозяйственной жизни муниципального образования усложняются отношения между людьми, изменяются соотношения между частными и общественными интересами. Все это требует разработки более эффективных форм и способов организации и рационализации усложненных связей. Для регулирования этих процессов создаются общественные институты, выполняющие функции координации и контроля в сферах:

- организации хозяйства и жизни населения;
- создания властных структур для регулирования процессов самоуправления.

Муниципальная власть на основе нормативных правовых актов регулирует отношения элементов процесса самоуправления (людей, частных и общественных интересов). Усложнение общественных отношений в процессе социально-экономического развития муниципального образования носит циклический характер.

Цикличность данного процесса связана с природой хозяйственной жизни, так как для достижения определенного благополучия необходимы ресурсы и инвестиции, которые у разных предприятий, отраслей и территорий неодинаковы. Поэтому система управления государством в целом и хозяйственными системами в частности зависит от вида и типа хозяйства.



Цель муниципального управления – повышение уровня жизнеобеспечения населения муниципального образования.

Для этого муниципальное управление решает следующие задачи:

- создание социальной инфраструктуры;
- стабилизация экономики;
- регулирование социально-экономических процессов;
- развитие региональных и межрегиональных связей;
- поддержание экологической безопасности;
- сохранение единого экономического пространства.

Для решения этих задач формируется система муниципального управления, которая:

- контролирует использование природных ресурсов муниципального образования;
- охраняет природу;
- осуществляет санитарный надзор;
- организует жилищно-коммунальное обслуживание населения;
- создает социальную инфраструктуру;
- сохраняет памятники;
- обеспечивает жизнедеятельность и занятость населения;
- обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность и т. д. (статьи 14–16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г.).

Для достижения поставленных целей и решения вышеперечисленных задач необходимо использовать систему методов управления. На практике применяется множество методов управления, различных по своему содержанию (в зависимости от того, какие отношения управления они выражают), назначению (средством реализации каких законов они являются), по связям с мотивами деятельности (какие из этих мотивов выражают), по формам применения (единоличные, коллегиальные, коллективные) и другим признакам.



Муниципальное управление как новая система управления, наиболее целесообразная в условиях становления рыночных отношений, пришла на смену долголетней для России командно-

административной системе управления, осуществляющейся из единого центра управления – Госплана СССР. Основные функции – командно-распорядительные – подавляли инициативу и демократию на местах.

.....

3.2 Основные принципы муниципального управления и функции местного самоуправления

Принципы муниципального управления – общие и частные – вытекают из отношений управления и требований к процессу организации самоуправления. Частные принципы относят к осуществлению отдельных функций управления (принципы планирования, организации, мотивации и др.), а также к его отдельным сторонам (социально-экономической и организационно-правовой) и уровню управления (все формы муниципального образования). Общие принципы будут изложены ниже.

Принципы муниципального управления отражают требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Принципы являются теоретической основой формирования муниципальных образований и позволяют выяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки. Они выступают в качестве критерия оценки действующей системы муниципального управления, определяя, насколько она отвечает соответствующим началам и идеям. Принципы муниципального управления определяют структуру и функции местной власти, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Эти принципы следующие [2, 5]:

1. *Законность*. Этот принцип выступает важнейшей гарантией муниципального управления и является одним из основных конституционных принципов российской государственности.

Принцип законности требует, чтобы организация местной власти и ее деятельность осуществлялись на основе и в рамках закона. Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц системы муниципального управления обеспечивается с помощью прокурорского надзора. На практике для контроля за соблюдением законности принимаемых решений и действий прокурор или его заместители приносят протест на противоречащий закону правовой акт органу или должностному лицу системы местного управления,

которые издали этот нормативный правовой акт или обращаются в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (Гражданско-процессуальным кодексом, Арбитражно-процессуальным кодексом). Прокурор и его заместители имеют право присутствовать на заседаниях органов системы муниципального управления любого муниципального образования, участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

Если устав муниципального образования противоречит Конституции РФ и законам, муниципальному образованию отказывают в государственной регистрации его устава.

2. Единоначалие и коллегиальность. Сущность единоначалия заключается в том, что руководители конкретного звена системы управления муниципальных образований пользуются правами единого руководства в решении вопросов, входящих в его компетенцию. Связано это с тем, что организация управления общественной жизнью муниципальных образований невозможна без строжайшего подчинения воли всех участников процесса системы муниципального управления воле одного лица – руководителя конкретного процесса муниципального управления.

Единоначалие как организационно-правовая форма руководящей деятельности относится ко всем звеньям и уровням системы муниципального управления.

В соответствии с этим принципом каждая совокупность видов деятельности в процессе муниципального управления должна преследовать одну и ту же цель и иметь одного руководителя, наделенного определенными полномочиями. Следовательно, сущность принципа состоит в том, что в процессе управления сотрудники должны получать приказания от одного руководителя, но это не значит, что все решения должны приниматься на высшем уровне.

При последовательном укреплении единоначалия не следует недооценивать коллегиальность в процессе управления муниципальными образованиями.

Коллегиальность как организационная форма процесса управления муниципальным образованием необходима для обсуждения основных организационных и социально-экономических вопросов развития муниципальных образований. В то же время необходимы и единоличная ответственность, и единоличное распорядительство, чтобы не затягивать процесс выработки и принятия

важнейших управленческих решений по вопросам социально-экономического развития муниципального образования.

Использование коллегиальных начал допускается при подготовке проектов по формированию органов местного самоуправления, выработке решений по наиболее важным проблемам управления местной жизнью. Практика показывает, что единоначальная деятельность главы местной администрации может сочетаться с работой коллегии при главе местной администрации. В состав коллегии, выполняющей совещательные функции, входят руководители структурных подразделений местной администрации или иные сотрудники.

Принцип коллегиальности требует кворума, необходимого для принятия решения и работы представительного органа. Этим принципом необходимо руководствоваться и на стадии подготовки проектов решений (привлекать представителей заинтересованных предприятий, организаций, учреждений), в работе депутатских комиссий, образуемых представительным органом. Для активного и конструктивного участия депутатов представительных органов в подготовке и принятии решений необходимо, чтобы депутаты имели возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказать свое мнение, предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

Соблюдение правильного соотношения между принципами коллегиальности и единоначалия составляет одну из важнейших задач системы управления муниципальным образованием, от этого во многом зависит ее эффективность и действенность.

3. *Гласность.* Деятельность органов системы муниципального управления должна быть открытой, население должно быть информировано о деятельности этих органов. Принцип гласности способствует демократизации управленческой деятельности, ее подконтрольности обществу, а также позволяет гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Способы обеспечения гласности отражаются в нормах муниципального права и формируются в практике местного самоуправления.

Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности муниципальных органов дает возможность гражданам контролировать работу муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Эффективность такого контроля зависит от организации и работы муниципальной информационной службы, а также от того, как созданы условия для деятельности

средств массовой информации муниципального образования. Поэтому наиболее важные проекты социально-экономического развития муниципальных образований должны публиковаться для обсуждения их населением.

4. *Государственная гарантия.* Этот принцип предъявляет требования к системе правовых гарантий защиты прав муниципальных органов управления. Следовательно, государство устанавливает правовые основы организации деятельности муниципальных органов управления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной деятельности органов управления муниципальных образований, формирует механизм взаимодействия муниципальных органов управления с органами государственной власти. Конституция РФ обеспечивает судебную защиту прав муниципальных органов управления и устанавливает запрет на их ограничение.

Государство устанавливает ответственность за неисполнение или неудовлетворительное исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, и решений органов управления муниципальных образований.

На основании принципа государственной гарантии органы управления муниципальных образований обеспечивают условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Этот принцип обеспечивает:

- формирование правовой основы системы органов управления муниципальных образований;
- организационно-методическую поддержку системы органов управления муниципальных образований;
- формирование системы государственного контроля за деятельностью органов системы муниципального управления;
- формирование финансово-экономических основ муниципального управления;
- формирование и поддержку информационного обеспечения системы органов муниципального управления;
- создание системы работы с кадрами (процесс подбора, расстановки и переподготовки кадров для муниципального управления).

5. *Участие населения в процессе управления муниципальным образованием.* Этот принцип позволяет совершенствовать систему органов управления муниципальным образованием при участии населения, повышать активность

общественных организаций, а также усиливать контроль населения за деятельностью органов муниципального управления, укреплять правовую основу государственной и общественной жизни, расширять гласность.

Население участвует в обсуждении и решении государственных и общественных дел, в планировании социально-экономического развития муниципальных образований, в обсуждении и решении вопросов управления и использовании средств, предназначенных для социально-экономического развития, а также социально-культурных мероприятий муниципальных образований.

В практике муниципального управления существуют разнообразные формы участия населения в процессе управления муниципальным образованием: через выборные и другие органы местного самоуправления, а также непосредственно и через советы, комиссии, конференции, референдумы и др., поэтому органы муниципального управления должны создать условия для эффективного участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Устав муниципального образования регулирует процесс участия населения в управлении муниципальным образованием следующими методами:

- через порядок отзыва выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- через выражение недоверия населением выборным органам и должностным лицам местного самоуправления;
- через досрочное прекращение полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Эффективность и активность участия населения в процессе решения проблем местного значения, а также контроль зависят от информированности граждан о работе органов местного самоуправления и состоянии муниципального хозяйства, а также от реализации принципа гласности муниципальной деятельности.

6. *Комплексность.* Этот принцип обеспечивает условия эффективного изучения муниципального образования и разработки рекомендаций по управлению им. Он предполагает рассмотрение явлений в их связи и зависимости. Для этого используются исследования не только данной, но и других наук, изучающих эти же явления.

Комплексное изучение явлений и процессов развития муниципального образования позволяет повышать эффективность местного хозяйства, решать социально-экономические проблемы развития муниципального образования,

рационально использовать трудовые, материальные, финансовые, природные и другие ресурсы.

7. *Удовлетворение потребностей населения.* Сущность этого принципа заключается в обеспечении условий жизнедеятельности населения муниципального образования и осуществляется через деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей населения. Происходит это посредством организации, содержания и развития соответствующих муниципальных предприятий, учреждений, организаций и служб.

Органы муниципального управления должны обеспечивать удовлетворение основных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже государственных социальных стандартов. Выполнение этих стандартов гарантируется путем закрепления средств в доходах местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отчислением от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Принцип удовлетворения основных потребностей населения обязывает органы муниципального управления создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства, деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий; создавать условия для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; заботиться о санитарном обслуживании населения, осуществлять социальную поддержку и содействие занятости населения, соблюдать меры противопожарной безопасности в муниципальном образовании; развивать сеть дошкольного, внешкольного и основного общего и дополнительного образования; организовывать электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, транспортное обслуживание населения.

8. *Сочетание отраслевого и территориального управления* определяет требования к организации управления хозяйственными системами на территории муниципального образования.

На основе отраслевого принципа формируются отраслевые системы управления. Механизм управления формируется исходя из задач, особенностей и возможностей развития каждой конкретной отрасли. По территориальному принципу создаются системы управления, объединяющие производственные и непроизводственные хозяйственные системы, расположенные на данной территории, связанные общими интересами социально-экономического развития для

удовлетворения потребностей населения данного муниципального образования. Он призван реализовать социально-экономические возможности, вытекающие из территориальной организации хозяйства применительно к задачам, особенностям и возможностям соответствующих территориальных хозяйственных систем.

Сочетание отраслевого и территориального принципов управления является ведущим в формировании систем и структуры муниципального управления. Эффективность организации руководства территорией муниципального образования зависит от оптимального сочетания отраслевого и территориального управления в рамках единой муниципальной системы.



Под функциями местного самоуправления понимаются основные направления муниципальной деятельности. Эти направления следующие [5]:

1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.
2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления.
3. Обеспечение комплексного развития территории муниципального образования.
4. Обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.
5. Охрана общественного порядка.
6. Защита интересов и прав местного самоуправления.

3.3 Основные отличия местного самоуправления от государственной власти



На сегодняшний день можно выделить следующие отличия:

- Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно-государственной природы. Система местного самоуправления осуществляет

связь между государством и населением, а также между государством и мелким собственником.

- Органы государственной власти ведают теми делами, которые представляют интересы государства в целом (оборона и безопасность, внутренняя и внешняя политика, экономические отношения, судоустройство, права и свободы человека и гражданина и т. п.), а местное самоуправление занимается реализацией общих интересов территориальных коллективов (общее образование, здравоохранение, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и т. п.).

.....

Четыре основных отличия сформулировал Л. А. Велихов [18]:

1. Самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
2. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральных органов власти.
3. Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.
4. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т. е. она выборная.

Особенность положения местного самоуправления в государстве (двойственность) определяет и особенности муниципального хозяйства.



Муниципальное хозяйство (с точки зрения ведения хозяйственной деятельности) – в значительной степени носит черты частного хозяйства, т. к. выступает на рынке как самостоятельный и равноправный субъект хозяйственной деятельности, т. е. может самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью, финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ре-

суды органы местного самоуправления должны для выполнения общественных функций, возложенных на них. Отсюда и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по природе.

.....

Муниципальное хозяйство – акционерное общество, участниками которого являются все жители муниципального образования. Однако «выплаты дивидендов по акциям» производятся в виде общественно значимых товаров и услуг [18].

Содержание деятельности органов местного самоуправления имеет два направления: властное и экономическое. Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на муниципальные предприятия и учреждения, а также на предприятия и учреждения иных форм собственности.



.....

Подчеркнем, что в понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных форм собственности, но лишь те, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

.....

3.4 Правовые основы местного самоуправления

Муниципальный менеджмент, являясь формой управления муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, тождествен местному самоуправлению.

Местное самоуправление в Российской Федерации функционирует на основе целой системы нормативно-правовых актов, разработанных на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и на местном уровне.

К нормативно-правовым актам федерального уровня относятся:

- Конституция РФ;
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» и другие федеральные законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления;
- Указы Президента РФ;
- постановления палат Федерального Собрания РФ;

- постановления Конституционного Суда РФ.

Правовым фундаментом для муниципального законодательства стран-членов Совета Европы, к которым теперь относится РФ, является Европейская Хартия о местном самоуправлении.

На уровне субъектов РФ определяется более конкретное содержание местного самоуправления с учетом национальных, исторических, региональных и других особенностей и отражается в конституциях, законах, постановлениях, положениях и уставах о местном самоуправлении субъектов РФ.

Следующим уровнем муниципально-правового регулирования является местное нормотворчество. Каждое муниципальное образование принимает устав, который разрабатывается им самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным (выборным) органом местного самоуправления или населением непосредственно (над проектом работает инициативная группа).

В уставе отражаются следующие положения:

- наименование, состав, границы территории муниципального образования, наличие собственной символики;
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура органов местного самоуправления, порядок их формирования, полномочия выборных и других органов местного самоуправления и должностных лиц, срок их полномочия;
- виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы;
- экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования

национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов с учетом исторических и иных местных традиций.

В уставе муниципального образования могут быть отражены и другие положения об организации местного самоуправления в соответствии с законами России и законами субъектов РФ.

Органы и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения издают правовые акты, наименование и виды которых, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Нормативные акты содержат общие правила поведения (нормы, права). С их помощью регулируются муниципальные отношения, устанавливаются нормы муниципального права на местном уровне.

Ненормативные (индивидуальные) акты необходимы для осуществления организационной, исполнительской и контролирующей деятельности в системе местного самоуправления (приказы о назначении на муниципальную должность, о мерах воздействия на нарушителей дисциплины и пр.).

Представительные органы местного самоуправления принимают правовые акты, обычно называемые решениями, устанавливающие для всех обязательные правила по предметам ведения муниципального образования: регламенты представительных органов, положения о территориальном общественном самоуправлении, местные налоги и сборы, порядок управления муниципальной собственностью и т. п. Все эти решения принимаются только коллегиально.

Более подробно вопросы правового регулирования муниципальных отношений изложены в учебном пособии курса «Муниципальное право».

3.5 Основные тенденции развития местного самоуправления



На этапе развития рыночной экономики основные направления развития самоуправления определяются теми задачами, которые решаются муниципальными образованиями в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Европейской Хартией о местном самоуправлении. Это:

- развитие демократии на уровне муниципалитетов;

- создание оптимальной и эффективной системы местного самоуправления как необходимого условия обретения Россией статуса правового государства;
- формирование гражданского общества.

Местное самоуправление позволяет оптимально сочетать интересы и права человека, интересы региональные и общегосударственные.



*В рамках Совета Европы получил признание **принцип субсидиарности** – общий принцип институциональной организации власти и управления. Основная его идея заключается в том, что политическая власть должна вмешиваться в управление только в тех пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии самостоятельно (на местах) удовлетворить различные потребности.*

Данный принцип нашел свое отражение в Европейской Хартии о местном самоуправлении.



***Местное самоуправление** представляет собой уровень политического участия в решении вопросов, наиболее приближенный к гражданину. Все, что можно решать на местах, не должно передаваться на вышестоящий уровень власти. При этом ответственность органов местного самоуправления должна определяться с учетом экономических, финансовых и других возможностей, так как не все местные сообщества находятся в одинаковых условиях и в состоянии решать свои проблемы. Вследствие этого в соответствии с принципом субсидиарности финансово слабые местные сообщества должны быть защищены путем создания механизмов финансового перераспределения.*

В современных условиях построение и функционирование местного самоуправления должно основываться на принципах, перечисленных в п.п. 3.2 данного пособия, отражающих требования объективных закономерностей и тенденций развития власти.

Принципам местного самоуправления необходимо следовать, так как это:

- теоретические основы муниципального строительства, отражающие сущность, отличительные черты и признаки местного самоуправления;
- критерии оценки действующей системы местного самоуправления, критерии того, насколько она отвечает требованиям и обеспечивает преемственность в развитии институтов местного самоуправления;
- правила, в соответствии с которыми органы системы муниципального управления должны руководствоваться при построении и функционировании муниципальной власти.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет конкретные организационные формы осуществления местного самоуправления:

- непосредственная демократия;
- выборные и другие органы местного самоуправления;
- общественные формы участия в процессе местного самоуправления, центральное место среди которых занимает территориальное общественное самоуправление;
- организационные формы, которые создаются для решения различных проблем местного значения, то есть ассоциации, акционерные общества, товарищества, муниципальные предприятия и учреждения.



Местное самоуправление в отличие от местного управления (управления государственной властью на местах) предполагает:

- обязательность выборной власти, то есть выборы местного совета, выборы руководителя территориального общественного самоуправления, обязательное наличие местной администрации;
- децентрализацию, то есть самостоятельность в решении вопросов местного значения.

Для эффективного осуществления процесса местного самоуправления необходимо совершенствовать организационную структуру управления на местах на основе конституционных положений, таких как: ориентир на личность, поскольку человек представляет собой высшую социальную ценность в обще-

стве и государстве; расширение инициативы и самостоятельности граждан и усиление их роли в решении местных социально-экономических проблем; демократизация всех сфер и уровней общественного развития – от деятельности парламента до местного самоуправления; развитие всех форм участия в процессе управления государством и на местах через такие организационные формы, как референдум и выборы.

В процессе местного самоуправления особое место занимают собрания, сходы граждан и местные референдумы, которые способствуют вовлечению наиболее активной и сознательной части населения в решение всех вопросов местного значения.



.....

Законом N 131-ФЗ [7] предусматриваются два уровня самоуправления. К первому относятся органы территориального общественного самоуправления, создаваемые на территории микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов; ко второму – самоуправление в масштабе квартала, дома. Эти органы отличаются от территориальных органов самоуправления только полномочиями в сфере развития данной территории.

.....

Законодательством РФ определены различные организационные формы деятельности граждан, то есть объединения граждан в ассоциации, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, различные жилищно-строительные кооперативы, товарищества собственников жилья и т. д.

Например, жильцы кооперативного дома, объединенные в жилищно-строительный кооператив, разрабатывают свой устав, имеют свой расчетный счет, печать и т. д. и выступают как юридическое лицо. На общем собрании жильцы данного дома избирают председателя, казначея, ревизионную комиссию, назначают или избирают старост подъездов. Аналогично могут поступать и другие объединения жильцов, оформив свой статус юридического лица.

На территории микрорайона находятся производственные предприятия, школы, вузы, клубы и т. д. – все они как юридические лица являются звеньями местного самоуправления.

Все эти звенья местного самоуправления подчинены одной цели – удовлетворению потребностей населения, а население выступает регулятором этих потребностей.

Для того чтобы взаимоотношения населения микрорайона с органами власти местного управления и местного самоуправления были стабильными и эффективными, необходимо территориально приближать к месту жительства органы власти и обеспечивать благоприятный для населения режим работы учреждений, организаций, ЖЭК, домоуправлений, занимающихся вопросами жизнеобеспечения.

Основным фактором эффективности самоуправления является разграничение функций местной администрации и передача части полномочий Совету общественного самоуправления микрорайона на основании договора. Контрольная функция остается за органами местного самоуправления, при этом возникает необходимость введения государственных должностных единиц в администрацию микрорайона.

Администрация осуществляет государственный контроль и координацию деятельности объектов самоуправления. Основная цель администрации микрорайона – удовлетворение потребностей и интересов граждан.

Основными функциями администрации микрорайона являются:

- заключение договоров с юридическими лицами и объединениями граждан, проживающих на этой территории, по обеспечению данного объекта всеми услугами жилищно-коммунального хозяйства;
- координация и контроль эффективности деятельности по жизнеобеспечению микрорайона.

В данной модели местного самоуправления основными звеньями системы управления будут: администрация и Совет микрорайона. Администрация микрорайона является исполнительным органом управления, а Совет микрорайона – представительным, избираемым непосредственно населением, обеспечивающим порядок выработки, принятия и реализации решений по жизнеобеспечению микрорайона.

Таким образом, для эффективного функционирования механизма местного самоуправления необходимо решить ряд проблем, как-то [2]:

- распределение полномочий между местными и вышестоящими органами власти;
- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений по социально-экономическому развитию муниципальных образований;
- разработку механизма взаимодействия и сотрудничества между различными уровнями власти;

- участие местных властей в определении их собственных полномочий, решение которых предполагает реализацию принципа субсидиарности;
- разработку нормативно-правового механизма взаимодействия всех уровней власти системы управления муниципального образования.



Контрольные вопросы по главе 3

1. Перечислите основные принципы муниципального управления.
2. Перечислите основные функции местного самоуправления.
3. Какова роль территориального общественного самоуправления в решении проблем местного значения?
4. Перечислите нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность местного самоуправления.
5. Чем муниципальное управление отличается от управления государства на местах?
6. Назовите основные тенденции развития местного самоуправления?
7. Какие существуют методы муниципального управления?
8. Какие положения отражаются в уставе муниципального образования?

4 Муниципальное образование как социально-экономическая система

4.1 Проблема определения границ муниципального образования

Управление муниципальным хозяйством невозможно без глубокого изучения территории, на которой оно находится; совпадение «экономических» границ с границей муниципального образования является одним из важнейших условий эффективного хозяйствования.

Вопрос о границах муниципального образования является одним из наиболее сложных в процессе становления института местного самоуправления. Наиболее легко определяются границы городского поселения, поскольку город как территория развивался изначально *на основе совместного ведения хозяйства и возникающих на этой основе совместных интересов горожан* [18].

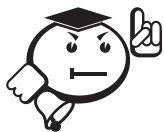
Более подвижны в смысле территориальной организации сельские формы управления. В период господства натурального хозяйства основным подходом к определению территории управления являлась ее возможность «кормления» верховной и региональной власти, поэтому изменение хозяйственного уклада всегда влекло за собой изменение системы административно-территориального устройства.



В XIX веке с развитием товарности сельского хозяйства эта позиция постепенно заменялась пониманием территории управления как территории, требующей властного регулирования отношений между людьми. Уже в манифесте 1861 г. сельское общество определяется как одно или несколько поселений, связанных общим хозяйственным интересом.

В советское время хозяйственный уклад, основанный на государственной собственности, привел к тому, что в основу деления закладывались различные внеэкономические факторы. В этот период разработка концепций экономических районов велась лишь на макроуровне и учитывала в основном отношения между предприятиями в рамках единого народнохозяйственного комплекса. Но уже в Конституции РФ 1993 года и новых законах о местном самоуправлении предусматривается более широкое участие населения, органов государственной

власти субъектов России и самих органов местного самоуправления в определении оптимальной территории местного самоуправления.



Подобный подход не нов. Так, в 50–60-х годах нынешнего столетия по этому пути шла реформа местного самоуправления в Японии. Государство разрешило добровольное объединение муниципалитетов и стимулировало это экономическими рычагами. Таким образом, создавался гибкий механизм сопровождения экономических реформ административными преобразованиями. В конце 60-х годов после стабилизации экономической ситуации сложившиеся границы муниципалитетов (соответствующие границам экономических интересов) были закреплены законом [6].

В большинстве субъектов России на сегодня образованы первичные территории муниципальных образований, хотя вряд ли можно признать, что эти территории всегда оптимальны для данного региона.

4.2 Признаки муниципального образования

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 [3]:

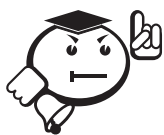
1. *Экономическая самодостаточность территории*, заключающаяся в наличии на ней необходимого количества хо-

зяйствующих 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.

.....

Город как муниципальное образование больше других населенных пунктов может соответствовать выделенным признакам. Однако это обстоятельство не может не вызывать беспокойства региональной власти, опасющейся возможности расширения экономического влияния входящих в региональные образования городов. Природа этого беспокойства имеет объективный характер и обусловлена тем, что статус региона в РФ не всегда соответствует его экономическим возможностям как хозяйствующего субъекта. В большинстве регионов России входящие в них отдельные крупные города и, прежде всего, областные центры на 60–80% обеспечивают доходную часть региональных бюджетов, тогда как основные параметры их собственных бюджетов определяются решениями законодательных органов региональной власти. Сложившаяся в ряде Европейских стран (Великобритания) практика наделения правами самоуправляемых сообществ как городов, так и географически поглощающих их районов выбивает объективную основу противоречий между территориальными уровнями. Сферы компетенции городов и районов (регионов) фактически не пересекаются, а бюджеты формируются независимо друг от друга.



.....

Разумеется, простое перенесение этой схемы на российскую почву нецелесообразно по ряду причин, одной из которых представляется крайняя слабость негородских поселений, живущих подчас в режиме натурального хозяйства и вряд ли способных содержать огромные пространства неурбанизированных земель.

.....

4.3 Город как муниципальное образование

Города имеют различную численность, административный статус и степень специализации своей экономической базы. В России выделяют, как правило, *города – столицы, областные (краевые) центры, города районного (областного) подчинения*, а также *малые города*. Представленная классификация вбирает в себя как признаки численности населения, так и место этих городов в структуре административного деления.

Особый интерес вызывают малые города (с численностью населения до 100 тыс. человек), составляющие 85% всех городов страны. В малых городах проживает порядка 40 млн жителей. С точки зрения специализации 58% этих городов выполняют агропромышленную функцию, 75% – промышленную, 70% – транспортную, 32% – рекреационную, 21% – специализируются на обслуживании крупных городов [3, 4].

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 функционального профиля территории*:

$$Rr = \frac{Rc \times Pr}{Ec},$$

где Rr – число представителей данной отрасли в данном районе (городе); Rc – число представителей данной отрасли в стране; Pr – число населения в районе (городе); Ec – общая численность занятых в стране.

.....

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

$$S_i = \frac{N_i - N_j}{N_j},$$

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.

Основываясь на вышеперечисленных данных, можно выделить в России следующие муниципальные образования: промышленные, аграрные, административные, торговые, университетские и курортные города. К ним следует еще добавить наукограды и закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Статус *наукограда* присваивается муниципальному образованию президентом РФ по представлению правительства на срок 25 лет.

Порядок создания *закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)* и управления ими определен Федеральным законом «О закрытом административно-территориальном образовании» (с изменениями и дополнениями от 28.11.1996 г. N 144-ФЗ). Предложение о создании ЗАТО вносится правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации, а решение о создании – президентом РФ. В настоящее время в России функционирует около 40 ЗАТО, созданных в свое время в границах закрытых городов, специализирующихся на исполнении оборонных заказов. Земли, занимаемые предприятиями ЗАТО, находятся в федеральной собственности и передаются этим предприятиям в бессрочное пользование. Предприятия, выполняющие государственный оборонный заказ, должны перечислять

определенную сумму в бюджет ЗАТО для финансирования социальных программ местного значения.

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.

4.4 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 [18]:

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.



Выводы

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.

4.5 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 [6, 18]. 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 призрение, 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 4.1.

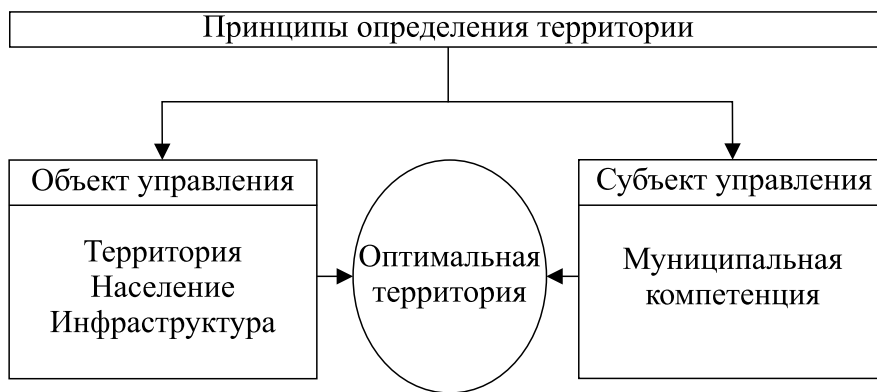


Рис. 4.1 – Определение оптимальной территории



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.

4.6 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 [6, 18].

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 ин-

фраструктура 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.

4.7 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

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.

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.

4.8 Население как объект и субъект управления в муниципальном образовании

Всякое территориальное образование сохраняет свой статус до тех пор, пока существует население, его представляющее. Население участвует в формировании выборных органов власти, выступает главным источником пополнения доходной базы, через специализированные институты осуществляет контроль за исполнением законов и пр.



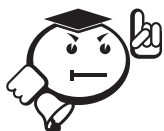
Население является структурно неоднородным образованием, получающим свою определенность лишь на период проведения общественно значимых мероприятий: выборов, сбора налогов, получения социальных субсидий и пр. На этот период население обретает структуру, учитываемую органами власти при разработке своей политики.

В ходе своего взаимодействия с властью население обозначает свой статус, облаченный в различные организационные формы, выражающие общность ценностных ориентаций и интересов различных социальных групп.

Под углом зрения системы государственного и муниципального управления население предстает не в качестве некоей обезличенной массы, а в виде сложного структурированного образования, участвующего в разработке характерной для данного территориального образования социальной и экономической политики через особые каналы. Наиболее значимым каналом, через который осуществляется воздействие населения на систему управления государством, является присущая государству избирательная система. Кроме того, существуют и

другие каналы такого воздействия: участие населения в общественных акциях, поведение на потребительском рынке, миграционные процессы и др.

Население становится активной силой, определяющей не только политический характер местной власти, но и сам характер протекающих внутри общества процессов. Участие населения в качестве элемента системы государственного и муниципального управления может быть выражено в виде двух групп показателей: статических и динамических.



К статическим показателям следует отнести демографическую структуру, этнический состав, структуру занятости, уровень безработицы, уровень и качество жизни и др. К динамическим – миграционное сальдо, естественный прирост, темпы безработицы, сегрегационные тенденции, показатели рождаемости и смертности и др.

Население складывается из отдельных индивидов, групп, по-разному представляющих свое место в сложившейся социально-экономической структуре государства и региона, имеющих свои политические симпатии, функционирующих в различных социальных средах и располагающих особыми представлениями о жизни и пр. Люди вольны менять свое местожительство, повышать свой социальный статус, менять свои политические пристрастия – все это в условиях демократического государства может оказать серьезное влияние на характер сложившейся в стране системы государственного управления.

Население территориального образования можно разделить на условные виды, соответствующие уровням в системе государственного и муниципального управления.



Государственному уровню соответствует категория «народ», региональному – «общество», муниципальному – «общность».

В основу разделения на виды положен критерий внутреннего соответствия интересов людей, входящих в ту или иную группу в зависимости от ее величины и количества условных и безусловных границ между ними. Общность выражает высшую степень этого соответствия, и поэтому именно здесь возможна форма самоуправления людей, подкрепленная незначительным масштабом территории, занимаемой муниципалитетом. Общество, в терминологии

Ф. Тенниса, покоится на сложившемся общественном разделении труда, которое является примечательным атрибутом региона как хозяйствующего субъекта в системе экономических отношений страны. Народ – это категория интегрированного на основе национальной идеи населения, представляющего единое государство, на основе консолидации частных интересов отдельных личностей и групп в пределах сложившихся государственных границ.

Для муниципалитета выгодно иметь дело со структурированным общественным полем. По отношению к власти население выступает в следующих организационных формах [3, 4].



.....

Политические партии и движения – сообщества людей, составляющие наиболее активную часть населения, ориентирована на достижение целей и задач стратегического развития государства. Для этого люди формально или неформально включаются политические процессы, выступая в поддержку отдельных лидеров и программных приоритетов.

Общественные организации – сообщества людей, объединенных по различным социальным и экономическим признакам, зарегистрированные в установленном порядке и выполняющие деятельность в соответствии со своим уставом.

Социально-демографические группы – сообщества людей, объединенных по различным социальным и демографическим признакам (пол, возраст, ограниченные способности, социальный статус и пр.), призванные отстаивать свои интересы (пенсионеры, молодежные организации и т. д.).

Жилищные ассоциации и объединения – объединения жильцов по микротерриториальному признаку, нацеленные на рациональную организацию жилищно-коммунальных услуг в районе их непосредственного проживания (КТОСы, ТСЖ, ЖСК и пр.).

Профессиональные группы – сообщества людей, объединенных на основе принадлежности к определенной профессиональной группе, интересы которой недостаточно защищены на данном территориальном уровне (таксисты, военнослужащие, торговцы и пр.).

.....

Для совместной деятельности – гаражные и дачные кооперативы.



Аномальные группы – группы людей с нетрадиционными ориентациями или временно изолированные от общества вследствие их девиантного поведения и стремящиеся интегрировать свой образ жизни, себя в сложившийся на территории социальный порядок (проститутки, заключенные, гомосексуалисты, наркоманы и пр.).

По этническому признаку – национально-культурные автономии (общины и диаспоры).

Население нельзя рассматривать вне отрыва от его окружения. Каждому виду населения соответствует своя среда – уникальное сочетание элементов его окружения, во взаимодействии с которыми население способно увеличивать свою численность, усиливать свое воздействие на природные объекты, определять особенности своей структуры соразмерно складывающейся в зоне взаимодействия ситуации.

На определенных этапах развития местного самоуправления те или иные виды самоорганизации граждан начинают играть особую роль. Так, для районов этнических конфликтов национально-культурные автономии – механизм снятия этнических противоречий. Непосредственный интерес представляют органы территориального общественного самоуправления, поскольку могут выступать как элемент управления территорией, особенно для крупных по территории или населению муниципальных образований. Также интересны и организации для совместной деятельности, поскольку снимают ряд проблем, которые муниципалитет иногда решить не в состоянии.

4.9 Понятие муниципального хозяйства

Корни местного самоуправления уходят вглубь веков: со времен глубокой древности существовала *необходимость объединения людей с целью выживания*.

В период первобытнообщинного строя люди объединялись для добычи пищи, охраны.

История знает множество видов организации совместной деятельности людей, которые в итоге приобрели конкретные формы государственных институтов.

Самоорганизация людей усложнялась со временем. Первичной формой организации совместной деятельности людей стала родовая община, где впервые введена регламентация деятельности и разделение общественных обязанностей людей, появились групповые интересы как в производственной жизни, так и в сфере потребления.

Созданная для совместного ведения хозяйства община распространила свои правила не только на сферу хозяйственной жизни. Так, примитивный характер производства требовал создания больших трудовых общин, поэтому основой общественных отношений стал род. Объединение диктовалось также необходимостью передачи знаний и навыков от поколения к поколению, и не случайно во главе рода мог стать только один из его старейших представителей, поскольку его опыт и знания могли быть использованы другими.

По мере расширения разнообразия хозяйственной жизни, совершенствования способов ведения хозяйства происходила утрата общиной некоторых функций, прежде всего в хозяйстве, что привело к усложнению отношений между людьми, изменению соотношений частных и общественных интересов. Уменьшение численности производственных коллективов до размера семьи привело к различиям в способах организации хозяйственной жизни, хозяйственных связей и, следовательно, к их усложнению.

В результате появляется необходимость в урегулировании хозяйственной жизни, следовательно, возникают общественные институты, выполняющие функции организации как хозяйства, так и жизни.

Исходя из уже известного всем обучающимся необходимо подчеркнуть, что появление государства обусловлено произошедшим в ходе эволюции разделением общественных и частных интересов людей и соответственно появившейся в результате этого процесса необходимостью регулирования этих интересов.

На приведенных схемах (рис. 4.2–4.4) видно, каким образом новые явления в хозяйственной жизни оказывают влияние на формирование общественных институтов и их структур [18].

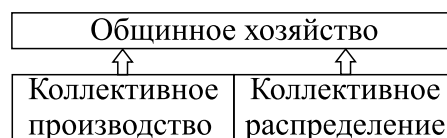


Рис. 4.2 – Общинный тип хозяйств

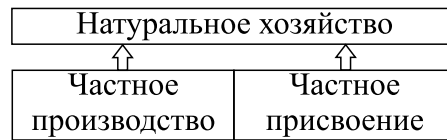


Рис. 4.3 – Тип хозяйств «Натуральное хозяйство»

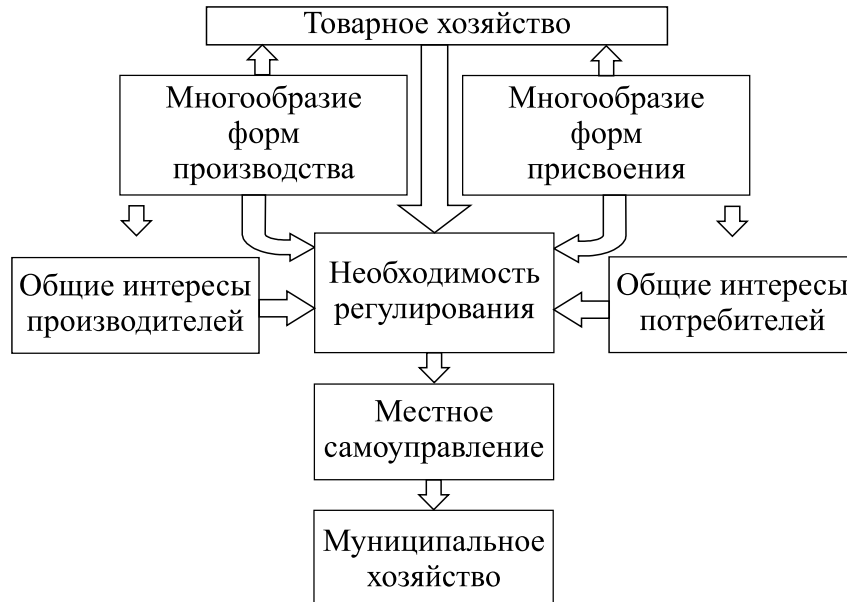


Рис. 4.4 – Товарное хозяйство

4.10 Виды муниципальных хозяйств

1. *Коммунальная модель* муниципального хозяйства. Основную тяжесть реализации общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины), и основным ресурсом местного самоуправления являются налоги с населения (физических лиц). Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель существует в наиболее благополучных странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

2. *Коммунально-рентная модель* муниципального хозяйства. Данная модель от предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории в ее развитии через предоставление им ограниченных прав в финансово-кредитной де-

тельности и права ресурсной ренты, т. е. налоги с населения дополняются обложением производителя продукции и услуг на территории муниципального образования.

3. *Муниципально-рентная модель* муниципального хозяйства. Данная модель подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Та или иная модель не существует в чистом виде, но роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга.



Выводы

Существование той или иной модели зависит от огромного числа факторов, главными из которых являются [18]:

1. Объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством.
2. Наличие и характер основных ресурсов территории.
3. Наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях.
4. Налогоспособность населения.

4.11 Ресурсы муниципального хозяйства



Под ресурсами муниципального хозяйства понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

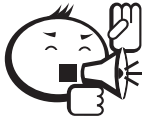
В понятие материальных ресурсов включают природные ресурсы (земля, недра, др.). Чаще всего сюда относят и производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории.

В понятие нематериальных ресурсов включают кадровый потенциал территории, обладание современными технологиями (пример послевоенного развития Японии, практически не имеющей природных ресурсов), объем полномо-

чий для ведения хозяйственной деятельности (наличие богатых природных ресурсов еще не означает богатства населения, проживающего на данной территории, например без права на взимание земельного налога земля как ресурс хозяйственной деятельности органа местного самоуправления рассматриваться не может).

Значительную роль играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т. п.

Природные ресурсы, расположенные на территории городского или сельского муниципального образования, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств. Принадлежность ресурсов определяется законом.



Отсюда необходимо ответить на следующие вопросы [18]:

1. Какие виды ресурсов должны быть закреплены в законе?
2. Каков принцип отнесения тех или иных ресурсов к тому или иному уровню власти?
3. Каков минимальный набор ресурсов, необходимый для нормального функционирования муниципального хозяйства?

Исходя из целей деятельности муниципального образования, ответим на первые два вопроса: ресурсы муниципального хозяйства должны быть, во-первых, соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления данного муниципального образования; во-вторых, за органами местного самоуправления должны закрепляться ресурсы, обеспечивающие комплексное решение задач. Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, финансовые ресурсы, источники тепла и т. д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа должен решаться вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальной собственностью.

Важнейшим принципом при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффектив-

ность в использовании земли будет достигнута на муниципальном уровне, поскольку легче всего наладить контроль за ее использованием и оперативное регулирование процессов распоряжения землей на местном уровне.

Чтобы ответить на третий вопрос, рассмотрим, какие ресурсы формируют основу местного самоуправления. Общепринято выделять следующие основы местного самоуправления:

- правовую (законодательную) (полномочия, предметы ведения и гарантии прав местного самоуправления);
- финансовую (комплекс финансовых ресурсов, проявляющийся ярко в бюджетном процессе);
- экономическую (ресурсы, связанные с участием муниципальных образований в хозяйственной деятельности; ключевым вопросом здесь является управление муниципальной собственностью);
- управленческую (структурно-организационные, информационные и кадровые ресурсы).

В силу особого места муниципальное хозяйство несет черты как государственного, так и частного хозяйств. Способы получения доходов ставят муниципальное хозяйство в один ряд с иными хозяйствующими субъектами, а право на регулирование хозяйственных отношений на своей территории и общественный характер распределения прибыли свидетельствуют о принадлежности данного вида хозяйства к общественному сектору, регулируемому местными органами власти.



Контрольные вопросы по главе 4

1. Какие проблемы в определении границ территории муниципального образования вы знаете?
2. Перечислите социально-экономические признаки муниципального образования, которые приводят к правовой автономии.
3. Перечислите совместные интересы проживания на территории.
4. Опишите географические факторы, оказывающие влияние на укрепление или разрыв совместных интересов.
5. Опишите хозяйственные факторы и факторы социальной структуры населения, влияющие на укрепление совместных интересов.

6. Опишите принципы определения оптимальной территории муниципального образования.
7. Перечислите и опишите критерии систематизации муниципальных образований.
8. Определите роль общественных организаций в системе местного самоуправления и муниципального управления.
9. Что вы понимаете под ресурсами муниципального хозяйства?
10. Каков принцип отнесения тех или иных ресурсов к тому или иному уровню власти?

5 Специфика муниципального управления

5.1 Функция управления муниципальной собственностью

Непременным атрибутом в системе муниципального управления являются нормативы, закладываемые в основу государственной политики выравнивания социального качества территорий.



Нормативы, определяющие границы функционирования муниципалитета, следует разделить на следующие группы:

- по доходам (заработная плата, детские пособия, пенсии и т. д.);
- по обеспеченности жилой площадью, в том числе по строительным нормам, по техническому обслуживанию жилища (температура в квартире, наличие воды, газа и т. д.);
- по соблюдению льгот (по инвалидности, по потере кормильца и т. д.);
- по профессиональной принадлежности и т. д.

При этом соответствующие показатели могут быть разделены на два блока [3, 4]: материально-технический (1) и функционально-территориальный (2). Содержание первого блока определяется состоянием муниципального фонда: опись имущества, находящегося в собственности муниципалитета, а также контролируемые местными органами власти жилой и нежилой фонды, торговые места, строения, производственные объекты и т. д. К содержанию второго блока следует отнести реализацию функций жизнеобеспечения территории, заключающихся в экономической и технологической поддержке объектов материально-технической сферы и претворению в жизнь мероприятий, составляющих стратегию развития муниципалитета.

Наличие *материально-технической сферы*, закрепленной за муниципальным образованием в виде собственности, является условием извлечения стабильного дохода, обращенного на поддержание жизнеобеспечения и развития территории. К перечню объектов материально-технической сферы относятся недвижимость муниципального образования, представленная в виде земельных ресурсов, жилых и нежилых строений, основные и оборотные средства муни-

ципальных предприятий, банковские кредитные ресурсы, а также контролируемые органами муниципальной власти материальные активы [7]. Основным способом извлечения муниципального дохода является активная политика специализированных административных ведомств по проведению землеотводов, аренды помещений, находящихся в муниципальной собственности, определение на их основе местных налогов и сборов и пр.

Располагающее соответствующей материально-технической сферой муниципальное образование участвует в реализации основополагающих направлений своей текущей политики, представленной в *функционально-территориальной* сфере, отображающей полномочия муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения. К наиболее характерным направлениям такой политики, определяющей основные категории расходных статей муниципалитета, следует отнести ЖКХ и жилищную политику; социальную помощь, в том числе помощь учреждениям социальной сферы; взаимодействие с общественными организациями по широкому кругу проблем местного значения; поддержание инженерной инфраструктуры и систем жизнеобеспечения; благоустройство территорий; организация досуга, а также работа по информированию населения.

В режиме реального функционирования органов государственного и муниципального управления в рамках каждого его элемента проявляются действия обеспечивающих воспроизводство этой структуры субъектов, сгруппированные в перечень типовых функций, способствующих этому воспроизводству. Состав этих функций отображает по сути дела идеальную модель поведения эффективного менеджера, воплощающего в своих действиях последовательное исполнение необходимого круга задач в разрезе полного производственного цикла. взаимоотношение этих функций представлено на рисунке 5.1.

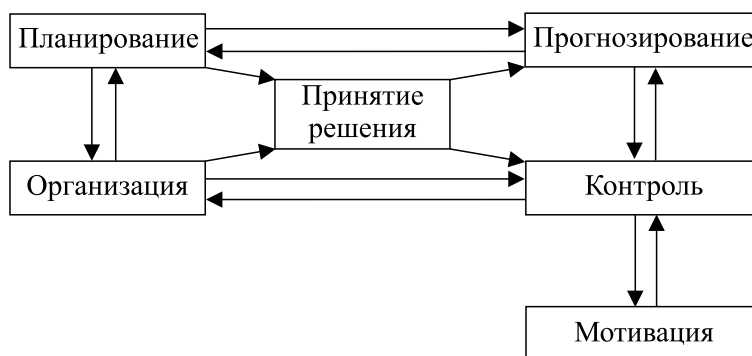


Рис. 5.1 – Соотношение функций муниципального управления

Выделенные выше функции являются *функциями муниципального управления*, выступающими средством эффективного социально-экономического регулирования региональных систем.



.....

Функции муниципального управления – это виды деятельности государственных и муниципальных служащих по поддержанию и развитию региональных социально-экономических систем.

.....

Перечень функций задается порядком подготовки, принятия и реализации решений в сфере государственного и муниципального управления.

Благодаря функции *планирования* муниципальное (территориальное) образование определяет перспективные направления своей деятельности, распределяет имеющиеся ресурсы в соответствии со сложившимися на различных территориальных уровнях потребностями и выработанными приоритетами.

На основе разработанных планов осуществляется *организация* деятельности муниципальных органов власти по исполнению запланированных целей и задач. Для реализации этой функции проектируется организационная структура управления территорией, определяется перечень функциональных подразделений аппарата управления, его территориальных уровней, избирается модель местного самоуправления.

Спроектированная таким образом организационная структура муниципальной структура власти является основой налаживания многоуровневой, внутренне дифференцированной схемы *контроля*, обеспечивающего своевременное и бесперебойное выполнение запланированных целей на основе тесного взаимодействия субъектов контроля как со службами самого аппарата, так и находящимися на территории региона предприятиями и учреждениями. Функция контроля должна быть дополнена функцией *мотивации*, обуславливающей внутреннее стремление исполнителей действовать в соответствии с целями и задачами организации.

Организация деятельности и взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, налаженная схема контроля за реализацией основных функций управления выступают предпосылкой для *принятия решений*, главным критерием эффективности которых является, с одной стороны, соответствие планам, а с другой – предвосхищение результатов от выбранных вариантов решения, определяемых на основе проведенного прогноза, являющегося со-

ставной частью функции *прогнозирования* – важнейшего средства разработки и корректировки организационных планов.

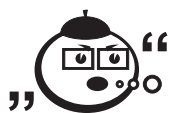
5.2 Планирование

Планирование в схеме развития муниципального образования предполагает разработку последовательности выполнения намеченных целей и задач, ориентированных на поддержание жизненного уровня населения, условий его проживания, совершенствования и развития [2, 3, 4].

С точки зрения сроков планирования финансовой деятельности муниципальных образований традиционно выделяют три вида планов: краткосрочный (1 год), среднесрочный (3 года) и долгосрочный (свыше 5 лет).

Планирование является исходной функцией в муниципальном управлении и призвано заложить основные ориентиры в функционировании и развитии муниципального образования на определенный срок. На основе планов разработки программы развития муниципального образования устанавливаются приоритеты и ценностные предпочтения. Благодаря функции планирования муниципальное образование не только определяет для себя перспективы собственного развития, но и устанавливает связь между органами управления и населением, проживающим на территории. Открытость и взвешенность планов является гарантией их исполнения и обеспеченности ресурсами.

Основу планирования составляет набор документов, призванных упорядочить механизм пропорционального развития территории на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Прежде всего, это *концепция социально-экономического развития* муниципального образования, охватывающая все стороны ее жизни и базирующаяся на тщательно отработанной версии корпоративной миссии и геополитического потенциала муниципального образования.



.....

Целью экономической концепции, по словам Р. И. Шнипера, является «заблаговременное рассмотрение отраслевых и общетерриториальных проблем, с которыми регион сталкивается в далекой перспективе и по которым должна быть начата подготовка решений».

.....

В качестве некоторых направлений в разработке такой концепции новосибирский ученый выделяет следующие: достигнутый в регионе уровень про-

изводительных сил и накопление богатства; место в территориальном разделении труда; монопольное положение в отношении уникальных, остродефицитных или конкурентоспособных ресурсов; величину ресурсов и необходимый уровень концентрации производства для их эффективного использования; характер использования преимуществ в территориальном разделении труда; интересы сопредельных регионов и государств и пр.

Разработанная концепция должна подкрепляться *экономической стратегией*, содержание которой составляет анализ и оценка перспектив развития ключевых отраслей региональной экономики, сформировавшихся вокруг ведущих производственных центров. Экономические стратегии трансформированы в набор соответствующих программ (проектов) с наличными ресурсами и сложившейся организационной моделью управления.

И наконец, низший слой в перечне планов муниципального образования составляют *рабочие планы мероприятий* по претворению в жизнь принятых проектов. Это могут быть также планы по определенным направлениям, рассматриваемым в качестве точек потенциального роста (план финансовой поддержки). Данные планы имеют текущий характер и выполняются с учетом дополнительных обстоятельств и требований конкретных ситуаций.

В рамках осуществления функции планирования ответственное лицо реализует, как правило, одну из нижеперечисленных задач:

- 1) общее руководство реализацией планов и программ на территории;
- 2) увязку реализуемых планов с приоритетными задачами в развитии национального хозяйства;
- 3) разработку межотраслевых балансов и расчет финансового и материального обеспечения избранных приоритетов;
- 4) составление оперативных экономических планов и текущий контроль за их исполнением;
- 5) планирование фискальной политики администрации региона и разработку предложений по нефискальным методам привлечения средств на развитие территории;
- 6) разработку долгосрочных и среднесрочных планов развития территории.

Составление планов становится возможным благодаря соблюдению ряда принципов:

- 1) мозаичности, т. е. выделения в структуре плана равноправных субъектов планирования;
- 2) комплексности – учета в содержании плана полноты и разнообразия имеющихся в обществе проблем и интересов, выраженных во взаимосвязи и согласованности друг с другом, а также с обеспечивающими их ресурсами;
- 3) пропорциональности – функции плана, связанной с требованием выравнивания и учета при распределении целей и ресурсов между территориальными образованиями (например, между муниципальными районами и поселениями) в соответствии с местом данной территории в системе национального разделения труда и приоритетами социально-экономического развития;
- 4) экологичности – формообразующей роли среды в обеспечении целостности планируемой системы;
- 5) экономичности – необходимости минимизации расходов по всем направлениям плана.

Особое место в реализации функции планирования на местном уровне отводится *стратегическому планированию* [10, 21]. Интерес к стратегическому планированию местных органов власти стал проявляться в западноевропейских странах с середины 80-х годов XX века. В США методы стратегического планирования стали использоваться государственными и местными органами власти чуть раньше – с начала 70-х гг. В Великобритании с 2000 г. каждый орган местного самоуправления обязан разработать документ, раскрывающий направления и механизмы развития территорий в соответствии с определенными коллективными целями. Именно в русле стратегического планирования должна распределяться ресурсная база конкретной территории, должны определяться приоритеты общественного развития и вырабатываться механизмы достижения стратегических целей. Поэтому для того, чтобы превратиться в полноценный субъект стратегического планирования, гражданское общество на локальных территориях должно объединиться и сформулировать свои принципы взаимоотношения с местной властью в решении вопросов местного значения. Такая политика соответствует интересам государства и общества, гармонизируя их интересы вокруг повседневных забот и нужд конкретного человека.

Целесообразность в разработке стратегического плана развития региона возникает тогда, когда регионы, поставленные в ситуацию самоопределения,

вызванную требованиями экономической самодостаточности и самообеспеченности, стремятся сформировать собственную линию поведения на национальном рынке с целью обретения максимальной социально-политической устойчивости. Как и всякая предпринимательская структура, муниципальное образование в полной мере осознает необходимость формирования собственного хозяйственного портфеля, максимально диверсифицированного и социально привлекательного для местного населения. В связи с этим обстоятельством каждый хозяйствующий субъект должен сформулировать собственную *корпоративную миссию*, служащую долгосрочным ориентиром в развитии муниципального образования. Миссия призвана заложить пакет стратегических целей и задач, стоящих перед регионом, а также сформировать в сознании его жителей самобытность, исключительность и миграционную привлекательность территории. Содержание миссии обусловлено геополитическим положением региона, своеобразием его культурных традиций, экономической ролью в государстве и приоритетами социально-экономической политики.

В содержание миссии муниципального образования входят [3] номенклатура продукции ведущих предприятий, обеспечивающих формирование доходной части региональной казны; особое географическое положение муниципального образования, его культурное и историческое своеобразие; конкурентное преимущество муниципального образования как экономической единицы, условия его туристической или миграционной притягательности.

Формулировка корпоративной миссии предваряет разработку стратегического плана территориального развития. Стратегический план необходим для исполнения таких функций, как привлечение инвестиций; консолидация общества; консолидация интересов городских и региональных властей; выделение общественных приоритетов; совершенствование и рационализация системы управления.

Стратегический план не является уделом интересов узкокорпоративной группы и предполагает максимально полный учет интересов существующих в регионе экономических и политических сил и, как следствие этого, может быть разработан в строго определенной последовательности, обуславливающей порядок разработки и реализации фундаментальных задач. На первом этапе осуществляется отраслевая тематизация плана, на втором – экономическая, на третьем – политическая. Если отраслевая тематизация анализирует текущее состояние базовых отраслей экономики муниципального образования, а экономиче-

ская – предполагает разработку экономически возможных приоритетов в реализации этих отраслей, то политическая тематизация призвана помочь достижению консенсуса между ведущими политическими силами как на местном уровне, так и на уровне взаимоотношения между структурами государственной власти.

В содержание стратегического плана на этапе *отраслевой тематики* входит по меньшей мере три элемента: анализ состояния отрасли, выделение проблем, а также прогноз и перспективы развития отрасли.

Анализ состояния отрасли целесообразно проводить по трафарету SWOT-анализа, характерной чертой которого является оценка текущего положения отрасли с точки зрения разработки конкретных стратегий [10]. Метод SWOT включает в себя оценку по четырем параметрам: S – сила; W – слабость; O – возможности; T – угрозы. При проведении анализа необходимо придерживаться определенного порядка.

1. Выделение набора показателей, адекватно представляющих отраслевую систему.
2. Оценка динамики развития этих показателей.
3. Определение характера взаимодействия между показателями.
4. Описание внешних условий, в рамках которых функционирует отрасль.

Сделанные на основе предварительного анализа выводы заносятся в трафарет SWOT в соответствующем порядке.

Цель этого метода заключается в определении характеристик среды функционирования отрасли в разрезе четырех вероятных состояний (табл. 5.1):

- 1) сильных сторон отрасли и открываемых в связи с этим возможностей;
- 2) сильных сторон отрасли и имеющихся угроз;
- 3) слабых сторон отрасли и открываемых в связи с этим возможностей;
- 4) слабых сторон отрасли и возможных угроз.

Таблица 5.1 - Определение характеристик среды функционирования отрасли в разрезе четырех вероятных состояний

Взаимодействие состояний	Возможности	Угрозы
Сила	№ 1	№ 2
Слабость	№ 3	№ 4

В квадранте № 1 описываются достижения отрасли, подчеркивающие прочность ее позиций как внутри города, так и за его пределами. Анализ осуществляется с позиций того, какие перспективы открываются в связи с существующим положением в отрасли.

В квадранте № 2 исследуются существующие и наиболее вероятные угрозы, возникающие в связи с проявлением сильных позиций отрасли. Определяются конкретные факторы этих угроз и условия, им благоприятствующие.

В квадранте № 3 определяются наиболее уязвимые позиции отрасли, влияющие на ее развитие. Уязвимость оценивается исходя из открывающихся возможностей этой отрасли в связи с общими тенденциями мирового развития. Сюда заносятся как раз те проблемы, отсутствие решения которых не дает отрасли успешно развиваться, однако нацеливает на перспективу их преодоления.

В квадранте № 4 обуславливаются наиболее слабые позиции отрасли, наличие которых напрямую угрожает самому ее существованию. Здесь же перечисляются основные факторы такой угрозы.



Одной из наиболее значимых задач на этапе планирования является *выявление проблем*. Для максимально полного учета сложившихся в отрасли *проблем* целесообразно воспользоваться трафаретом тематической карточки и карточки проблемы, которые необходимо разослать на предприятия и учреждения отрасли. В дальнейшем карточки собираются тематической комиссией, обрабатываются как качественно, так и количественно. Результаты обработки предполагают процедуру выделения проблем отрасли.

Общая схема выявления проблемы, проводимого тематической комиссией, может выглядеть следующим образом.

1. Описание проблемы.
2. Выделение основных целей и задач по преодолению проблемы. В рамках этого раздела необходимо выделить приоритеты в развитии отрасли. Здесь важно определить возможные направления в развитии отрасли, расположенные в порядке убывания.
3. Разработка конкретных мероприятий, призванных усилить состояние отрасли и ее конкурентные возможности.

При разработке мероприятий необходимо привести перечень постановлений, ГОСТов, технических заданий, утвержденных программ, проектов и других нормативных документов, способствующих реализации мероприятия. При предоставлении мероприятий необходимо обозначить стадию жизненного цикла в реализации мероприятия (замысел, научно-исследовательская работа, опытно-конструкторская работа, проектная работа, внедрение проекта, производство, утилизация), состояние используемых ресурсов, а также временные рамки в прохождении этих стадий. Кроме того, требуется привести ожидаемый график финансовых поступлений от реализации представленных направлений, а также указать на целесообразность помощи и участия других отраслей. Описание мероприятий можно представить по следующей схеме (табл. 5.2).

Таблица 5.2 – Трафарет описания мероприятий

Мероприятия по реализации стратегии	Методы осуществления мероприятий	Достигаемые цели (задачи)	Показатели эффективности, характеризующие результат

Составление *прогноза и перспектив развития отрасли* является завершающим этапом процесса планирования.

В качестве методологического инструмента прогнозного раздела работы тематической комиссии целесообразно применить один из широко распространенных методов прогноза: метод простой экстраполяции; метод трендовой экстраполяции; морфологический метод; сценарный прогноз и нормативный метод прогноза (с прогнозом наиболее вероятных путей достижения заранее известной цели – стандарта, нормы).

Распределение полученной информации по трем разделам является достаточно условным и вполне возможно совмещение этих разделов друг с другом. Критериями качества выполненной работы являются полнота анализа отрасли, вовлеченность в ее разработку максимально возможного большинства ее представителей, репрезентативность в содержании ее проблем, точная оценка

экономических и социальных последствий в реализации заявленных программ, реализм и научная достоверность.

Экономическая тематизация задается в рамках жестких бюджетных ограничений, будучи ориентированной на распределение бюджетных средств между заявленными отраслевыми подразделениями программ. На этой стадии стратегического планирования отбираются приоритетные направления в развитии региона, опирающиеся на выявление на стадии отраслевой тематизации *точки роста*, максимально адаптированные к социальным и экономическим критериям отбора.

Заключительным этапом процедуры стратегического планирования выступает политическая тематизация, направленная на консолидацию интересов участвующих в обсуждении плана общественно-политических сил. На этом этапе, организованном в виде учредительной конференции, происходит публичное обсуждение плана, разрабатываются меры по его реализации.

Исходным условием составления плана является определение субъекта и объекта планирования. При определении субъекта планирования необходимо выделить группы интересов в разработке и реализации заявленного плана; сил, способных реализовать этот план; ценностей, закладываемых в содержание плана.

При определении объекта планирования необходимо выделить обеспечивающих функционирование региона замкнутых хозяйственных систем; обоснование их отделения друг от друга.



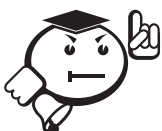
При разработке стратегического плана возникает ряд проблем, решение которых дает возможность реализовать все заложенные в нем задачи и функции.

Во-первых, колоссальные материальные и интеллектуальные затраты на проведение инвентаризации и проектирования являются весьма значимыми при узкой материальной базе региональной казны. Во-вторых, ведомственная разобщенность и отсутствие специализированного общественного института, ответственного за регулирование сопровождающих организационную работу по подготовке плана процессов. В-третьих, наличие ведомственного интереса, ориентированного на преувеличенную роль отдельных приоритетов, которым придается доминирующий характер. К тому же ве-

домственный фактор является в структуре региона ключевым организационным звеном в проведении какой-либо политики социального или технологического развития.

.....

5.3 Организация



По мнению О. М. Роя, организация как функция муниципального управления предполагает закрепление за той или иной должностной единицей заложенной в план цели (задачи).

.....

В качестве инструментов такого закрепления могут быть использованы распределение сфер ответственности между субъектами, координация взаимодействия между различными функциональными звеньями и уровнями, определение порядка финансирования и обеспечения ресурсами плановых целей и прочее.



Организация в системе муниципального управления включает в себя ряд задач.

1. Определение уровней в системе муниципального управления, распределение и закрепление полномочий между ними.
 2. Организация эффективного распределения финансовых потоков между уровнями и звеньями управления, закрепление устойчивых источников формирования бюджета.
 3. Определение оптимальной структуры управления администрацией органа власти (местной администрацией).
 4. Организация взаимодействия функциональных и территориальных подразделений.
 5. Выбор оптимальной модели самоуправления.
 6. Организация кадровой работы в учреждениях местной власти.
-

Систему административного управления составляет взаимодействие между тремя блоками: общего мониторинга и стратегического планирования;

исполнительных подразделений и обслуживающих подразделений. Каждый блок содержит перечень специализированных служб, деятельность которых координируется высшими должностными единицами.

Характер управления работой административного аппарата задается заложенным в ее основу *типом организационной структуры (управления)* [12]. Тип организационной структуры задает конкретную схему координации и контроля в работе функциональных подразделений администрации и служит формой распределения всех типов информации между основными командными уровнями и подразделениями [12].

К основным типам организационных структур следует отнести *линейно-функциональный, программно-целевой и дивизиональный*. Линейно-функциональный – это такой тип организационной структуры территориального поселения, при котором распределение власти осуществляется путем сочетания линейных и функциональных связей, обеспечивающих целостность и взаимодействие функциональных и территориальных составляющих муниципального образования. Линейно-функциональный тип – наиболее устойчивая и популярная схема организационного управления. Отличительной ее чертой является учет отраслевых и территориальных интересов, равновесие, компромисс между которыми выступает важнейшим критерием эффективности работы органов власти [3, 4, 12]. Основными функциональными подразделениями управления муниципальным образованием, закрепляемыми за соответствующими функциональными подразделениями администрации (департаментами, управлениями), являются здравоохранение, образование, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, рынок жилья, инженерная инфраструктура, финансы, охрана природы, архитектура и градостроение, социальная защита населения, физкультура и спорт, муниципальный сектор экономики (муниципальное имущество), антимонопольная политика, чрезвычайные ситуации, международные связи, пресса и СМИ, политика в отношении военнослужащих и пр.

Содержание управления в структуре организации административного управления составляют линейные и функциональные связи. Линейные связи выражают зависимость данного должностного лица от другого согласно штатному расписанию. Руководители внутригородских районов (округов), директора департаментов и управлений муниципалитета подчиняются главе местного самоуправления. Департаменты распоряжаются выделенными для них средствами в рамках своих функциональных обязанностей, периодически отчиты-

ваясь перед главой администрации. На заседаниях коллегий вопросы отраслевого (функционального) управления в обязательном порядке согласовываются с руководством территорий (округов).



.....

Важнейшим направлением в развитии организационной структуры городских администраций в крупных городах России стало формирование *программно-целевого типа управления*, существенно отличающегося от линейно-функционального типа организации, восходящего к советскому периоду. Программно-целевой тип управления начал формироваться на крупных предприятиях в 20-х гг. XX в. в связи с усилением конкуренции на рынке и необходимостью диверсификации производства на конкурирующих предприятиях.

.....

Существенное расширение номенклатуры продукции и услуг на этих предприятиях потребовало перехода на новые принципы организации производства и управления. Их отличительной особенностью стало перераспределение властных полномочий по всей цепочке управленческой пирамиды в направлении усиления автономии подразделений предприятия. С точки зрения программно-целевого метода развитие муниципального образования может рассматриваться через совокупность реализуемых проектов, имеющих конкретные цели, ресурсы и временные рамки.



.....

«Программно-целевые структуры, – пишет Б. З. Мильнер, – представляют собой организационные формы комплексного управления (с помощью специально создаваемых временных органов) всей производственной системой как единым объектом, ориентированные на отдельную цель... Задача программно-целевых форм управления состоит в обеспечении своевременного, качественного и экономического выполнения всех сформированных программ без нарушения сложившегося хода производства и процесса развития производственной организации».

.....



.....

*Сутью **программно-целевого метода управления** является управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, увязанными по ресурсам, срокам, в соответствии с принятыми приоритетами, а также взятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.*

.....

К преимуществам программно-целевого типа управления следует отнести следующие:

- 1) более глубокую проработку решений по функциональным направлениям;
- 2) высокую компетентность специалистов, отвечающих за выполнение функций;
- 3) высвобождение линейных менеджеров от части задач, решаемых функциональными руководителями;
- 4) оперативность подразделений с широкими полномочиями;
- 5) многоуровневую организационную структуру;
- 6) делегирование полномочий;
- 7) выделение функций стратегического управления и центральных функциональных служб.

К недостаткам в использовании программно-целевого метода организации следует отнести такие моменты, как:

- 1) явное различие мировоззрений специалистов разных подразделений, что приводит к трудностям функционирования организации как единого целого;
- 2) различие, а иногда и взаимоисключаемость целей различных подразделений, что может приводить к конфликтам между подразделениями;
- 3) независимость отдельных подразделений, наличие которой препятствует интеграции различных направлений деятельности;
- 4) неспособность стимулировать внутреннее предпринимательство, которое в силу раздробленности организации доступно только высшему эшелону управления.



Одним из элементов программно-целевого типа организации в сфере муниципального управления является конкурсное размещение муниципальных заказов, обеспечивающих экономию бюджетных средств на основе создания условий равной конкуренции между подрядчиками.

Начало этой практики было положено Указом Президента РФ N 305 от 08.04.1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Именно в этот период во многих российских городах стал формироваться институт муниципального заказа, предусматривающий выделение местным бюджетом целевых расходных средств подрядчикам, способным в установленный срок и с наименьшими издержками выполнить полученный заказ.

Разработанные в крупных муниципалитетах на основе Указа Президента РФ положения о муниципальном заказе предписывают необходимость при превышении стоимости закупок определенного уровня (как правило, 1000 минимальных оплат труда) использования любого вида конкурса, что позволит значительно снизить стартовые цены на закупаемую продукцию и сэкономить бюджетные средства. Функциональные подразделения администрации, будучи самостоятельными юридическими лицами, имеют право заключать контракты, размеры которых не превышают этой суммы.

Основных этапов формирования и размещения муниципального заказа всего 5.

1. Подготовка, согласование и утверждение бюджета, сводного проекта потребностей.
2. Формирование сводного реестра предложений органов городского самоуправления на осуществление закупок с учетом выделенного финансирования (план муниципального заказа).
3. Составление главными распорядителями заявок на размещение муниципального заказа в соответствии с планом выполнения муниципального заказа и размещение соответствующим органом поступивших заявок на конкурсе методом запроса котировок или у единственного исполнителя.

4. Заключение муниципального контракта (договора) на поставку товаров, работ или услуг на основании решения конкурсной комиссии или прямого договора на поставку товаров, работ или услуг. Регистрация договоров.
5. Исполнение муниципального заказа, контроль его исполнения.

Сейчас действует Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».



.....

Типы организационных структур следует отличать от *моделей управления (моделей взаимоотношения различных ветвей власти, в частности исполнительной и представительной)*. Модели управления описывают соотношение основных организационных звеньев в структуре с точки зрения властных возможностей, определяемых полномочиями каждого структурного элемента, устанавливаемых уставом и другими нормативно-правовыми актами муниципального образования.

.....

Тип организации фиксирует специфику самого подхода к построению структуры организации, особенностям принятия управленческих решений и характеру распределяемых полномочий.

При анализе модели управления устанавливаются характеристики объекта управления, в отношении которых вырабатывается перечень функций управления; определяется, каким образом и в каком порядке исполняется каждая функция. В соответствии с поставленными перед муниципальным образованием задачами представляющие эти функции органы формируют между собой устойчивую структуру, закрепляющую отношения и взаимосвязи этих органов. В итоге складывается общая модель деятельности органов местного самоуправления. Различия между этими моделями означают различия в принципах перераспределения полномочий между подразделениями территориальной власти.

В основе дифференциации моделей организации местного самоуправления лежит взаимодействие трех субъектов, традиционно представляющих типовую структуру местного управления: представительный орган (совет), местная администрация и высшее должностное лицо местного самоуправления —

мэр. Соотношение между этими субъектами можно выразить в трех вариантах [5, 6].

1. Непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенциях представительного органа и выборного высшего должностного лица.
2. Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа.
3. Все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур (при их описании будут использоваться в отношении структурных единиц наименования «мэр», «совет», «администрация»).

Характерной особенностью модели «*сильный мэр – совет*» мэр является то, что и мэр, и совет избираются всем населением. «Сильным» мэр называется в силу наличия ряда присущих ему в этой модели полномочий: мэр обладает правом отлагательного вето на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц администрации; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Механизмом досрочного прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является местный референдум.

В рамках модели «*слабый мэр – совет*» избирается из числа депутатов совета. «Слабость» его заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение на должность и освобождение от должности лиц администрации производится им с согласия совета; пределы его права руководства администрацией ограничены решениями совета. Досрочное снятие полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе населения.

В данной модели наиболее полно воплощается принцип подотчетности исполнительной власти представительной, когда мэр избирается главным образом из числа парламентариев. Такая модель действует во Франции, где мэр из-

бирается большинством голосов на собрании совета из числа советников коммуны (муниципального образования). А в Великобритании в соответствии с законом о мировых судьях 1968 г. мэр может занимать и должность мирового судьи, представляющего на местном уровне судебную ветвь власти.

В модели *«совет – администратор (управляющий)»* должность мэра не предусматривается. Организация деятельности совета осуществляется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий, дающих ему право на руководство местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта. Американский исследователь Р. Бойтон считал эту модель наилучшей в истории США. В России еще в дореволюционный период данная модель также была достаточно широко распространена.

К недостаткам этой модели относят невозможность или затрудненность влияния населения на политику, проводимую администратором.

Комиссионная модель, встречающаяся в ряде городов США и Великобритании, отличается от остальных главным образом тем, что высшие должностные лица избираются отдельно от совета (т. е. совет и высшие должностные лица по сути одно и то же). Эта модель основана на выборности целого ряда высших должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. Характерное для этой модели отсутствие разделения властей способствует увеличению оперативности в принятии решений. В то же время в аппарат управления избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации, что является важным фактором в повышении профессионального уровня власти. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица. Влияние на деятельность избранных должностных лиц осуществляется через принимаемый советом бюджет территориального образования.

Недостатком этой модели считается возможный бюрократизм, отстаивание комиссионерами интересов только своих подразделений, нарушение координации между подразделениями и, как следствие этого, утрата целостного видения стоящих перед сообществом проблем.

Особое значение в сфере управления муниципальными образованиями придается модели «*мэр – собрание*», смысл которой наиболее полно отражает специфику местного самоуправления. Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «*мэр – собрание*» может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. В США данная модель реализуется на уровне таунов и тауншипов, где численность населения не превышает 25 тыс. человек. Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который осуществляет полномочия главы местного самоуправления. Что касается принятия местного бюджета, утверждения порядка его исполнения и определения контрольных полномочий, то эти функции определяются на общем собрании граждан, созываемом 1–2 раза в год. В особых случаях либо при крайней необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления.

В России наибольшее распространение в управлении городскими муниципальными образованиями получили модели «*сильный мэр – совет*» (1) и «*мэр – совет*» (2). Принципиальное отличие второй модели от первой, описанной выше, заключается в следующем: совет является юридическим лицом, а значит, имеет своего председателя, т. е. обладает всеми признаками юридического лица, описываемыми в Гражданском кодексе РФ (организационной структурой, самостоятельным балансом, обособленным имуществом, правом от своего имени заключать договоры, обращаться в арбитражный суд и суд общей юрисдикции и т. д.). Во второй модели статус совета выше, полномочий больше, а следовательно, больше возможностей оспаривать и контролировать деятельность мэра. Вторую модель называют еще «паритетной». Общей чертой двух описываемых моделей является выборность главы администрации и представительного органа – городского совета.

Такие модели утвердились главным образом в крупных городах, где компетенция исполнительной и законодательной власти является строго разделенной. В крупных российских городах сформировалась типовая организационная структура управления городом, характерной чертой которой является сочетание отраслевого и территориального принципов. Будучи избранным руководителем городской администрации, мэр тем не менее действует в узких границах бюджета, принятого городским советом, определяя тактику и стратегию в исполне-

нии принятых представительным органом власти решений. Однако, располагая правом оперативного использования бюджетных средств, глава местного самоуправления подчас довольно свободно распоряжается ими, допуская их нецелевое использование. Поэтому функцию организации никак нельзя оторвать от функции контроля, значение которой особенно важно в режиме управления бюджетными ресурсами.

Привлечение внешних сил для выполнения задач муниципального значения способно оказаться действенным, если муниципалитет выработает единые «правила игры», позволяющие заинтересовать хозяйствующие субъекты на конкурсной основе участвовать в решении актуальных для сообщества задач [6]. С целью создания условий для более эффективного выбора подрядчиков на выполнение муниципальных заказов необходимо сделать более открытым доступ к получению заказа широкому кругу исполнителей. Огромное значение в связи с этим отдается технологии *управления проектами*, к овладению которой надлежит подготовить максимально большое число предпринимательских единиц.



Управление проектом – это способ руководства и координации разрабатываемыми на уровне хозяйствующих единиц программами с целью решения комплексных задач народохозяйственного значения путем расчета технико-экономических параметров, приходящихся на каждое звено жизненного цикла проекта.

Основными направлениями деятельности органов муниципальной власти по организации проектной деятельности являются:

- 1) создание эффективной системы оценки и отбора бизнес-планов (проектов);
- 2) поиск инвесторов и источников финансирования проектов;
- 3) подготовка оптимального режима финансирования проекта, его графика;
- 4) учет и страхование рисков;
- 5) обеспечение ресурсной базы реализации проекта.

Муниципалитет должен вступать в партнерские отношения со всеми заинтересованными сторонами с тем, чтобы муниципальные услуги, оказываемые через реализацию проектов, способствовали исполнению муниципалитетом

своих непосредственных функций. Такими сторонами выступают страховые компании, банки, консалтинговые и строительные фирмы, общественные организации, крупные инвесторы, т. е. те, кто способен сформировать необходимую ресурсную и организационную инфраструктуру для подготовки и реализации проекта, оказывая конкретную помощь его вдохновителю.

5.4 Контроль

Контроль в муниципальной сфере, так же как и в государственной, подразделяется в соответствии с принципом разделения властей на три вида [5, 6]: исполнительный, законодательный и судебный. *Исполнительный контроль* связан с возможностью административного влияния на работу исполнительных органов власти различных уровней, ведомств и отраслей с ориентацией на реализацию основных направлений стратегического развития. *Законодательный контроль* предполагает правоспособность отдельных специализированных органов на территории оценивать соответствие деятельности субъектов различных уровней действующему законодательству. *Судебный контроль* опирается на отлаженную в судебной системе практику согласования решений между различными институтами судебной власти, установленный порядок принятия к производству и рассмотрения дел и пр.

В зависимости от целей и характера осуществления контрольных функций контроль может быть либо стратегическим, либо оперативным. *Стратегический контроль* предусматривает отслеживание соответствия деятельности хозяйствующих субъектов намеченным в стратегическом плане целям. Осуществление стратегического контроля является возможным при налаживании эффективного оперативного контроля, нацеленного на выполнение задач функциональными подразделениями муниципальной власти.

К числу принципов организации муниципального контроля, определяющих условия реализации функций публичной власти, следует отнести принципы законности; плановости; полноты и достоверности информации о контрольных объектах; целевого использования финансовых средств; эффективности контрольной деятельности и гласности.

Принцип законности нацеливает при организации муниципального контроля на строгое соблюдение законности, являющейся непременным условием легитимности местной власти и ее приближенности к повседневным нуждам населения. Плановость обеспечивает последовательность и взвешенность при-

нимаемых на муниципальном уровне решений. Орган управления не имеет права рисковать и обязан достигать результатов в строгом соответствии с принятыми задачами и выделенными для их реализации ресурсами.

При реализации принципа полноты и достоверности информации выполнение требования адекватного и взвешенного решения становится возможным только при наличии полной и точной информации о сферах, подконтрольных административным органам.

Принцип эффективности контрольной деятельности предполагает закладку в ее режим действия механизма, позволяющего отслеживать и замерять процесс, результаты этой деятельности, оптимизировать режим совершенствования контролируемого объекта.

Благодаря принципу гласности обеспечивается публичный характер принимаемых на территории решений, информированность широкой общественности о работе муниципальных органов власти, общественной жизни на территории.

Необходимо различать также *внутрифирменный (организационный) и текущий (производственный) контроль*. Первый связан с регулированием деятельности служащих, оценкой исполнения ими своих обязанностей и корректировкой вверенных им функций. Второй – призван обеспечить исполнение целей и задач административным аппаратом в целом на основе соблюдения контрольных нормативов состояния и функционирования объекта управления. Внутрифирменный (организационный) контроль опирается на тщательно разработанную систему должностных инструкций и аттестации, лежащую в основе организации деятельности административного аппарата. Текущий (производственный) контроль предполагает выработку оптимальной схемы функционирования объекта управления и адаптацию к ней организационной структуры. Механизм организации текущего (производственного) контроля включает в себя формирование благоприятных условий для развития представляющих основные социально-экономические сферы субъектов, взаимодействие с которыми способствует восполнению доходной базы территории, а также для эффективного размещения производительных сил в регионе.

Особенностью контроля в сфере кадрового регулирования является жесткая регламентация функциональных обязанностей служащих нормативными актами. Всю совокупность кадровой документации, обеспечивающую условия

для контроля деятельности лиц, занимающих муниципальные должности, можно условно разделить на пять взаимосвязанных блоков:

- 1) организационные документы (должностные инструкции, штатное расписание, регламент работы);
- 2) распорядительные (приказы и распоряжения по кадрам);
- 3) информационно-справочные (протоколы, акты, переписка, графики, касающиеся кадровых процессов);
- 4) учетные и персональные (личное дело).

В целом на муниципальном уровне контроль выполняет три функции: стимулирующую, фискальную и санкционную.

Стимулирующая функция контроля направлена на предоставление благоприятных условий и льгот тем предприятиям, деятельность которых является полезной для региона, муниципалитета и находится в русле приоритетных задач развития территории.

Фискальная функция контроля нацелена на поддержание бюджетной и налоговой дисциплины физическими и юридическими лицами, чья производственная деятельность протекает на территории муниципалитета; плательщиками местных налогов и сборов, использующих территорию муниципального образования и объекты закрепленной за ней собственности с целью получения прибыли. В России фискальная функция менее всего выражена в деятельности местных органов самоуправления, поскольку муниципалитеты наделены крайне низкой долей собственных средств, а сбором налогов занимаются, как правило, представители государственной власти.

Санкционная функция контроля направлена на разработку средств административного влияния и запретительных мер в отношении субъектов, чья деятельность наносит ущерб населению, проживающему на территории этого муниципального образования. Исполнение санкционной функции органами местного самоуправления представляется необходимым элементом муниципальной власти как публичного общественного института, призванного защитить первоочередные интересы жителей в местах их компактного проживания.

Объектом муниципального контроля являются договоры, обязательства предприятий и учреждений, бюджеты, целевые программы, собственность и фонды общественных организаций и местных органов власти.

В зависимости от характера используемых средств деятельности выделяются следующие виды контроля: служебный, санитарный, средовой, юридический и финансовый.

Служебный контроль означает деятельность по отслеживанию и регулированию текущих оперативных задач, опирающуюся на сложившуюся структуру функциональных обязанностей среди членов организации. Целью служебного контроля является обеспечение бесперебойной работы производственной системы в рамках сложившегося режима работы. Инструментами служебного контроля выступают регламент и должностные инструкции.

Санитарный контроль призван отслеживать и регулировать деятельность хозяйствующих субъектов в сфере соблюдения норм санитарной безопасности производственного процесса. Производственный процесс в системе регионального управления находит свое выражение в производстве услуг, имеющих тесную привязку к реализации территориального интереса и формирующих соответствующий уровень валового регионального продукта. К перечню инструментов элементов санитарного контроля относятся нормативы выбросов и расходов материалов, а также сведения о заболеваемости населения на территории.

Средовой контроль – это деятельность уполномоченных органов по отслеживанию и регулированию взаимоотношений между хозяйствующими субъектами и населением в области использования природных ресурсов и поддержки качества среды, формирующегося в ходе природообразующей деятельности предприятий. Инструментом средового контроля является лицензирование и аудит хозяйствующих субъектов, чья деятельность в наибольшей степени оказывает воздействие на природную среду.

Юридический контроль является средством правового обеспечения производственного процесса, а также обоснования принимаемых на территории решений с учетом действующего законодательства. Инструментом юридического контроля является законодательство всех уровней, а также решения судебных органов.

Объектом *финансового контроля* является главным образом бюджет в части расходов на строго определенные цели. Разделение финансового контроля на предшествующую, текущую и последующую стадии дает возможность последовательного учета расходования бюджетных средств в соответствии с графиком исполнения плановых задач.

Особенностью контроля в муниципальной сфере хозяйства является проверка режима реализации функций предприятиями и учреждениями, работающими в пределах конкретной территории, на предмет выявления их способности выполнять действующие на данной территории социальные нормативы. При этом контроль может выполняться на одном из уровней: административном, отраслевом и окружном.

Целью *административного контроля* является подчинение деятельности исполнительного звена принятым в сообществе образцам и схемам организационного поведения. Административный контроль осуществляется по основным позициям внутрифирменного регулирования: контрольным заданиям, должностным инструкциям, регламентам.

Отраслевой контроль базируется на количественных показателях индикативного плана для ведущих функциональных подразделений территориального образования. Исполнение этого вида контроля предполагает оценку обеспечения проектируемых схем деятельности исполнительного звена ресурсами, распределенными соразмерно принятым на уровне отраслей планам.

Окружной контроль охватывает территориальный аспект в механизме муниципального регулирования. Данный вид контроля предполагает закладку в основу наблюдения сведений низовых территориальных звеньев по основным позициям статистической отчетности: социальных паспортов микрорайонов, отчетов об использовании целевых бюджетных средств и пр.



.....
Осуществление функции контроля предполагает последовательное прохождение следующих стадий:

- 1) формулировка стандартов (нормативов);
 - 2) определение допустимых отклонений;
 - 3) корректировка контролирующей деятельности.
-

Стандарты (нормативы) задают ориентиры социально адаптируемых целей муниципального образования, обеспеченных ресурсами. Наиболее значимыми в системе муниципального управления являются стандарты государственного уровня и стандарты местного (регионального) уровня. К первым относятся:

- минимальная заработная плата;
- минимальная пенсия;

- минимальная обеспеченность жильем на человека.

Ко вторым относятся привязанные к району:

- минимальная потребительская корзина;
- районные (поясные) коэффициенты.

Процесс контроля – это процесс диахронный, т. е. по времени он охватывает как начальную стадию управления, так и ее заключительную часть. Осуществление контрольной деятельности во времени, с учетом ее особенностей, приходящихся на каждую точку кривой жизненного цикла, является ее важнейшей родовой характеристикой и делает актуальным деление на предварительную, текущую и заключительную стадии, приходящиеся на две ключевые формы: *входной* и *выходной контроль*.

Входной контроль призван осуществлять функции наблюдения и регулирования поступающих в аппарат управления информационных потоков. В содержание такой информации должны быть включены сведения о материальных, финансовых и энергетических источниках деятельности организации, их кадровом обеспечении. На входе контролирующие органы должны следить за тем, чтобы все задания, вытекающие из схемы стратегического планирования, были правильно распределены, чтобы каждый из членов организации четко представлял себе, что он должен делать, какова его ответственность за допущенные нарушения. Входной контроль необходим также для оценки состояния организационной системы и ее уязвимых мест – своеобразных каналов ее возможного разрушения.

Объектом входного контроля являются поступающие в организационную систему потоки, служащие исходным условием функционирования организации. К перечню этих потоков следует отнести:

- материальные (оборудование, сырье, ресурсы);
- технологические (ноу-хау, патенты и пр.);
- кадровые (персонал);
- организационные (нормативно-правовые документы, распоряжения вышестоящих органов власти);
- информационные (письма и обращения граждан);
- финансовые (платежные документы и пр.).

Важнейшим условием, предвещающим процедуру контроля, является доведение до исполнителей текущих целей организации. Для этого контролирующий субъект должен обязательно знать, что должно получиться на выходе и

как это лучше реализовать. Контроль не должен внушать страха, и поэтому целью контроля будут являться не запрет или угрозы, а поддержание оптимального режима в работе подчиненных. Контроль должен быть большей частью предупреждающим, чем констатирующим.

Теория муниципального управления определила ряд *методологических инструментов организации контроля*, применение которых на практике повышает его действенность.

Среди наиболее простых и эффективных способов организации входного контроля выделяется *матричный метод организации контроля*. Он позволяет соотнести два уровня информации, что дает возможность анализировать различные параметры деятельности в разрезе запланированного результата. В процессе изучения курса «Государственная и муниципальная служба» будет рассматриваться пример данного метода.

Прямой контроль ориентирован на внешнее регулирование деятельности работников, на гармонизацию групповой и индивидуальной мотивации, на выполнение четких и определенных задач, поставленных руководством. Тогда как *косвенный контроль* призван регулировать деятельность работников изнутри, делая это либо за счет использования не прямых методов стимулирования мотивации к труду, либо посредством корректировки вызывающих это стимулирование факторов. Распределение контрольных функций между различными должностными уровнями отвечает критерию необходимого разнообразия и служит средством оптимального распределения контрольной нагрузки между управленцами с учетом имеющихся объемов их полномочий.

Выходной контроль – деятельность по управлению отношениями в организации, основанная на необходимости отслеживания результатов производственных заданий, их текущего анализа и последующей корректировки. Выходной контроль призван осуществить функции наблюдения и регулирования текущих в недрах организационной системы процессов. Специфической чертой выходного контроля является его непланируемость, остаточность. В системе муниципального управления специфика выходного контроля заключается в том, что по результатам деятельности административных органов власти судят о работе всего аппарата управления на всех рабочих стадиях.

На выходной контроль приходится главным образом заключительный этап в создании системы контроля – этап измерения и сравнения результатов с заданными стандартами, после прохождения которого продукт управления вы-

ходит за рамки прямого воздействия. Наиболее популярным видом выходного контроля является контроль за качеством результатов управленческого труда.



Пример

Институциональными единицами администрации, берущими на себя функции контроля, являются организационный, нормативно-правовой отделы, пресс-центр, общий отдел, контрольно-ревизионная комиссия, отдел по работе с населением, письмами и обращениями граждан и др.

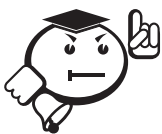
5.5 Принятие решений

Принятие решений в системе государственной и муниципальной власти имеет свои особенности, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости [2, 3, 4]. Центральными субъектами, участвующими в подготовке и принятии решений на государственном уровне, являются глава государства, правительство, законодательный орган власти, а также Конституционный и Верховный суды. В сферу принятия таких решений входят вопросы выбора приоритетных направлений социально-экономического развития страны, обеспечения ее безопасности, защиты интересов ее подданных как внутри страны, так и за пределами, поддержки и развития ее ключевых институтов и пр. На местном (региональном и муниципальном) уровне главными инициаторами в принятии решений местного значения также выступают представители основных ветвей власти, локализованных в том или ином территориальном образовании.

Порядок в принятии эффективного управленческого решения включает, как правило, прохождение следующих стадий:

- описание проблемной ситуации;
- формулировка проблемы, требующей разрешения;
- предварительный анализ, выдвижение гипотез;
- установление целей и задач;
- определение критериев;
- поиск, анализ и сопоставление альтернатив, вариантов решения;

- оценка риска;
- выбор оптимального варианта решения;
- разработка плана реализации принятого решения.



Непременным условием принятия решения в муниципальном образовании является обязательный учет мнения населения, трансформированный в перечень необходимых организационных норм, обеспечивающих обоснованность в целесообразности принимаемых решений.

Данное условие полнее всего может быть обеспечено путем разработки соответствующего закона, предусматривающего особую процедуру принятия решения уполномоченными для этого органами власти с соблюдением всех демократических принципов. Схемы принятия решений государственными и муниципальными органами прописываются соответственно в Конституции страны, уставах регионов и муниципальных образований.

Важнейшим средством в принятии решений представительными органами власти является регламент.



***Регламент** включает в себя перечень предписаний, позволяющих определить порядок в принятии управленческих решений на базе структуры административного органа в границах выделенных в нем полномочий и распределения ответственности между индивидуальными членами.*

Основными элементами регламента являются порядок созыва сессий, парламентских слушаний, заседаний комиссий и комитетов; кворум; полномочия депутатов; определение субъектов законодательной инициативы; порядок обсуждения законодательных инициатив и их принятия (чтения); порядок применения права вето.

Регламенты имеют несколько разновидностей: регламент проведения совещаний и сессий, регламент прохождения документов и регламент принятия решений.

Регламент проведения совещаний и сессий призван упорядочить работу на крупных представительных мероприятиях с точки зрения организации ра-

боты и экономии рабочего времени. Структуру регламента составляют несколько разделов, среди которых: общие положения; планирование работы; организационные мероприятия. Организационные мероприятия, в свою очередь, включают в себя следующие составляющие:

- 1) порядок подготовки вопросов;
- 2) порядок проведения организационных мероприятий;
- 3) определение полномочий участвующих в организации субъектов;
- 4) порядок проверки реализации полномочий;
- 5) время, отводимое на доклады и выступления;
- 6) ведение протоколов;
- 7) публикация регламента;
- 8) порядок изменения регламента.

Регламент прохождения документов (регламент документооборота) заключается в порядке регистрации и передачи проходящих через управленческие звенья распорядительных документов на основе действующих нормативных документов. Соответствующий вид регламента предполагает наличие трех звеньев в прохождении документа.

1. Входная стадия, на которой документ принимается к рассмотрению органами власти в соответствии с принятыми на себя полномочиями.
2. Стадия рассмотрения документа, которой предписывается делегирование полномочий на анализ документа соответствующей службе, должностному лицу, чьи функции наиболее близки к профилю зафиксированной в документе проблематики.
3. Выходная стадия в прохождении документа, призванная зафиксировать реакцию на содержание входящего документа на базе действующих в административном органе нормативов.

В целом описание регламента документооборота можно представить в виде таблицы (табл. 5.3).

Таблица 5.3 – Структура регламента документооборота

	Входящие документы		Должностная функция		Исходящие документы	
	Наименование	Регламентирующий документ	Наименование	Исполнитель	Наименование	Регламентирующий документ

Регламент принятия решений определяет порядок в подготовке и принятии решений между управленческими уровнями и рядами.

Регламент принятия решений включает в себя следующие разделы:

- 1) структуру административных органов;
- 2) полномочия должностных лиц;
- 3) порядок выборов должностных лиц;
- 4) текущую деятельность по координации (образование комиссий и рабочих групп);
- 5) распределение финансовых потоков.



.....

Ключевыми подразделениями регламентов являются правосубъектность выносимых решений, порядок внесения проектов, принятие нормативных актов (1–2–3 чтения), установление контрольных сроков подачи и рассмотрения документов, порядок утверждения должностных лиц, порядок взаимодействия главы совета и главы администрации муниципального образования, порядок отчета главы администрации и процедура его возможного отзыва, способы разрешения споров между ветвями власти, а также порядок рассмотрения запросов депутатов, жалоб населения.

.....

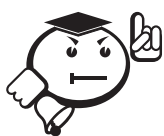
В условиях вхождения региональной власти в систему государственного управления и создания в связи с этим сложной иерархической структуры политической власти возникает проблема разграничения законодательных и контрольных полномочий между ее уровнями. В решении этой проблемы используется сочетание законов как средств долговременного правового регулирования и подзаконных актов, обладающих строго ограниченной сферой применения.

Важнейшим политическим инструментом, призванным утвердить публично-властные решения на основе активного участия жителей, а также при определении основных направлений в развитии территорий методом общего голосования, является *референдум*. Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образова-

ния, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе. Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта РФ.

Наряду с референдумом одной из форм работы с населением, общественными организациями на территории являются *опросы*, по результатам которых формулируются предложения для решения общественно значимых проблем. В отличие от референдума, опрос не имеет силы обязательного решения, однако органы государственной и местной власти не вправе не учитывать выявленное в ходе опроса мнение жителей и должны использовать его в процессе своей деятельности.

Значительная роль в разработке и принятии решений отводится информатизации процесса управления [14].



.....

Область применения информационных технологий в практике местного управления включает в себя различные сферы общества, но особенно актуальным представляется их использование в таких сферах, как оценка и регистрация земельных участков, состояние и ведение реестра собственников объектов недвижимости, оперативный учет потребителей коммунальных услуг, ведение учета состояния зданий, коммуникаций и лицевых счетов граждан, юридических лиц и пр.

.....

Информационное обеспечение муниципального управления вбирает в себя два компонента: технические средства и программное обеспечение. На осно-

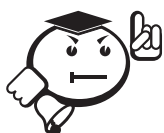
ве соотношения между компонентами судят о степени развития информационного обеспечения муниципалитета, объеме его оперативных возможностей.

Информационная поддержка принятия решений предусматривает создание баз данных [3, 14].



Наиболее характерными базами данных для управления на местном уровне являются социально-демографические (паспортный стол; данные отдельных категорий граждан, общественных организаций, учреждений; списки избирателей); жилищно-коммунальные (финансово-лицевые счета, потребление ресурсов, технические параметры жилого фонда и инфраструктуры); финансово-экономические (характеристики хозяйствующих субъектов, бизнес-проекты, результаты маркетинговых исследований, натуральные и финансовые плановые показатели, фактические и плановые расходы и доходы по синтетическим и аналитическим счетам); делопроизводственные (нормативно-распорядительные документы, служебная корреспонденция, кадры) и географические (ГИС) (земельный кадастр, строительство, транспорт, экологическое состояние, криминальная обстановка, размещение служб, текущее местонахождение объектов).

Наличие тщательно подобранных баз данных является условием для создания различных моделей, имитирующих характер взаимодействия множества элементов, составляющих смежные информационные блоки. Использование таких моделей позволяет варьировать различные комбинации решений, подбирать наиболее эффективные их варианты.



Важнейшим средством в принятии управленческих решений в регионах сегодня становятся ГИС-технологии. Местные органы власти составляют базу данных о состоянии зданий и сооружений, объектах инженерной инфраструктуры, транспортных коммуникациях, социально-экономической структуре населения, криминогенных и экологически неблагоприятных территориальных зонах и пр. Отображение этих данных на электронных картах позволит наглядно обозначить пространственно локализованные проблемы территориального образования, организовать постоянно действующий

мониторинг состояния жилых домов и коммуникаций, предоставив органам власти объективно разрабатывать приоритеты в осуществлении бюджетного процесса и оптимально распределять средства на исполнение целевых программ.

.....

К перечню основных требований, предъявляемых к информации, закладываемой в основы практики принятия решений на местном уровне, следует отнести полноту информации об объекте; простоту ее представления; структурированность информации; минимизацию расходов на сбор и обработку и др. [14].

5.6 Прогнозирование

Начало государственной политики в области научного прогноза положено Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ», принятым в 1995 г. Данный закон предписывает ежегодную разработку прогноза социально-экономического развития на краткосрочную перспективу. Объектом прогнозирования на государственном уровне являются состояние и перспективы социально-экономического развития страны, оценка которых базируется на прогнозных результатах, достигнутых различными административными и хозяйственными прогнозами на обозримый период. Оценка базируется на перечне необходимой статистической информации на базе принятого классификатора в разрезе уровней государственного и муниципального управления.

Содержание функции прогнозирования в государственной и муниципальной сфере имеет исключительно социальный характер. Социальное прогнозирование имеет специфические особенности, заключенные в коммуникативном характере объекта прогноза. Своеобразие объекта социального прогнозирования состоит в том, что прогностической оценке подвержен объект, имеющий некий внутренний источник спонтанных всплесков, характер и частота которых определяются не столько параметрами внешней среды, сколько сущностной предрасположенностью самого объекта, выявляемой в ходе межсубъектных контактов.

.....



Целью социального прогноза является предсказание результатов сложившихся тенденций в развитии общества, образуемых

в ходе взаимодействия различных социальных групп, принятия политических решений, функционирования экономических институтов и агентов рынка.

.....

Объективной основой научного прогноза являются координаты объекта, представляющие собой устойчивое соотношение между количественными и качественными показателями, возможное изменение значения которых не влечет трансформации сложившегося соотношения и может быть предсказано при наличии соответствующих условий.

Основными задачами прогнозирования являются:

- предсказание тенденций развития территории на перспективу, в т. ч. вероятных темпов и уровней ее развития, структурных сдвигов для определения того, что нужно делать в настоящее время, чтобы обеспечить надежное будущее;
- постановка научно-технических, социально-экономических и других проблем, которые должны решаться в настоящее время в интересах будущего и по которым необходимо разработать программу для их решения;
- предсказание последствий проводимых в настоящее время экономических и социально-экономических мероприятий с целью предупреждения диспропорций.

При проведении прогноза необходимо учитывать масштаб прогнозирования, время упреждения, характер объекта прогноза и его функцию.

Прогнозы могут быть как долгосрочными, так и краткосрочными. И в зависимости от вида прогноза устанавливается технология его проведения, а также степень обоснованности и точности его результата.

.....



21]:

В целом можно выделить три функции прогнозирования [10,

- 1) предвидение возможных тенденций, способных изменить ближайшие условия деятельности субъекта управления (поисковая функция);
- 2) выявление альтернативных вариантов воздействия на естественную траекторию развития объекта с целью выбора оптимального решения (оптимизационная функция);

- 3) оценка хода и последствий исполнения принятого решения со слежением и коррекцией соответствующей деятельности (контрольная функция).
-

Объектом прогнозирования в муниципальных системах является динамика социально-экономических процессов на территории, находящейся под контролем местной власти (региона, муниципалитета). Содержание этой динамики составляют доходы населения, объемы инвестиций на территории, объемы бюджетных поступлений и расходов. Результатом прогнозирования является разработка упреждающих (в случае использования нормативного прогноза) и целеполагающих (в случае поискового) мер, направленных на реализацию объекта прогнозной оценки.

К основным требованиям разработки и проведения прогноза относятся полнота содержательных представлений о траектории динамики объекта и адекватность технических приемов и инструментов поставленным целям.

5.7 Место и роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством

Управление муниципальным хозяйством – одна из функций местного самоуправления. С учетом особенностей объекта управления определяется перечень необходимых управленческих функций и соответствующим образом структурируется субъект управления (т. е. определяется наиболее целесообразная в каждом конкретном случае структура органов управления муниципальным хозяйством). При этом речь не идет о том, что под каждую функцию нужно создавать отдельное управленческое звено.



Пример

.....

Если, например, объем муниципального строительства измеряется единичными объектами или в муниципальном образовании имеется всего одна общеобразовательная школа, то и нет необходимости создавать отдел строительства или соответственно отдел народного образования. В этом случае указанные функции могут исполнять укрупненные структурные подразделения органов местного самоуправления. В приведенных примерах управление строи-

тельством может быть поручено отделу коммунального хозяйства, а управление образованием – отделу социальной политики.

.....

Органы местного самоуправления не только решают **вопросы местного значения**, отнесенные к ведению местного самоуправления, но и исполняют **отдельные государственные полномочия**, возложенные на них органами государственной власти. Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, направленной на создание разумного баланса между централизацией и децентрализацией [12, 18].

Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, созданными для решения вопросов местного значения, хотя, как правило, исполняются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военно-учетными столами и т. д.). В части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам.

В зависимости от характера решений они могут приниматься **в коллегиальном порядке или единолично**. Волевой подход в отношении того, какие органы и по каким вопросам принимают решения тем или иным способом, возможен. Коллегиальное принятие решения присуще не только выборному представительному органу. Его коллегиальность – прямое следствие его природы, но важен также и характер принимаемых решений. Представительный орган принимает наиболее значимые для муниципального образования решения. Но также и некоторые другие решения, принимаемые другими органами и также имеющие принципиальное для муниципального образования значение, могут приниматься коллегиально.



Пример

.....

Скажем, решения по вопросам распоряжения важнейшими объектами муниципальной собственности (приобретение, отчуждение, сдача в аренду) могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами.

.....



В «политическом» плане коллегиально имеет смысл принимать решения в тех сферах, где возможны предположения о предвзятом отношении или даже личном интересе должностного лица (предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т. п.), в то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством гораздо более эффективно и целесообразно решать на основе единоначалия, при котором конкретными сферами деятельности управляют профессионалы и они же несут персональную ответственность за результаты этой деятельности.

Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица субъекта местного самоуправления – населения (местного сообщества), приходим к выводу, что они (органы) должны осуществлять *два типа функций*, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы (*проектная функция*) и реализовывать эти интересы (*программная функция*). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, разработке проекта развития муниципального образования в итоге и принятии необходимых решений, создающих правовую базу для реализации проекта, в форме правовых актов. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления (поэтому – «программная функция»), направленной на осуществление проекта.

Этим *двум типам функций соответствуют два типа органов – представительные и исполнительные*. Речь идет не о принципе разделения властей, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций, связанных с управлением муниципальным хозяйством. Вопросы осуществления власти интересуют нас потому, что реализация проектов развития муниципального образования обеспечивается в том числе и принятием нормативных правовых актов.

На представительные и исполнительные в «чистом виде» мы делим органы местного самоуправления для удобства их изучения, хотя возможны совмещение функций представительного и исполнительного органов в одном органе, «вырождение» органа до одного должностного лица, расширение органа до

всего состава избирателей муниципального образования (сход граждан) и другие модификации систем органов местного самоуправления.

Представительный орган в целом наделяется в связи с его ролью в системе местного самоуправления исключительной компетенцией, которая не может передаваться другим органам. Только представительный орган утверждает местный бюджет, устанавливает общеобязательные на территории муниципального образования правила, решает принципиальные вопросы, связанные с распоряжением муниципальной собственностью, контролирует от имени населения деятельность других органов местного самоуправления.

Представительный орган не должен рассматриваться как некое монолитное и неделимое образование. Определенные решения принимаются представительным органом в целом, но разнообразие вопросов, решаемых этим органом, вынуждает выделять в его составе более мелкие структурные единицы и определять роль и место в представительном органе каждой такой единицы. Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц представительного органа можно назвать комиссии по направлениям деятельности, территориальные группы депутатов, фракции. Их роль и место внутри представительного органа определяются уже их наименованиями. Комиссии занимаются вопросами, входящими в определенные сферы деятельности местного самоуправления (планово-бюджетная комиссия, контрольная комиссия и др.); территориальные группы выражают и по мере возможности реализуют интересы населения отдельных внутримunicipальных территориальных образований; фракции представляют интересы политических объединений. Обычно структурные подразделения представительного органа осуществляют подготовку решений, принимаемых окончательно представительным органом в полном составе. На самом деле, комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа.

Существуют и организационные модели местного самоуправления, в которых создается не один представительный орган, а несколько органов с заранее определенными полномочиями: бюджетные, контрольные органы, органы, распоряжающиеся муниципальной собственностью. Здесь имеет смысл говорить о *системе* представительных органов и определять место каждого из них в этой системе.

Исполнительный орган может иметь еще более сложную организацию, в которой требуется установить место каждой его составляющей, которая, в свою очередь, может быть самостоятельным в пределах определенной компетенции органом, структурным подразделением органа, наконец, должностным лицом. Орган и структурное подразделение при этом различаются в зависимости от наличия права принятия самостоятельных юридически значимых решений по вопросам, относящимся к компетенции местного самоуправления.

В этой связи местные администрации во многих случаях не могут рассматриваться как органы местного самоуправления, т. к. решения принимаются не самой администрацией, а должностным лицом (главой муниципального образования, городским управляющим, мэром и т. п.), который и осуществляет функции местной исполнительной власти. Администрация же при этом – аппарат управления, обеспечивающий исполнение полномочий высшего должностного лица. Только в том случае, когда администрация принимает решения в коллегиальном порядке (например, ранее существовавшие исполнительные комитеты), есть основания отнести ее к исполнительным органам местного самоуправления.

Определяя место администрации в системе органов местного самоуправления, в частности в структуре исполнительных органов, нельзя однозначно отождествлять администрацию с исполнительным органом местного самоуправления, а необходимо каждый раз анализировать ее функции, полномочия и внутреннюю структуру. Даже при более или менее явном разделении органов местного самоуправления на представительные и исполнительные практически невозможно «в чистом виде» выделить «абсолютно представительные» и «абсолютно исполнительные» органы; органы, ведающие только вопросами местного значения или исполняющие только отдельные государственные полномочия; органы, полностью самостоятельные в принятии каких-либо решений или только обеспечивающие деятельность других органов и должностных лиц. Кроме того, могут создаваться и специфические органы для решения достаточно узкого круга вопросов, представляющих интерес для различных субъектов.



Пример

Например, комиссия по здравоохранению, образуемая путем кооптации представителей местной власти, представительного органа местного самоуправления, учреждений здравоохранения, благотворительных организаций,

которая может наделяться правом принятия решений и иметь собственную исполнительную структуру; подобные комиссии могут создаваться по многим направлениям деятельности местного самоуправления.

.....

Поэтому при достаточно полном анализе структуры органов местного самоуправления необходимо применять все возможные классификации. Например, представительный орган в системе органов местного самоуправления определяется следующими характеристиками: по способу образования – выборный, по назначению – орган общего назначения, по предметам ведения – решающий вопросы местного значения, по способу принятия решений – коллегиальный, по типу исполняемых функций – представительный.

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры:

- 1) муниципальный избирательный корпус как база;
- 2) вышедший из его лоно распорядительный совет;
- 3) исполнительный орган;
- 4) наверху этой пирамиды – должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны.

Начиная с 20-х годов XX века этот четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались ради экономии и простоты конструкции от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе [18].

5.8 Принципы построения структуры органов местного самоуправления

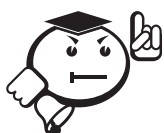
Структура системы управления представляет собой синтез структуры ее элементов, а структура элементов системы управления – синтез структур разновидностей этих элементов (звеньев).

Рассматривая конкретный объект структуризации – систему управления муниципальным образованием – можно выделить различные по содержанию взаимосвязи элементов линейную, функциональную и линейно-функциональную структуры аппарата управления. В настоящее время для обеспечения гибкости сложных систем управления вводятся новые элементы:

управление по проекту, управление по продукту, матричные структуры, комиссии, штабы и т. д. [12].



Организационная структура управления фиксируется в схеме структуры управления объектом (уставе муниципального образования, регламентах деятельности местной администрации и муниципального совета, положениях о структурных подразделениях), а также в должностных инструкциях (должностных регламентах). В схеме структуры управления отражается состав структурных подразделений, подчинённость, внутренняя структура каждого подразделения.



Критерии рациональности структуры управления: соответствие звеньев управления функциям управления; наименьшее число ступеней в иерархии управления; сосредоточение на каждом уровне всех необходимых функций управления; концентрация функциональных звеньев (например, все экономические службы объединяются под руководством первого заместителя премьера по экономической политике); реальная возможность участия каждого функционального звена в едином процессе управления объектом и исключением дублирования функций; наименьшее число источников «приёма» и «выхода» команд у каждого звена управления [2, 3, 4].

Существуют основные принципы формирования организационных структур управления, которыми необходимо руководствоваться при их создании [2]:

1. Принцип единства распорядительства и персональной ответственности. Он исключает двойное подчинение и возможность получения противоположных указаний. У каждого звена (исполнителя) должен быть только один руководитель, которому оно подчинено и от которого получает распоряжения (команды).

2. Принцип установления точных границ между линейным и функциональным руководством. Линейное руководство должно осуществлять управление производственно-хозяйственной деятельностью. Функциональные органы управления контролируют, готовят информацию местному руководству

для принятия управленческого решения, несут ответственность за качество информации.

3. Принцип распространённости контроля. Следует правильно определить количество лиц, которым может эффективно руководить один человек, т. е. норму управляемости. Под нормой управляемости понимают такое число лиц или объектов, непосредственно подчинённых одному руководителю, которым он может управлять.

4. Принцип чёткого функционального разграничения. Каждое звено системы должно иметь чётко очерченные функции, не затрагивающие функций других подразделений ни на одном уровне управления.

5. Принцип регламентации – соответствия прав, обязанностей и ответственности каждого звена и должностного лица. Только такое соответствие создаёт реальные условия для выработки, принятия и реализации оптимальных управленческих решений.

6. Принцип гибкости и экономичности. Организационная структура управления должна реагировать на изменения внутренней и внешней среды с наименьшими затратами, т. е. обладать свойством рациональной самоадаптации.

7. Принцип соответствия структур (подструктур или звеньев) управления этапам управленческой деятельности [18].

Любая управленческая деятельность подразумевает ряд обязательных элементов. Приведем перечень этапов управленческой деятельности:

- Аналитический (анализ проблемы, определяют возможные пути ее решения).
- Постановка задачи (выявляют приоритеты деятельности).
- Принятие управленческого решения (устанавливают технологию и алгоритм решения задачи, конечный и промежуточные результаты).
- Исполнение решения (конкретная деятельность по реализации управленческого решения).
- Оценка результатов (анализ результатов деятельности, подготовка к очередному аналитическому этапу и новому циклу).

Из приведенного перечня этапов становится понятным, что при построении структуры управления муниципальным образованием необходимо предусмотреть, чтобы все эти этапы были обеспечены соответствующими структурными подразделениями.



.....

Каждое структурное подразделение должно четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений.

Исходя из вышеизложенного, структура управления муниципальным образованием должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла;
 - комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений;
 - завершенность и поступательность развития.
-

В соответствии с этим и сформулированы принципы, перечисленные ниже.

8. Принцип целевой ориентации муниципального образования. Первичное определение целей и задач деятельности муниципального образования происходит при его формировании посредством определения его компетенции.

Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления на их органы возлагаются определенные обязанности со стороны:

- государства в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- населения в соответствии с уставами муниципальных образований.

Таким образом формируются сферы ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением. В рамках этих сфер и происходит формирование приоритетов с точки зрения как их значимости, так и временных характеристик. Соответственно данным приоритетам и должна формироваться структура как органов исполнительной власти, так и представительного органа местного самоуправления.



.....

Пример

Например, органы местного самоуправления столиц субъектов России сегодня осуществляют активную деятельность по несвойственной на первый взгляд для них функции – взаимодействию с сельхозпроизводителями. Однако наличие агротделов обусловлено существованием на территории пригородных

зон объектов сельхозпроизводства, находящихся в ведении города, горожане имеют дачные участки, в городе перерабатывается сельхозпродукция.

Муниципалитеты некоторых моногородов (наукоградов) формируют органы, обеспечивающие условия для деятельности фундаментальной науки, хотя ясно, что это компетенция федерального уровня государственного управления.

.....

Сама постановка задач, решаемых органами местного самоуправления, напрямую зависит от особенностей муниципального образования. Очень важно отслеживать изменения, происходящие в условиях хозяйствования и жизни на территории муниципального образования.

9. Принцип горизонтального разделения функций. Функции местного самоуправления, исходя из перечня предметов ведения местного самоуправления, многогранны. Разделение функций проводится как по вертикали, так и по горизонтали. Под разделением функций по горизонтали подразумевается разграничение их между органами и должностными лицами одного уровня. Спектр возможного разделения широк. Традиционная для нашей страны схема – деление на представительные и исполнительные функции. В дореволюционной России предусматривалось разделение на представительные, распорядительные и исполнительные (городская дума, городская управа и городской управляющий), уже сегодняшний опыт показывает, что возможно вычленение в качестве отдельных контрольных функций. Подобное вычленение функций и закрепление их за конкретными органами определяется населением муниципального образования и закрепляется в уставе.



Рассмотрим ряд принципиальных замечаний.

1. Разграничение функций не обязательно подразумевает создание под каждую функцию отдельных органов. Так, английская комиссионная система подразумевает, что руководство исполнительными структурами осуществляют выборные муниципальные политики, являющиеся одновременно членами представительного органа. В нашем федеральном законодательстве предусмотрено в связи с этим только одно ограничение – обязательность наличия представительного органа.

2. Детальное разграничение функций и создание отдельных органов для их исполнения является прежде всего механизмом взаимного контроля за их деятельностью и, следовательно, должно применяться в крупных муниципальных образованиях, где существует многочисленная и сложная управленческая система. Для небольших муниципальных образований применима схема, при которой эти функции группируются, а иногда ряд функций непосредственно осуществляется самим населением муниципального образования.

.....

Приведенные выше замечания касаются прежде всего структур первого уровня, относятся к разграничению функций между органами местного самоуправления.

Однако не менее важно разграничение функций во внутренней структуре самих органов местного самоуправления. Рассмотрим это на примере организации деятельности исполнительного органа местного самоуправления, который обязан:

- осуществлять исполнительно-распорядительные функции;
- готовить предложения по комплексному социально-экономическому развитию территории муниципального образования, местному бюджету и иным вопросам, отнесенным к ведению представительного и иных органов местного самоуправления.

Прежде чем приступить к планированию структуры данного органа, проследим его место и роль на каждом этапе принятия управленческого решения. Если мы проведем такой анализ, то получим классификацию структурных подразделений администрации с точки зрения организации и целей их деятельности.

Структурные подразделения, деятельность которых охватывает весь комплекс вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, можно определить как **структурные подразделения общей компетенции**. К ним следует относить подразделения, осуществляющие функции финансового и экономического планирования, а также различные аналитические и контрольные структурные подразделения администрации.

Другая группа подразделений построена по отраслевому принципу, и к их ведению должны быть отнесены вопросы, связанные с конкретными отраслями городского хозяйства и управления. Их определяют как **отраслевые структурные подразделения администрации** (управление жилищного хозяйства, транспортный отдел и др.).

Следующую группу составляют подразделения, не обладающие собственной компетенцией и выполняющие функцию сервисного обслуживания структур, отнесенных к двум первым группам. Это **вспомогательные службы и подразделения** (аппарат мэра и Совета, служба делопроизводства и др.).

10. Принцип вертикального разделения функций. Значительную роль в системе взаимодействия органов местного самоуправления играет вертикальное взаимодействие, которое можно определить как взаимоотношения с разными видами субъектов. Определим их по видам деятельности:

- хозяйствующие субъекты, как муниципальные, так и иных форм собственности;
- общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации;
- территориальные отделы администрации и муниципальные учреждения.

Говоря об отношениях первой группы, необходимо выделить несколько различных функций, которые осуществляют органы местного самоуправления:

- 1) в отношении всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как орган нормативный, имеющий право регулировать определенные виды хозяйственных отношений и издающий обязательные для исполнения на территории муниципального образования нормативные акты и правила;
- 2) орган местного самоуправления выступает для большинства хозяйствующих субъектов в роли заказчика определенных видов работ, причем в последнее время эта роль все время возрастает;
- 3) абсолютно для всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности;
- 4) для муниципальных предприятий орган местного самоуправления выполняет функции собственника.

Как видно из перечисленных функций, все они должны осуществляться в различных структурных подразделениях, и взаимодействие с хозяйствующими субъектами должно строиться на разных принципах. Так, с точки зрения размещения муниципального заказа органу местного самоуправления безразлично, какое предприятие будет его выполнять, лишь бы условия (стоимость, сроки и др.) были наиболее выгодными.



С точки зрения собственника муниципальных предприятий орган местного самоуправления заинтересован в их наивысшей рентабельности. Но предоставление преимуществ этим предприятиям при распределении муниципального заказа приведет к монополизму, завышению цен на услуги муниципальных предприятий и в итоге к дополнительным расходам местного бюджета. Поэтому важно, чтобы функции единого заказчика и непосредственного управления деятельностью предприятий в структуре администрации были разведены.

Очень важна организация работ по взаимодействию с общественными организациями, действующими на территории муниципального образования. Объединения граждан по интересам занимаются структурированием общества. Для муниципалитета выгодно иметь дело со структурированным общественным полем. Структура интересов людей разнообразна; назовем лишь самые устойчивые объединения:

- по политическим интересам (политические партии и объединения);
- по интересам проживания (территориальное общественное самоуправление);
- по национальному признаку или национально-культурной автономии (национальные землячества, общины и другие формы);
- для совместной деятельности (гаражные и дачные кооперативы и др.);
- по возрастному, событийному и другим принципам (советы ветеранов, советы женщин и др.).

11. Принцип одноуровневости бюджета. В крупных городах могут существовать районные администрации, а в сельском районе – старосты сел и волостей.

Принципиально важен при построении подобных структур принцип сохранения одноуровневости бюджета, поскольку в современной Конституции РФ и законодательстве по вопросам местного самоуправления установлены равные права для муниципальных образований. В связи с этим появление местных бюджетов на уровне территориальных структурных подразделений приведет к образованию самостоятельного образования. Даже без создания муниципального образования управление подобными бюджетами затруднено из-за невозможности разграничения полномочий с подобными территориями. Для стимулирования инициативы территориальных органов можно использовать автономии в рамках сметы расходов или разрешить образование внебюджетных целевых фондов.

12. Принцип комплексности. Этот принцип важен для целостности при построении структуры и требует при анализе структуры исходить из целостности той или иной функции. Особенно в том случае, когда исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции использованы все структуры администрации.



Пример

Например, в бюджетном процессе участвуют абсолютно все структуры администрации и, следовательно, важно определить роль и место каждой их них. Для этого необходимо разбить бюджетный процесс на элементы и этапы и разделить их между органами местного самоуправления. После подобного анализа станет ясно, какая из функций не подкреплена структурно.

Этот принцип требует также комплексности при подходе не только к исполнению конкретной функции, но и к органам самоуправления. Желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению того или иного органа администрации, носили максимально заверченный характер, что особенно важно для отраслевых структурных подразделений.

13. Принцип диапазона контроля [12]. При формировании структуры подчиненности необходимо учитывать, что менеджер не может эффективно руководить большим количеством подчиненных. Например, если количество подчиненных равно 5, то количество потенциальных взаимосвязей между работниками 100. Когда количество подчиненных увеличивается до 10, то число взаи-

мосвязей становится 5210. Считается, что руководитель в состоянии контролировать не более 100 связей.

14. **Принцип «одного окна»** [14]. Концепция «одно окно» – это создание сервис-бюро местной администрации для быстрого стандартного обслуживания клиента при помощи автоматизированного информационного обеспечения. С помощью «окна» граждане могут не обращаться в разные службы для получения необходимой информации или справки, т. к. предполагается использование скомбинированных баз данных.



При проектировании организационных структур управления крупных городов необходимо руководствоваться не только принципами проектирования структур, но и учитывать принципы управления крупным городом.

Поэтому важнейший принцип проектирования структуры управления крупным городом – *сочетание принципов проектирования организационных структур и принципов управления крупным городом* [2].

Рассмотрим более подробно это положение, основываясь на следующих утверждениях.

1. *Объект сложной антропогенной и социальной природы первичен, субъекты управления вторичны.* Крупнейшие города и градосистемы, являясь сложнейшими объектами управления, во многом предопределяют организационные структуры и механизмы управления им.

В нашей стране с 30-х годов XX века после дискуссии о «социалистическом расселении» и «соцгороде» утвердилось понимание города лишь как территории для размещения производства и расселения трудящихся. Этот подход очень узкий. Сегодня необходимы и другие подходы. А именно:

2. *Субъект управления должен осознать и делимитировать свой объект как целостность и относительную автономность. Открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как объектов управления.*

Естественных территориальных границ в крупнейших городах быть не может, так как они не только постоянно расширяются, но и распространяют

свои функции на близлежащие города, образуя таким образом агломерации поселений.

Следует отметить, что городская агломерация – это целостный объект, относительно автономная система, функционирующая в суточно-недельном цикле жизнедеятельности населения, которая принята мировой практикой в качестве объекта управления городом.



Пример

Авторы [2] в качестве отрицательного примера приводят Московскую столичную агломерацию, которая управляется двумя субъектами – властями Москвы и Московской области, так как разрывается на части единый градоэкологический организм, между Москвой и Подмосковьем нарастают социальные проблемы в области ценообразования, транспорта, землепользования, пенсионного обеспечения.

Границы других городов России также нуждаются в переосмыслении. Так диктуют требования городского управления, правового государства и многоукладного хозяйства.

Не менее важно выявить реальные социально-пространственные структуры крупнейшего города как ключевые условия организации внутригородских институциональных структур управления – районов и общин.

3. Плодотворное управление требует, чтобы объект более полно отражался в субъектах управления.

После 1985 г. политики и управленцы России оказались не подготовлены к выполнению управленческих функций. Они стали раздавать избирателям обещания упростить структуры управления городами, а известно, что если управляющая система чрезмерно упрощена, она не способна целенаправленно воздействовать на объект.

4. Структура объекта сложной природы (города) иерархична.

Крупнейшие города обладают 6-, 11-уровневой реальной социально-пространственной организацией – от кварталов до агломерации, выполняющей функции города. Эта иерархичность требует адекватной иерархии управления. Однако мировой опыт управления как деятельность, имеющая собственную структуру самоорганизации, выработал оптимум, ограниченный, как правило,

тремя – пятью уровнями институциональной организации городского управления.



Пример

Например, существует точка зрения, отраженная в [2], что Московская столичная агломерация нуждается в пятиуровневой организации управления: агломерация → собственно Москва → 8 ее зон → 82–88 районов → 560–600 общин собственно местного самоуправления (территориальное общественное самоуправление).

Искусство городского управления заключается, в частности, в динамичном перераспределении функций, прав и компетенции субъектов разных уровней. *Самым плодотворным распределением является принцип делегирования функций и полномочий нижних уровней верхним.* Принцип же договора между общинами и районной администрацией без приоритета общин и делегирования ими полномочий – это узаконенный диктат административного управления над общинами и отказ от главного ресурсного потенциала – непосредственного участия граждан в обеспечении городского управления.

В мировой практике выделяют три типа управления агломерацией в зависимости от степени ее развития [2, 6]:

- 1) *ассоциативное или координационное управление.* Орган власти поселений и местных структур с помощью созданной ими ассоциации решают общие проблемы агломерации. Этот тип является самым распространенным, он присущ менее развитым агломерациям и отличается достаточно низкой эффективностью;
- 2) *промежуточный тип,* когда в правоотношениях ассоциации субъектов за главным городом государство законодательно закрепляет ряд приоритетов в решении общих проблем и механизмах управления агломерацией;
- 3) наиболее эффективное управление достигается при *единстве органов распорядительной власти и органов управления агломерацией.* На основе этого принципа управляется 36 крупнейших «метрополий» (агломераций). Подобный тип управления присущ государствам всех известных типов управления и детерминирован развитостью агломераций как таковых.

Как было уже сказано выше, наиболее устоявшаяся структура управления городом – жесткая иерархическая соподчиненность. Для этого типа характерно то, что даже сугубо гражданский институт участия горожан в управлении – первичные органы самоуправления в микрорайонах – трактуется как уровень власти и управления. Однако жизнь города чрезвычайно сложна, а социально-пространственные структуры во много раз более иерархичны. Обеспечение их институциональным управлением и дополнительными уровнями обходится дорого и снижает эффективность всей системы городского управления.



.....

Помогает избежать жесткости иерархического управления *принцип дополнительности* путем:

- наделения отдельных органов власти и управления функциями и полномочиями, не совпадающими с реальной иерархией управления и/или распространяющимися на отдельные зоны и секторы города;
 - создания сети органов и служб, не совпадающих с территориальной организацией власти и управления города;
 - обеспечения этих взаимодополняющих органов легитимными функциями, ресурсами и иными механизмами воздействия.
-

Механизмы городского управления детерминируются внешней средой и диктуются городом как адаптирующейся системой. Огромное значение для управления большим городом имеет его генеральный план. Ведущие центры европейских государств разработали новый тип программно-проектного документа – *стратегическую программу развития города* или градосистемы, который, будучи приспособлен к каждой стране, вместе с тем носит общий характер.

Как говорится в [6, 18], города смогут быть управляемыми в том случае, если они будут использовать мировой опыт по созданию в каждом городе «собственного кодекса» с учетом конкретных условий функционирования и развития.



.....

Для этого необходимо провести следующую работу:

- городские уставы и муниципальные правовые акты должны базироваться на предварительной разработке стратегии города, осмыслении организации управления городом;
- крупнейшим градостроительным системам следует иметь собственные градостроительные и иные нормативы как важнейшие механизмы регулирования развития города и готовить их должны местные специалисты.

.....

Теория и практические исследования говорят о том, что при любых обстоятельствах любая организационная структура управления требует, чтобы задачи, технология управления, внутренние и внешние условия функционирования, организационный механизм управления системы соответствовали требованиям развития экономики.



Выводы

.....

Поэтому *не существует одной оптимальной организационной структуры управления* [2].

.....

Процесс формирования структуры управления муниципальным образованием сложен, но уже первые шаги в этом направлении показывают, что отказ от унифицированных моделей, опора на анализ и учет местных особенностей дают положительные результаты.



Пример

.....

Пример функций главы местной администрации, заместителя главы местной администрации города (городского округа)

Глава местной администрации подотчетен населению и представительному органу местного самоуправления.

Функции главы местной администрации следующие:

- организация разработки и исполнения местного бюджета, осуществление функции распорядителя кредитов при исполнении бюджета;
- организация подготовки генерального плана развития территории муниципального образования;

- организация разработки и исполнения программы экологической безопасности;
- определение структуры, штатов администрации и внесение их на утверждение представительному органу местного самоуправления;
- заключение от имени администрации договоров и соглашений с различными структурами;
- представление не реже одного раза в год населению и представительному органу местного самоуправления отчета о деятельности местной администрации;
- принятие мер по обеспечению правопорядка, координация мер по борьбе с преступностью;
- руководство гражданской обороной муниципального образования, осуществление мероприятий по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций;
- назначение и освобождение других руководителей местной администрации и муниципальных предприятий;
- издание постановлений и распоряжений;
- осуществление иных исполнительно-распорядительных функций в пределах своей компетенции.

Глава местной администрации в соответствии с уставом муниципального образования имеет своих заместителей. Так, глава администрации города имеет:

- а) первого заместителя;
- б) заместителей-руководителей структурных подразделений (директор департамента ЖКХ, председатель комитета по управлению имуществом города, директор департамента торговли, продовольствия и платных услуг, директор департамента городского хозяйства, благоустройства и транспорта);
- в) заместителя по социальным вопросам, заместителя по экономике, заместителя по строительству.

Распределение обязанностей (функций) между заместителями устанавливается распоряжением главы местной администрации. Заместители выполняют функции, переданные главой администрации, в пределах своих полномочий.

.....



Пример

Пример функций заместителя главы местной администрации города (городского округа)

Приведем примерный перечень функций первого заместителя главы администрации города.

1. Первый заместитель главы администрации города ведет вопросы:

- развития отраслей промышленности;
- обеспечения эффективного функционирования жилищно-коммунального хозяйства города;
- санитарно-эпидемиологического надзора;
- защиты прав потребителей;
- охраны окружающей среды;
- организаций санитарно-защитных зон;
- жилищной политики – выделение квартир по причине сноса, ветхости, аварийности жилья, переселение из зон подтопления, создание межрайонных комиссий по вопросам переселения, в том числе из санитарно-защитных зон.

2. Первый заместитель главы администрации города контролирует и направляет деятельность:

- отдела международных связей;
- отдела промышленности;
- глав администрации районов города по вопросам инвестиций и развития сельского хозяйства;
- комитетов по управлению жилищным фондом, по управлению имуществом, по охране окружающей среды и природных ресурсов;
- фонда имущества;
- департаментов: жилищно-коммунального хозяйства; городского хозяйства; благоустройства и транспорта; торговли, продовольствия и платных услуг.

3. Первый заместитель главы администрации города осуществляет руководство:

- межведомственными комиссиями;

- комиссиями по регистрации граждан в городе;
- административной комиссии;
- противоэпидемической комиссией.

По закрепленным за ними вопросам заместители главы местной администрации издают распоряжения, обязательные к исполнению соответствующими органами и должностными лицами. Заместители главы местной администрации несут персональную ответственность за выполнение ими своих обязанностей.



Пример

Пример функций аппарата местной администрации города (городского округа)

Функциональным органом местной администрации является ее *аппарат*.

Основными структурными подразделениями аппарата местной администрации, как правило, являются:

- общий отдел;
- организационный отдел;
- контрольный отдел;
- юридический отдел;
- межведомственный архив;
- управление ЗАГС.

В структуре отделов аппаратов администраций могут быть образованы более мелкие функциональные подразделения: подотделы, бюро, группы, секторы, способствующие реализации закрепленных за отделом функций.

Например, в структуре общего отдела аппарата администраций, как правило, выделяются:

- сектор приема граждан и письменных обращений граждан;
- сектор по работе с распорядительными документами;
- канцелярия.

Структура аппарата администрации, его численность, фонд оплаты труда утверждаются главой администрации. Руководители и работники отделов аппарата назначаются и освобождаются от должности главой администрации по представлению руководителя аппарата.

Руководитель аппарата администрации в пределах своих полномочий организует, контролирует и направляет деятельность всех его структурных подразделений.

Приведем примерные функции руководителя аппарата администрации.

1. Руководитель аппарата администрации ведет вопросы:

- контроля за выполнением принимаемых распорядительных документов администрации, поручений главы администрации;
- организационного обеспечения деятельности аппарата администрации;
- работы органов записи актов гражданского состояния, архивного дела;
- взаимодействия администрации со средствами массовой информации;
- организации приема, рассмотрения заявлений и писем граждан;
- организации и проведения учебы аппарата, отделов и служб администрации;
- делопроизводства администрации: обеспечение единого порядка работы с документами;
- подготовки наградных материалов;
- планирования работы администрации;
- организации помощи в подготовке материалов к заседаниям муниципального совета;
- рассмотрения проектов распорядительных документов и представления их на подпись главе администрации;
- финансово-хозяйственной деятельности аппарата администрации;
- подготовки материалов коллегий администрации, совещаний;
- информатизации и компьютеризации отделов, служб администрации;
- обеспечения порядка в здании администрации, дежурства ответственных работников.

2. Руководитель аппарата администрации контролирует и направляет деятельность:

- общего отдела;
- организационного отдела;

- контрольного отдела;
- межведомственного архива;
- управления ЗАГС.

Местная администрация подконтрольна в своей деятельности предварительному органу местного самоуправления (муниципальному совету) и обязана по запросу совета, депутатской комиссии и депутатов предоставлять необходимую информацию и документы.

Контроль за исполнением постановлений и распоряжений местной администрации осуществляет глава местной администрации, его заместители, технические секретари приемных, руководители структурных подразделений администрации и уполномоченные ими лица.

.....

Непосредственный контроль за исполнением документов возлагается на контрольный отдел местной администрации, который осуществляет координацию и оперативную работу по контролю за исполнением документов и анализирует данные о ходе и сроках выполнения документов, заданий. Ответственность за организацию контроля в структурных подразделениях администрации возлагается непосредственно на их руководителей.

Основная задача контроля за исполнением распорядительных документов – обеспечение своевременного и качественного исполнения заданий, поручений, зафиксированных в них.

Контролю подлежат все зарегистрированные документы, в которых указаны сроки исполнения и ответственные исполнители. По указанию руководства на обязательный контроль может быть поставлен любой документ.

Контроль за исполнением документов включает:

- контроль по существу вопросов, содержащихся в поставленных на контроль документах;
- контроль за сроками исполнения документов;
- контроль по регулированию хода исполнения документов.

Организация контроля исполнения строится на базе автоматизированного банка регистрационных данных, которые систематизируются по срокам исполнения документов, по исполнителям, по кураторам, по тематике и т. п.

Специалист контрольного отдела ведет «папки контроля». В них концентрируются документы, связанные с подготовкой вопроса и выполнением распорядительных документов: план подготовки вопроса, докладные записки, меро-

приятия по организации выполнения документов, информации с мест, справки о результатах проверок, статистические данные, справочные материалы об исполнении документов, выписки из решения о снятии контроля и др.

Специалисты контрольного отдела ежедневно просматривают банк регистрационных данных и за 5 дней до срока исполнения напоминают исполнителю о его приближении. Направляют исполнителям уведомление установленной формы. По первому требованию специалистов контрольного отдела исполнители обязаны давать исчерпывающие ответы о ходе исполнения находящихся на контроле документов.

Если в процессе исполнения выясняется невозможность соблюдения первоначально установленного срока, то продление срока исполнения должно быть оформлено исполнителем не менее чем за 3 дня до истечения срока исполнения документа.

После завершения исполнения и записи всех необходимых данных в банк регистрационных данных на документах проставляется штамп «Снято с контроля» и сообщается в общий отдел администрации для отметки о выполнении в журнале регистрации распорядительных документов. Передача на хранение в архив производится ежегодно в январе.

Данные о результатах исполнения контролируемых документов сообщаются контрольному отделу по состоянию на первое число каждого месяца и докладываются главе администрации, руководителю аппарата администрации.

Данные о результатах контроля за исполнением документов периодически анализируются контрольным отделом. На основе анализа разрабатываются предложения по повышению исполнительской дисциплины, совершенствованию организации контроля и др. Данные анализа представляются главе администрации, руководителю аппарата администрации. Глава администрации и его заместители (в пределах компетенции) вправе в установленном законом порядке вносить в соответствующие органы представления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, органов общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций за невыполнение актов местной администрации. Представление должно быть рассмотрено соответствующими органами в течение не более 15 дней со дня его получения.

5.9 Пример структуры исполнительной власти муниципального образования (городского округа) «город Томск»

Главой исполнительной власти является – **мэр** города. Основные направления деятельности администрации города определяются мэром. Все департаменты (*отраслевые структуры администрации* города) находятся в его непосредственном подчинении. Кроме того, ему подчиняются также и *территориальные администрации* – администрации Кировского, Советского, Ленинского и Октябрьского районов, городское Управление финансов, Комитет по информационной политике, Управление по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям, второй отдел, советники. Мэр курирует Градостроительный совет. Мэр имеет *заместителей*.

В подчинении *первого заместителя мэра по социальным вопросам* находятся Управление образования; Управление культуры; Управление по физической культуре, спорту, молодежной политике и туризму.

Заместитель мэра по экономике руководит Департаментом экономики, в который входят:

- Комитет по экономической политике и инвестиционным ресурсам;
- Комитет по промышленности, малому и среднему бизнесу;

Заместитель мэра по экономике курирует:

- экономические подразделения отраслевых управлений и территориальных округов;
- Коллегию работников финансово-экономических служб бюджетных и муниципальных предприятий и учреждений.

В ведомстве *заместителя мэра по жилищно-коммунальному хозяйству (ЖКХ), благоустройству, энергетике, транспорту, связи* находятся:

- Департамент дорожного строительства, благоустройства, и транспорта;
- Департамент по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству;
- отдел оперативного реагирования;
- отдел планирования перспективного развития.

Также *заместитель мэра по ЖКХ* курирует:

- жилищную инспекцию;
- Центр муниципального заказа;
- Управление по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям.

В ведомстве *заместителя мэра – управляющего делами* находятся отделы:

- Контрольный комитет;
- юридический отдел;
- кадровая служба;
- бухгалтерия;
- первый отдел;
- Общий отдел;
- отдел информатизации;
- Городской архив.

В подчинении *заместителя мэра – директора Департамента недвижимости* находятся:

- аппарат директора департамента недвижимости;
- отдел учета объектов муниципальной собственности и земельных ресурсов;
- рекламно-разрешительный отдел;
- отдел объектов муниципальной собственности;
- отдел приватизации и конкурсных отношений;
- отдел контроля эффективности работы муниципальных предприятий и муниципальных учреждений.

Также директор Департамента недвижимости курирует деятельность:

- Главного управления архитектуры;
- Комитета по земельным ресурсам и землеустройству;
- Комитета по экологии и природным ресурсам;
- муниципального предприятия «Томск исторический»;
- муниципального учреждения «Томское городское имущественное казначейство»;
- дирекции экологического фонда.

В состав *Департамента градостроительства и перспективного развития города (директор – заместитель мэра)* входят:

- Комитет по градостроительству и перспективному развитию города;
- отдел по учету и распределению жилья администрации г. Томска;
- отдел перспективного развития и инженерного обеспечения;
- отдел формирования планов капитального строительства и застройки.

Директор Департамента градостроительства курирует деятельность:

- строительных фирм;
- муниципального предприятия «ТомскСтройЗаказчик»;
- муниципального учреждения «Малое архитектурно-планировочное бюро»;
- Главного управления архитектуры;
- Комитета по земельным ресурсам и землеустройству.

В состав *Департамента общественных и межрегиональных отношений* (директор – заместитель мэра) входят:

- Комитет по территориальной политике и международным отношениям;
- Комитет по информационной политике;
- отдел науки и ВУЗов;
- отдел по работе с депутатами.

Директор Департамента общественных отношений курирует общественные организации, политические партии, национальные и религиозные организации.

В ведомстве глав *территориальных администраций* Кировского, Советского, Ленинского и Октябрьского районов находятся аппараты управления, подведомственные предприятия и учреждения, обеспечивающие функциональную деятельность администрации районов.

5.10 Процесс муниципального управления, его содержание и основные характеристики

Управление муниципальным образованием характеризуется не только статистическими показателями, организационным закреплением вариантов разделения управленческого труда, организационной структурой системы управления, установленными связями между звеньями системы управления, но и *динамическими* характеристиками управления как процесса [2, 14, 22].



Динамика управления – это постоянное или периодическое воздействие на объект системы муниципального управления через акты (введение нормативов, положений, распоряжений), действующие в течение определенных периодов времени и таким образом координирующих деятельность людей в управляемой системе.

Постоянное воздействие – действующая функция, организационная структура управления, распределение полномочий, нормативные акты, инструкции и т. д., а также любая форма системы действующего хозяйственного механизма. Постоянное воздействие создает впечатление длительной устойчивости, неизменчивости, но с изменением воздействия внутренних и внешних факторов приводит к изменению масштабности объекта управления, хозяйственных связей и т. д.

Периодическое воздействие – это более активная форма воздействия. В этом случае руководитель принимает непосредственное участие в анализе информации о ходе деятельности объекта системы муниципального управления, подготовке вариантов принимаемых решений и их реализации.

Если рассматривать управление в целом, как вид трудовой деятельности, то можно утверждать, что оно обладает всеми чертами трудового процесса.



*Исходя из этого можно дать понятие **процесса управления** как совокупности целенаправленных действий руководителя и аппарата управления, направленных на обеспечение согласованной совместной деятельности людей для достижения поставленной цели.*

Стадиями процесса управления являются: целеполагание, аналитическая и информационная работа, выработка и выбор вариантов действий и организационно-практической работы в объекте.

Способы осуществления процесса управления можно разделить на две группы в соответствии с характером управленческого труда: это информационно-аналитическая (интеллектуальная) работа и организационная работа. Специальные способы первой группы: сбор, хранение, передача и переработка информации; анализ, расчет, разработка вариантов решений. Специальные спосо-

бы второй группы: разъяснение, убеждение, стимулирование, реализация заданий. Организационная работа имеет свои специфические методы, которые используются на заключительном этапе процесса управления и являются методами управления (экономические, организационно-административные и социально-психологические).

Чтобы управлять, необходимо не только решать, что и как делать, но и заставить людей это делать, заинтересовать, организовать, убедить, разъяснить, проконтролировать.

Цель управления – это желаемое, возможное и необходимое состояние управляемой системы (объекта) муниципального образования. Процесс муниципального управления направлен на достижение этого состояния. Исходя из этого можно сформулировать требования, предъявляемые к цели. Она должна быть:

- определенной, ясной, значимой и достижимой;
- научно обоснованной и конкретно выражать требования развития объекта.



.....

Содержание основной цели управления должно быть более высокого порядка. Так, например, цель управления муниципальным образованием должна соответствовать общей цели развития общества и государства.

.....

Параллельно с целеполаганием ведется информационная работа, так как без достаточно полной информации трудно правильно сформулировать цель воздействия. Информационные операции начинаются с целевой стадии и продолжаются на протяжении всего процесса управления.

Выработка и выбор вариантов действий определяются не только целью, но и наличием информации о тех или иных сферах деятельности, результатах анализа, показывающих слабые места работы.

Операции по выбору методов управления сводятся в основном к сопоставлению цели воздействия с механизмом управления, дающим возможность выбора наиболее эффективных методов для достижения поставленной цели. Это операции аналитического характера, предполагающие проектирование новых блоков механизма муниципального управления, новых рычагов воздействия.



.....
Операция – это простейший вид управленческого воздействия (руководителя или аппарата управления).

Последовательность и сочетание операций составляют процесс управления.



..... **Пример**

Операциями практической организационной работы являются: доведение распоряжений по данному решению до исполнителя, их разъяснение и уточнение, распределение заданий, учет и контроль за их выполнением.

5.11 Информационное обеспечение процесса муниципального управления и его основные характеристики

Чтобы процесс муниципального управления был эффективным, необходима соответствующая информационная база. При этом в распоряжении мэра должно быть не многотомье статистики, а предельный минимум показателей, отражающих причины и ожидаемые последствия деструктивных процессов.

Зрелость информационной базы города подразумевает прежде всего единство трех видов характеризующей ее информации: картографической и иной визуальной, статистической и текстовой [3, 14].

Городское управление можно считать в достаточной степени сформировавшимся, если горожане и организации в порядке информирования будут получать планы своих микрорайонов и общин, доклады мэров, а молодежь – кодексы родного города. Ключевой путь создания устойчивых и управляемых городов и градосистем – постоянная диспозиция на равных правах за «круглым столом» трех главных субъектов городского управления (горожане и их общины, власти города, профессионалы и их сообщества).

Одной из *основных проблем технологии управления муниципальным образованием* являются прямые и обратные связи между населением и органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления как субъекты управления определяют, разрабатывают и обеспечивают реализацию политики местного жизнеобес-

печения и развития; население подчиняется решению властей, встраивается в систему определенных отношений, как-то к ней относится, реагирует и влияет (или не влияет).



Обратная связь – это оформленная реакция населения на проводимую политику, действия или бездействие органа власти, доведенные до его (органа власти) сведения.

Развитие механизмов прямой и обратной неинформационной связи необходимо также и для осуществления полноценного общественного контроля [6].



Пример

Механизм прямой и обратной связи между органами власти и населением может осуществляться посредством [3]:

- письменных обращений населения в органы местного самоуправления;
- личного приема населения во властных структурах;
- организации широкомасштабных встреч представителей власти с населением;
- проведения референдумов, социологических опросов по вопросам развития муниципального образования;
- периодической отчетности органов власти о проделанном и задуманном через СМИ;
- пропаганды гражданской активности, возможности участия каждого в управлении муниципальным образованием, регионом, государством;
- паблик рилейшнз (связей с общественностью) и др.

В зависимости от того, как организована работа с населением, можно судить о результативности и перспективности деятельности органа власти. Организация же зависит от тех целей, которые поставлены и должны быть достигнуты в конкретном периоде.

Обязанности по справочно-информационному обслуживанию населения возложены на приёмную главы администрации и соответствующие отделы администрации.

Когда население знает о деятельности руководящих органов, понимает их цели, задачи и методы, оно четко определяет свои позиции, адекватно реагирует, активно откликается на их призывы. И наоборот, недостаточная информированность порождает неуверенность, подозрительность, пассивность, противодействие и даже панику. Поэтому особое место в деятельности администрации муниципального образования занимает вопрос регулярного информирования населения о проделанной работе по улучшению благосостояния посёлка, важнейших событиях в области.



Пример

На практике используются различные методы информирования населения о деятельности администрации муниципального образования:

- прием населения;
- рассмотрение обращений граждан – жителей муниципального образования;
- встреча руководителей с населением, трудовыми коллективами и общественными организациями;
- ежемесячные «горячие линии»;
- ящик «Для предложений», установленный в здании управы;
- информационные стенды;
- привлечение средств массовой информации (местная газета, использование местного радио- и телеэфира).

5.12 Сущность и свойство управленческого решения

Процесс управления муниципальным образованием отличается динамичностью. Изменения внутренней и внешней среды заставляют принимать разнообразные управленческие решения.

Основными факторами, влияющими на организацию и функционирование системы (объекта) муниципального образования, являются технико-технологические, социально-экономические и региональные.



В связи с этим выделяют две группы задач, требующих решения:

- 1) **функциональные**, обусловленные спецификой труда в организации, полномочиями отдельных работников и носящие в основном стандартный характер;
 - 2) **ситуационные** – возникающие при нарушениях взаимодействия подсистем и элементов систем под влиянием технико-технологических, социально-экономических и региональных факторов.
-

Быстрота реакции на внешние изменения ситуации (условий функционирования) характеризует адаптивные свойства объекта и предел его управленческих возможностей. Если ситуация меняется быстрее, чем возникает ответная реакция объекта, то такая ситуация становится неуправляемой. Поэтому структура объекта (с учетом обеспечения адаптивности) должна формироваться исходя: во-первых, из традиционно-функциональной специализации управленческих работ, во-вторых, из необходимости иметь проблемные подразделения. Данные ситуационные подразделения могут функционировать временно и при необходимости упраздняются.

По источникам возникновения решения делят на *инициативные*, по предписанию, по предложению «снизу». В психологическом аспекте наибольшую трудность представляет ситуация разработки решения по предложению, так как систематическое «навязывание» решений может нанести ущерб проявлению инициативы людей.

По способу доведения решения делятся на письменные и устные.

По юридическому оформлению управленческие решения могут быть оформлены в виде плана, приказа, распоряжения, инструкции; по способу фиксации они делятся на основные и косвенные. При этой классификации следует помнить о разнице между приказом и распоряжением.

Приказ – наиболее категоричная форма управленческого решения, обязывающая подчиненных выполнить решение в точно установленный срок. Основанием для приказа является постановление или распоряжение местной администрации, решения муниципального совета, главы муниципального образования.

Распоряжение – это разновидность приказа, направленная на решение частных вопросов, исходящих не только от руководителей, но и от других лиц в пределах их компетенции.

По субъекту муниципального управления, принимающего управленческое решение, выделяются решения: *индивидуальные, коллективные и коллегиальные*. Первые принимаются лично руководителем, вторые – коллективами объектов управления, третьи – коллегиальными органами (советами, правлениями, комиссиями и т. д.).

По степени уникальности (новизны) управленческие решения делятся на *рутинные* и *новаторские*. Новаторские решения отличаются спецификой в построении процесса принятия этих решений и в содержании отдельных его этапов, носят творческий характер.

По методам разработки различают *количественные* управленческие решения (включающие методы математического программирования), *экономико-статистические*, а также *эвристические* решения, основанные на использовании логики, интуиции, опыта, знаний. Использование математического программирования позволяет по заранее заданным параметрам находить оптимальные решения.

По степени неопределенности, зависящей от количества информации, имеющейся у органов управления объектом системы муниципального управления, управленческие решения подразделяются на *детерминированные*, принимаемые в условиях определенности при наличии полной информации, и *вероятностные* – принимаемые в условиях неопределенности, т. е. при отсутствии необходимой информации по проблеме.

С позиции рассмотрения целей управленческие решения можно классифицировать как *одноцелевые* и *многоцелевые*.

По степени регламентации решения подразделяются на *регламентирующие, ориентирующие* и *рекомендательные* (они направлены на деятельность подчиненных).

Регламентирующие решения жестко устанавливают права, обязанности и ответственность подчиненных, исключается самостоятельность их действий.

Рекомендательные решения дают подчиненным широкий выбор конкретных путей для проявления инициативы.

Ориентирующие решения однозначно определяют лишь основные моменты деятельности, в решении же второстепенных вопросов допускается проявление самостоятельности подчиненных.

По функциональному признаку (содержанию) управленческие решения подразделяются на *экономические, социальные, политические, организационные, технические*.

Учитывая, что любое управленческое решение строится с **учетом периода его действия**, оно может быть *долгосрочным* (перспективным) и *оперативным*. Перспективные управленческие решения определяются в общих чертах, они лишь задают направления для реализации определенной цели. Оперативные решения предусматривают меры по реализации намеченных направлений развития объекта.

Все управленческие решения в зависимости от характера проблем и методов их разрешения разделяются на следующие типы:

- по используемым методам;
- по творческому вкладу;
- по степени формализации проблем.

С **учетом используемых методов и стереотипности** ситуации выделяются *программируемые* и *непрограммируемые* решения. К программируемым обычно относятся стандартные и повторяющиеся управленческие решения. Для их решения применяется известная модель с внесением необходимых корректировок на специфические особенности.

К непрограммируемым относятся управленческие решения, которые принимаются в новых ситуациях. Они могут носить разовый творческий характер. Некоторыми авторами эти управленческие решения по степени их уникальности (**творческому вкладу**) подразделяются на *рутинные, селективные, адаптационные* и *инновационные*.

Рутинные управленческие решения – принимаются согласно отработанному механизму и имеющейся программе действий. Необходимо изучить особенности ситуации, соотнести ее с накопленным опытом. Проявление творческого подхода не обязательно, так как решения известны.

Селективные управленческие решения – принимаются в процессе выработки решений, а также при оценке различных альтернатив и выборе из них оптимальных, когда в ограниченных пределах проявляется инициатива и свобода действий подчиненных.

Адаптационные решения – при их разработке сочетается использование творческого подхода с использованием новых идей. Большое значение имеет личная инициатива руководителя для поиска нового решения известной про-

блемы. В таких ситуациях возникают дополнительные и непредусмотренные трудности.

Инновационные управленческие решения – при их выработке возникает необходимость принятия неординарных решений в связи со сложностью и непредсказуемостью событий.

По степени формализации проблем управленческие решения делятся на хорошо структуризованные, слабо структуризованные и неструктуризованные.

Структуризованные управленческие решения – это количественные выражения зависимости между элементами ситуации.

Хорошо структуризованные управленческие решения – при их выработке используются количественные методы анализа, поэтому можно получить численное значение зависимости между элементами конкретной ситуации.

Неструктуризованные управленческие решения – как правило, носят описательный характер, т. е. описываются важнейшие ресурсы, признаки и характеристики, используются эвристические методы, основанные на интуиции, логике, теоретических рассуждениях, опыте, профессионализме руководителя или коллегиальных органов управления.

При изучении проблем и разработке управленческих решений необходимо использовать системно-комплексный подход.

При разработке управленческих решений необходимо не только определить варианты действий, но и провести определенные организационно-распорядительные действия в процессе их осуществления.



Организационно-распорядительная деятельность – это форма осуществления принятых управленческих решений, при этом руководитель должен:

- оформлять организационную документацию по этому решению и доводить ее до исполнителей;
- разъяснять содержание управленческого решения, его важность и необходимость;
- конкретизировать задачи по принятому управленческому решению и вносить коррективы в его содержание с изменением условий функционирования объекта;
- назначить ответственных по данному управленческому решению;

- организовать контроль за ходом выполнения принятого решения;
- организовать практическую оценку выполненных управленческих решений.

.....

Организационно-распорядительная деятельность в процессе принятия управленческих решений – это работа руководителя непосредственно с людьми, исполняющими принятое решение [2, 5].

5.13 Муниципальное управление инфраструктурой, социальной сферой и экономикой муниципального образования



.....

*Экономическая система, в которой денежный объем поставляемых в нее ресурсов, как правило, не равен сумме продукции (услуг), отдаваемой во внешнюю среду, представляет собой **открытую систему** (регион, город) [22].*

*Под **градообразующими предприятиями** понимают те, чья продукция поставляется за пределы города.*

.....



Пример

К предприятиям инфраструктуры относятся те, основная часть продукции которых реализуется внутри города (розничная торговля, бытовые услуги, строительные организации, детские дошкольные и общеобразовательные учреждения, ЖКХ, больницы и поликлиники, общественный транспорт, учреждения культуры).

.....

Строительство

Комфортность проживания в городе связана с его пространственными решениями: планировкой объектов инфраструктуры (магазинов, аптек, школ и т. д.). Рыночный механизм не дает гарантий комфортной компактной застройки. Негативный внешний эффект рынка сказывается в том, что частные лица требуют сначала строительства жилья, которое они готовы оплатить. Затем появляется спрос на торговые объекты и другие предприятия инфраструктуры, но

разместить это не всегда возможно. Поэтому есть потребность в административном регулировании, данную функцию осуществляет Главное архитектурно-планировочное управление (*ГлавАПУ*). Основой для принятия решений о выделении городской территории под строительство является *Генеральный план развития города*, в котором предусмотрена долгосрочная пространственная перспектива развития города, осуществлена подетальная планировка городских территорий (привязка основных объектов новых районов города к соответствующим топографическим точкам) [22].

Для разработки Генерального плана развития города нужны сведения: прогнозируемая численность населения города, которая включает естественный прирост населения и миграцию. Миграция зависит от финансово-экономического положения предприятий города, особенно градообразующих.

Городские власти занимаются прогнозированием прироста численности работающих, увеличения нагрузки на инженерные коммуникации и энергетические мощности города.

Наличие Генерального плана еще не дает гарантии планомерной застройки отечественных городов. В центрах многих городов располагаются трущобы (районы с ветхим и аварийным жильем), так как раньше Генеральные планы разрабатывались без учета финансовых возможностей города и его жителей. Ветхое жилье советские органы власти должны были сносить, но семьям взамен должны предоставлять другое жилье. Городские территории «расползались» на огромные пространства, что привело к необходимости строительства коммуникаций большой протяженности и постоянному удорожанию их обслуживания и ремонта [22].



Выводы

Преследование краткосрочных выгод приводит к негативным последствиям, так как в результате роста транспортных издержек, затрат на эксплуатацию и ремонт инженерных коммуникаций стоимость суммарных общественных потерь многократно превышает объем инвестиций в строительство жилья, предоставленного семьям из трущобных районов.

Существует традиционное представление, что имущественный налог, взимаемый со стоимости строений, и оценка земли для взимания налога на землю должны быть выше. Однако по мере старения зданий и упадка предприятий,

расположенных в центре города, наиболее состоятельные граждане, платящие налоги, переезжают в пригород; домовладельцы, чтобы сохранить прежний уровень доходов, перепланировывают квартиры, увеличивая их число и уменьшая площадь, и сдают их людям с относительно низкими доходами. Процесс продолжается, пока в городе не образуются трущобы (по-другому, гетто, «эффект баранки») – перенаселенный центральный район с пришедшими в упадок градообразующими предприятиями (высокие налоги на землю способствуют «уходу» индустрии из города) и организациями инфраструктуры (поскольку безработные и не полностью занятые предъявляют низкий платежеспособный спрос на их услуги).

Различный механизм образования трущоб в капиталистических городах и социалистических центрах приводит к тому, что в капиталистических городах трущобные кварталы отличаются высокой плотностью населения на единицу площади городской застройки, в социалистических – наоборот, низкой.

Генеральный план развития города может не выполняться в силу объективных обстоятельств (например, из-за влияния научно-технического прогресса). Научно-технический прогресс требует корректировки Генерального плана (например, посещение кинотеатров уменьшается; увеличивается потребность в более качественных услугах предприятий общественного питания и торговли по сравнению со средними нормативами по Санитарным Нормам и Правилам; появление оборудования для котельных, расположенных в многоквартирных домах, других инженерных новинок) [22].



Выводы

Генеральный план развития города нужен на 20–25 лет, но он не может быть точной инструкцией и со временем претерпевает некоторые изменения.

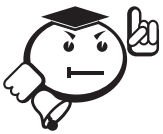
Организация строительного процесса. Управление капитальным строительством и Градостроительный совет

Регулирование рынка строительства необходимо для сохранения и укрепления конкуренции, которая приводит к снижению стоимости строительства и росту качества; в то же время стандарты качества задаются и проверяются административно.

Цены на первичном рынке (новое жилье) зависят от издержек строительных организаций; рынок готового жилья является вторичным, на его цены вли-

яют степень износа, местоположение, другие факторы (а также цены на первичном рынке).

Конъюнктура на рынке жилья оказывает большое влияние на развитие города в целом. Необходимо отметить, что при больших объемах жилого фонда и низкой средней рентабельности сектора коммерческих предприятий традиционным рецептом, обеспечивающим возврат города в состояние развития, является строительство дорогого жилья с повышенной степенью комфортности, в целом приводящее к снижению плотности населения.



.....

Перед городскими властными структурами в целом стоит задача снижения стоимости строительства жилья и развертывания больших объемов гражданского строительства. Для решения этой проблемы применяется механизм создания искусственной монополии – Управление капитальным строительством (УКС) города, которое выступает в качестве генерального заказчика на рынке строительных услуг. Это позволяет добиться снижения цен строительных организаций, которые работают в конкретных условиях. УКС проводит торги на получение заказа строительными организациями, проверяет представленные строительными организациями сметы; кроме того, используя централизованные, полученные от заказчиков денежные средства, УКС в ряде случаев может осуществлять закупки строительных материалов большими партиями, что также приводит к снижению стоимости строительства.

Торги проводятся также на строительство дорог, школ, перекладку инженерных сетей, др. работы.

В настоящее время создаются Управления муниципального заказа, деятельность которых на три четверти связана с проведением торгов по распределению строительных подрядов. Частично эта деятельность похожа на деятельность УКС, но УКС имеет специалистов в области строительства, ремонтно-строительную базу.

.....

Реконструкция старого и создание нового ансамбля домов, парков требует создания *Градостроительного совета*, в котором обсуждаются наиболее сложные градостроительные проблемы. Как правило, членами его являются ар-

хитекторы, наиболее авторитетные хозяйственники, ученые, художники. Заседания проводятся открыто, в присутствии средств массовой информации.



***Градостроительный совет** – общественный орган, который обсуждает наиболее важные городские проблемы и дает рекомендации мэру, который последние вправе отклонить. Фактически созданный Градостроительный совет предоставляет возможность бесплатного привлечения к работе над долгосрочными перспективами города наиболее известных в городе экспертов [22].*

Отметим, что так же как и в случае с УКС, в настоящее время во многих российских городах Градостроительные советы существуют номинально (во многом, кроме отношения мэра к деятельности данного органа, здесь важна *позиция главного архитектора города, ответственного за организацию работы совета*), а вместо них при главах администраций создаются экспертные советы. Тем не менее Градостроительный совет представляет наиболее удачную форму общественной экспертизы *долгосрочных проектов*, влияющих на жизнь города. «Эффект баранки» – градостроительная ошибка, которая является трудноустраняемой и в долгосрочной перспективе обходится городу очень дорого. В деятельности экспертных советов присутствует влияние политической конъюнктуры.

Функции Градостроительного совета следующие [22]:

- рассмотрение проблем, последствия от принятия решений по которым будут оказывать влияние далеко за пределами сроков очередных выборов мэра; в частности, именно на этих совещаниях должен рассматриваться Генеральный план развития города; осуществление необходимых корректировок;
- проведение конкурсов на лучшие проекты объектов, имеющих высокую эстетическую ценность для жизни города.

Городская недвижимость. Учет и распределение жилья

Центральное звено в учете городской недвижимости – Бюро технической инвентаризации (БТИ). После проведения любых строительных операций (реконструкция, перепланировка, новое строительство) данные об этом переносятся в БТИ; здесь есть поэтажные планы, площади жилых и нежилых помещений, оценка (*инвентаризационная*) их стоимости. БТИ, ЗАГС и паспортные столы –

первоисточники информации о городской недвижимости, населении города, здесь создаются автоматизированные общегородские базы данных, которые являются основой всей муниципальной информационной системы. Данные из БТИ идут в налоговые инспекции (налог на имущество физических лиц, данные о купле-продаже жилья риэлтерскими фирмами, сдача в аренду Комитетом по имуществу нежилых помещений).

При создании муниципального образования четко определяются границы его территории. Держателем данных (при осуществлении зонирования и экономической оценке земель) является *Комитет по земельным ресурсам и землеустройству*, разрабатывающий Кадастр земель города.

Правовая неопределенность в имущественных вопросах вызывает конфликты местного самоуправления с субъектом Федерации. У субъекта Федерации есть рычаг давления в форме сокращения налоговой базы города в случае перерегистрации основных крупных налогоплательщиков за пределами города, но в границах субъекта Федерации. Естественно, это подрывает возможности развития города и, в конечном счете, отрицательно скажется на развитии субъекта Федерации. Однако краткосрочные политические цели могут определять логику и регионального управления. Но у города есть свой «ответ»: при такой перерегистрации предприятий муниципалитет вполне может сделать дорогими используемые «иногородним» хозяйствующим субъектом городские производственные ресурсы (например, землю). Однако это возможно тогда, когда *зонирование* уже проведено, определены ставки земельного налога и требуется лишь некоторое их изменение. (Зонирование – деление территории города с целью установления различных ставок земельного налога, а также регулирования землепользования.) Необходимо также учитывать, что указанная мера может снизить инвестиционную привлекательность города для корпораций, которые могли бы открыть здесь свои филиалы.

БТИ может быть организовано в форме муниципального предприятия или учреждения в отличие от *отдела по учету и распределению жилья*, который является структурным подразделением городской администрации. Отдел по учету и распределению жилья занимается следующим: регистрирует сделки с жильем; приватизирует жилье по заявлениям граждан; учитывает новое жилье; фиксирует условия проживания граждан и по результатам обследования может включить горожан в очередь на получение бесплатного муниципального жилья согласно «социальной норме».

Через жилищный отдел городским самоуправлением реализуется *жилищная политика* в городе: проводятся долгосрочные муниципальные займы, внедряется институт *ипотечного кредитования*.

Коммунальное хозяйство

Организации коммунального хозяйства по большей части находятся в муниципальной собственности, кроме электростанций и линий электропередач.

Если директора местных коммунальных организаций назначаются на должность на основе контракта с главой местного самоуправления, то в акционерных обществах исполнительного директора назначает и снимает правление акционерного общества или общее собрание акционеров. Если в муниципальных предприятиях допустимы *прямые, административные* методы управления со стороны муниципальных структур, курирующих работу коммунального хозяйства, то в акционерных обществах городская администрация может влиять через косвенные, экономические рычаги.

Большинство отраслей коммунального хозяйства – естественные монополии, поэтому существует необходимость ценового контроля. В России это делается путем прямого регулирования (фиксации) тарифов коммунальных организаций на уровне субъекта Федерации. Это делает *региональная энергетическая комиссия* при каждом из субъектов Федерации, в состав которой, кроме работников исполнительной власти в области, включаются и руководители крупных коммунальных организаций (прежде всего в административном центре), по рекомендации которой глава областной администрации утверждает тот или иной уровень тарифов. Следует считать, что во многом контроль этот является номинальным: будучи совещательным органом, комиссия практически не имеет возможности проверки расчетов, предъявляемых коммунальными организациями. Аудиторские проверки, которые проводились по инициативе некоторых губернаторов, неоднократно выявляли завышение тарифов [14, 22].

Водоснабжение и водоотведение

Функцию водоснабжения и водоотведения обычно выполняет организация «Водоканал». На ее балансе стоят сложные технические сооружения – насосные, станции хлорирования, очистки, инженерные сети, коллекторы и т. д.

Показателями эффективности деятельности по водоснабжению являются: показатели потерь воды в инженерных сетях; количество аварий за период; степень выполнения графиков планово-предупредительных ремонтов (ППР).

Чем выше степень изношенности инженерных сетей, тем чаще случаются аварии, что, в конечном счете, приводит к полной смене («перекладке») инженерных сетей.

На работе почти всех коммунальных служб сильно сказывается сезонность: летом имеет место минимальное потребление воды, тепла, электричества, газа, зимой потребление их резко повышается. Соответственно, при приблизительно одних и тех же текущих эксплуатационных затратах величина объема реализации коммунальных услуг резко меняется, что сказывается на всех финансово-экономических показателях. Например, летом осуществляется основной объем капитального ремонта, проводится очистка и восстановление ливневой канализации, ведется закупка топлива, необходимых материалов с целью подготовки к отопительному сезону. Это приводит к возникновению в отдельные месяцы плановых убытков от основной хозяйственной деятельности, что необходимо учитывать при оценке эффективности работы этих организаций.

В деятельности по водоснабжению и водоотведению «Водоканалом» осуществляется *ценовая дискриминация*: для разных групп потребителей устанавливаются различные тарифы; при этом для юридических лиц выше в целом, чем для населения, где стоимость услуги по доставке воды не покрывает затрат.



.....

Таким образом, это **перекрестное субсидирование**: за счет одних групп потребителей (юридические лица) другие (население) получают более дешевые услуги.

.....

В результате жилищно-коммунальной реформы предполагается ликвидировать имеющийся разрыв в стоимости услуг для разных групп потребителей [22].

При водоотведении выделяются 3 рода стоков:

- ливневые – те, которые уходят через ливневую канализацию;
- хозяйственно-бытовые – результат деятельности соцкультбыта;
- промышленные – результаты деятельности предприятий.

При этом очистка промышленных стоков возможна при известном химическом составе загрязнения, так что соответствующие технические установки по очистке необходимо стремиться размещать на самих предприятиях, максимально близко к источникам выброса жидких отходов. Наилучший вариант с

точки зрения городской экологии – полностью замкнутая схема водоснабжения предприятия, однако это не всегда осуществимо. (Определенное стимулирование экономии воды также достигается с помощью «водного налога» – платы, которую вносят предприятия за воду, забираемую из различных источников, в том числе и из городских подсистем.) Поэтому в городском коллекторе в конечном итоге смешиваются все стоки, поступающие на городские очистные сооружения.

«Водоканал» тесно взаимодействует с Управлением по охране природы: промышленные стоки должны соответствовать нормам, устанавливаемым с помощью шкалы предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК). При превышении ПДК на предприятие-виновника накладываются штрафы, частично поступающие в городской бюджет.

Теплоснабжение

Специфика отрасли состоит в том, что в муниципальной собственности находятся теплотрассы и котельные; однако, как правило, основные энергетические мощности, обеспечивающие города теплом, – ТЭЦ, ГРЭС, АЭС – являются частью ОАО. При подготовке к зиме необходимо обеспечить не только ремонт городских тепломагистралей, но и создать запасы топлива на всех энергетических объектах: снижение температуры может произойти неожиданно, что потребует существенно увеличить выработку теплоэнергии. Поэтому здесь требуется гораздо больший переходный запас топлива, чем, например, для поддержания заданного температурного режима.

В теплоснабжении потребителей также осуществляется перекрестное субсидирование: региональная энергетическая комиссия определяет общий тариф; население оплачивает только часть последнего, в льготных условиях находятся также тепличные хозяйства и гаражные кооперативы. Коммерческие предприятия часто оплачивают тепло по цене, превышающий данный тариф. Однако в зависимости от финансового состояния местного самоуправления убытки управления энергетических и тепловых сетей могут покрываться и из бюджета муниципального образования. В этом случае плата за теплоснабжение коммерческих предприятий осуществляется согласно тарифу.



Настоящей проблемой, связанной с перекрестным субсидированием, являются высокие тарифы на тепло и электроэнергию, которые делают неконкурентноспособной продукцию отечественных

предприятий, в то же время дотации на покрытие убытков энерго-
снабжающих организаций из бюджета часто покрывают неэффек-
тивность хозяйственной деятельности этих организаций.

.....

Специальными показателями, характеризующими эффективность дея-
тельности организаций теплоснабжения, так же как и для электроснабжения,
являются: соблюдение графиков выполнения ППР; количество аварий; потери
тепла (электричества) в сетях.

Объемы указанных потерь тесно связаны с удачной или неудачной пла-
нировкой города: разбросанность городских кварталов удлинняет протяженность
теплотрасс, что увеличивает затраты как на транспортировку тепла, так и поте-
ри при этой транспортировке. В связи с сегодняшними достижениями научно-
технического прогресса во многих городах рассматривается западный опыт ис-
пользования децентрализованного снабжения. В этом случае применяются
установки, расположенные в подвалах домов, работающие, как правило, на га-
зовом топливе. Если этот опыт оправдает себя в российских условиях, то, воз-
можно, схема организации работы всей этой отрасли в ближайшие 10–20 лет
может существенно измениться.

Электроснабжение

Выработка электрической энергии также осуществляется в основном на
предприятиях и организациях, входящих в состав ОАО, а муниципальные
предприятия осуществляют передачу энергии городским потребителям, а также
частичную ее «переработку», которая заключается в приведении физических
параметров энергии (например, силы тока) к параметрам, необходимым для по-
требления населения, организаций сферы соцкультбыта, торговли, других
предприятий. Здесь также имеет место ценовая дискриминация, при этом тари-
фы на отпуск электроэнергии регулирует региональная энергетическая комис-
сия [22].

В функции городского предприятия, на балансе которого стоит кабельное
хозяйство города, кроме обеспечения электроэнергией населения и предприя-
тий входит также *освещение* городских улиц и кварталов. Городской бюджет
компенсирует затраты по эксплуатации *магистральных* (распределенных вдоль
главных улиц и шоссе) и *торшерных* (прежде всего, обеспечивающих внут-
риквартальное освещение) фонарей, при этом необходимо предусматривать
средства на смену разбитых фонарей. Смена осветительных приборов, ремонт

кабельного хозяйства, подключение дополнительной подсветки городских архитектурных памятников, фонтанов и площадей – все это также осуществляется городскими энергоснабжающими организациями.

Горгаз

Главной функцией городского газового хозяйства (Горгаза) является обеспечение населения газом для бытовых нужд, а также котельных, осуществляющих выработку тепла и горячей воды. Газ может подаваться через проложенные по городу трубопроводы *низкого давления* – в этом случае используется *природный газ*, стоимость которого существенно ниже, чем сжиженного. В последнем случае газоснабжение осуществляется посредством *газгольдеров*, которые располагаются внутри городских кварталов. Вторая схема менее экономична; кроме того, при транспортировке сжиженного газа автотранспортом по городу для последующей перекачки в газгольдеры невозможно полностью исключить вероятность аварии [22].

Вывозка мусора

Вывозка городского мусора и захоронение его на полигонах для *твердых бытовых отходов (ТБО)* – единственная отрасль коммунального хозяйства, где нет условий естественной монополии. Теоретически предприятия, осуществляющие вывозку *промышленных отходов*, могли бы участвовать в торгах на получение подряда на вывозку мусора (*торги за франшизу*). Однако на практике привлечение реальной конкуренции в данную отрасль – достаточно сложное дело: для вывозки ТБО требуются специально оборудованные машины, соблюдающие графики и маршруты передвижения по городу, что слабо согласуется с планами работы промышленных предприятий. В связи с этим вывозка городского мусора также по форме является монополией, город делится на районы, в которых действуют подразделения специализированной автотранспортной организации (эти подразделения могут быть и самостоятельными юридическими лицами). Тарифы на вывозку ТБО устанавливаются органом местного самоуправления. При этом для населения действуют средние нормы «мусорообразования» на одного человека, в соответствии с которыми рассчитывается плата за вывозку мусора с одного человека.

Складирование отходов на городских свалках и полигонах для захоронения ТБО, конечно, не лучший способ избавления от отходов. Наиболее известной альтернативой является строительство мусоросжигающих заводов. Однако в российских условиях они являются убыточными; вдобавок такое строитель-

ство требует единоразовых крупных инвестиций от города. Имеющиеся интересные технические разработки по переработке мусора пока еще не дошли до промышленной эксплуатации. В настоящее время, учитывая большие площади пустырей и неиспользуемых земель, действующая система захоронения ТБО, по-видимому, будет сохраняться.



Коммунальные организации непосредственно связаны друг с другом: в затратах «Водоканала» до 50% приходится на оплату потребляемой энергии, в издержках теплоснабжения затраты на воду также велики, а тариф на электрическую энергию зависит прежде всего от стоимости топлива, в том числе – газа. В свою очередь, при ликвидации перекрестного субсидирования рост тарифов для населения должен сопровождаться снижением тарифов для других групп потребителей.

В частности, увеличение платы за водоснабжение и канализацию для населения должно сопровождаться снижением платы на доставку воды для нужд теплоснабжения, что вызовет снижение общего тарифа на тепло и соответственно снизит затраты на тепло и для населения.



Выводы

Таким образом, ликвидация перекрестного субсидирования при одновременном планомерном проведении реформы в коммунальном хозяйстве должна вызывать существенно меньший рост тарифов для населения, чем в результате изменений, проведенных в одной из его отраслей. К сожалению, практика показывает, что повышение тарифов коммунальных организаций для населения не сопровождается соответствующим снижением тарифов для других потребителей. Это резко увеличивает социальные издержки проведения жилищно-коммунальной реформы [22].

Городской транспорт

Эффективность работы городского транспорта также сильно связана с реализованной планировкой кварталов города, как и эффективность работы коммунальных организаций. Длина пробега между остановками непосредственно влияет на эксплуатационные расходы, приведенные к единице перевозок, дру-

гими словами, в расчете на одного пассажира. Чем меньше пробег общественного транспорта между двумя остановками – при условии одинакового среднего числа вновь прибывающих на каждой остановке пассажиров, – тем больше объем перевозок, тем больше выручка автотранспортного предприятия [2, 22].

В результате специфических российских условий среди многих муниципальных работников возникло убеждение в объективной убыточности общественного транспорта как специфической отрасли городского хозяйства. При этом встречаются отсылки и к зарубежному опыту, где ситуация прямо противоположная (достаточно указать на описанный классиком американской художественной литературы Т. Драйзером опыт эксплуатации первых трамваев акционерными компаниями).

Многие крупные капиталистические города испытывают трудности в решении проблемы «транспортных пробок»; особенно это сказывается на движении автотранспорта в старых городах, сохраняющих свои исторические архитектурные центры. В связи с этим муниципалитеты стараются развивать общественный транспорт, причем одним из способов, стимулирующих пользование общественным, а не личным транспортом, является снижение платы за проезд. Указанное снижение компенсируется транспортным предприятиям дотациями из городского бюджета, косвенные выгоды, которые получает город от решения проблемы транспортных пробок, значительно превышают затраты бюджета [6, 22].

Указанная проблема становится весьма актуальной и для России – вопреки расхожим мнениям, средний уровень жизни населения за годы экономических реформ значительно вырос; как следствие, количество легковых автомобилей на улицах большинства российских городов резко увеличилось. Городские транспортные магистрали оказались не готовы к такому резкому увеличению нагрузки; во многих городах ведется реконструкция и перепланировка улиц, строятся объездные дороги, мосты. Однако даже в среднесрочной перспективе для отечественных мегаполисов альтернативы развитию общественного транспорта нет. В связи с этим повышение эффективности работы этой отрасли – одна из насущных задач муниципального управления.

Специфическими показателями, характеризующими эффективность управления транспортной организацией, кроме обычных финансово-хозяйственных показателей, также являются:

- коэффициент выхода подвижного состава на линию (маршрут);

- соблюдение графиков движения;
- коэффициент использования парка.

На осуществление перевозок сезонность влияет в меньшей степени, чем на деятельность коммунальных организаций, хотя летом необходимо предусматривать введение дополнительных маршрутов по доставке горожан на садово-дачные участки, что приводит к росту эксплуатационных расходов. Необходимо также учитывать существенные колебания нагрузки на транспорт в течение дня, а также изменение нагрузки на различные маршруты транспорта в выходные дни. Учитывая, что работа общественного транспорта всегда вызывает широкий общественный резонанс среди горожан, в структуре городской администрации, как правило, выделяется транспортный отдел, совместно с муниципальными транспортными организациями осуществляющий планирование и координацию деятельности. Кроме того, в число задач данного структурного подразделения также входит информирование горожан о работе городского транспорта, анализ и выработка долгосрочной стратегии развития городского транспорта, с учетом предложений по решению проблем, рассмотренных выше.

Управление социальной сферой города

Затраты на содержание социальной сферы в любом муниципальном образовании составляют едва ли не наибольшую часть расходов городского бюджета. «Сильная социальная политика» составляет, как правило, основную декларируемую цель выборных органов муниципального образования; в то же время *в силу отсутствия четких критериев эффективности управления в социальной сфере* здесь чаще всего звучат самые экстравагантные предложения, проводятся различные эксперименты.



Долгосрочные результаты социальной политики часто являются также прямо противоположными заявленным краткосрочным целям; в этом отношении добиваться стратегических целей в этой сфере не менее сложно, чем проводить продуманную градостроительную политику.

Для населения эффективность социальной политики часто сводится к количеству проведенных городских мероприятий – чем больше городских праздников, вдобавок шумно освещаемых прессой, тем лучше, по мнению многих избирателей, работает городская администрация. Эту особенность обществен-

ного мнения также необходимо учитывать. Однако комфортность повседневного проживания в городе определяется совсем другими направлениями социальной работы.

Основными отраслями социальной сферы являются образование и здравоохранение. Услуги этих отраслей не являются «классическими» общественными благами, такими, например, как национальная оборона. Тем не менее поскольку затраты в образовании и здравоохранении приводят к появлению *больших позитивных высоких эффектов для национальной экономики*, в большинстве развитых стран основная часть организаций, предоставляющих услуги указанных выше отраслей, является государственной и финансируется из бюджета. В России права граждан на получение образования и медицинской помощи гарантируются Конституцией. Таким образом, задача *эффективного* обеспечения граждан данными благами является заботой не только муниципалитета, но и государства в целом.

Организация среднего образования. Детские дошкольные учреждения

В ведении муниципального образования находятся средние общеобразовательные школы, детские дошкольные учреждения (сады и ясли), учреждения дополнительного образования (станции юных техников, студии и кружки бывших Домов пионеров, специализированные школы), а также школы-интернаты для детей-сирот и инвалидов. Профессиональное техническое образование и высшие учебные заведения находятся в ведении РФ и субъектов РФ, хотя следует отметить, что как в случае средних и дошкольных, так и в случае высших учебных заведений в настоящее время есть учреждения, фактически находящиеся в частной собственности. В данном случае «ведение» означает, прежде всего, финансирование из соответствующего – городского или федерального – бюджета [22].

Федеральные органы доводят до городского отдела народного образования (гороно) федеральные стандарты образования – школьные программы, критерии оценки знаний, плановые объемы нагрузки учителей начальных классов и учителей-«предметников».



Среди основных критериев результативности некоммерческой организации обычно выделяются *качество и экономичность*.



.....

*Под **качеством** понимается степень соответствия производимой услуги стандартам (качественным признакам), причем сравнение ведется по следующим направлениям:*

- *произведена ли данная услуга так, как требовалось;*
- *удовлетворен ли потребитель данной услугой, достигнута ли цель оказания данной услуги;*
- *оказана ли данная услуга своевременно, в тот период времени, когда она была необходима.*

*Под **экономичностью** понимается степень использования организацией выделенных ей ресурсов для достижения поставленных целей. Ресурсы выделяются в соответствии со сметой, представляющей собой финансовый план организации; таким образом, в случае если организация укладывается в смету, можно говорить о её экономичности.*

.....

Данные критерии, выделяемые в общей теории менеджмента, также характеризуют и результативность деятельности организаций социальной сферы. Дополнительным критерием, также известным из общей теории, в данном случае является качество трудовой жизни – *соответствие социально-технических характеристик некоммерческих организаций ожиданиям работников* [2, 22].

Задачи городского отдела образования представляются внешне относительно простыми: фиксация качества образования, предоставляемого различными образовательными учреждениями, бюджетное планирование, контроль за расходованием средств. Тем не менее осуществление прямого управления школами ставит ряд трудноразрешимых проблем – например, когда по результатам проверки деятельности образовательное учреждение выглядит неудовлетворительно, ученики не показывают того уровня знаний, который требуется государственным стандартом, весьма сложно определить, являются ли данные неудовлетворительные результаты следствием неэффективного управления образовательным учреждением, некачественным подбором работников или данным специфическим контингентом учащихся. В случае с коммерческой организацией в неудовлетворительных результатах в конечном итоге всегда виноват менеджер, наличие убытков приводит к смене руководства и ликвидации фирмы, если предпринятые меры не принесли результатов. Ликвидировать образова-

тельное учреждение, обеспечивающее выполнение конституционного права граждан на образование, невозможно; смена руководства школы далеко не всегда приносит ожидаемые улучшения. К сожалению, *в таких условиях многие отделы образования идут по пути снижения требований к степени соответствия уровня образования установленным государственным стандартам*. Такой способ «совершенствования» образования облегчается современной возможностью перевода неуспевающих за программой детей в классы для школьников с замедленным развитием.

Альтернативой подобной деятельности со стороны гороно является поиск и переподготовка кадров для школ; их аттестация; распространение передовых методик; проведение показательных уроков и другие методы повышения квалификации персонала и улучшения работы образовательных учреждений. Тем не менее основной проблемой в развитии образования в настоящее время является дефицит финансовых средств, в частности заработная плата работников образования, здравоохранения, культуры, науки. В связи с этим необходимым условием повышения эффективности деятельности социальной сферы является увеличение уровня оплаты труда работников вышеперечисленных отраслей. Отчасти этого можно добиться за счет перераспределения средств городского бюджета, выделенных на доплаты учителям, врачам, работникам культуры дополнительных денег; однако данный источник весьма ограничен. Кроме обеспечения качества образования (воспитания – со стороны детских дошкольных учреждений), следует выделить дополнительные задачи обеспечения школ и ДДУ питанием, учебниками, инвентарем и школьным оборудованием, а также проведения ремонта в летний период. В отношении школьного питания существуют жесткие стандарты приготовления пищи, кольцевого завоза её по школьным буфетам, и аналогичные требования предъявляются и к пище для ДДУ. Это требует планирования закладки мяса, масла, овощей, других продуктов на зимнее хранение; кроме обеспечения продуктами сферы образования, следует также учитывать необходимость снабжения городских больниц. Соответственно закупка инвентаря, учебников, ремонт школ и детских садов осуществляется в летний период, что требуется учитывать в бюджетном планировании. Сезонность сказывается также при организации летнего отдыха детей, что также несколько увеличивает затраты, хотя в целом в летние месяцы объем бюджетных потребностей образования обычно ниже, чем в зимние.

В отличие от общеобразовательных школ предоставление услуг детских садов и яслей не является гарантированным Конституцией. Собственно, экономическая эффективность ДДУ определялась результатами деятельности предприятий, использующих и женский труд. Спад производства и структурная перестройка экономики привели к тому, что большинство предприятий избавилось от объектов социальной сферы; сокращение занятости привело к возврату многих женщин к труду в домашнем хозяйстве. В настоящее время ДДУ финансируются преимущественно из городского бюджета, а часть необходимых средств поступает за счет платы родителей [22].

В связи со снижением рождаемости и спадом производства потребность в ДДУ резко снизилась, что привело к их перепрофилированию во многих городах. В результате состав социальной инфраструктуры микрорайонов существенно изменился. Однако необходимо отметить, что в связи с неравномерностью процесса строительства и заселения города в нем все равно возникали районы с принципиально разными демографическими характеристиками, так что части родителей из «молодых» кварталов приходилось возить своих детей в «старые», поскольку мест в детских садах в новых микрорайонах не хватало. Таким образом, *нельзя утверждать, что процесс перепрофилирования ДДУ приводит к однозначно негативным последствиям – отчасти такой процесс имел бы место и без известных экономических феноменов*. Тем не менее перед отделом дошкольного воспитания, который обычно включается в состав управления народного образования, стоит другая проблема: определить потребность в ДДУ, величину родительской платы и дотаций городского бюджета.



Все это требует определения перечня базовых ДДУ, которые должны быть относительно равномерно распределены по территории города (в соответствии с плотностью населения, учитывая транспортную и пешеходную доступность детских садов и яслей).

Поскольку в настоящее время процесс обучения детей необходимым навыкам и некоторая специализация начинаются достаточно рано, необходимо заранее предусмотреть объем потребности в средствах, требующихся для такого дополнительного обучения, организации профильных групп, привлечения воспитателей, обладающих, кроме педагогических, специальными знаниями, и доведения информации о таких дополнительных услугах до родителей.

Возможность получения хорошего воспитания детей в ДДУ и высокого уровня среднего образования, позволяющего поступить в избранный молодым человеком вуз, непосредственно влияет на притягательность города. Соответственно политика в области образования непосредственно влияет на комфортность проживания в городе и должна формироваться на *долгосрочной основе*.

Здравоохранение

Основные критерии результативности работы здравоохранения, с точки зрения *управления* этой отраслью, в принципе, такие же, как и в образовании: *качество, экономичность, качество трудовой жизни*. Тем не менее, кроме обычной специфики работы, накладываемой отраслевой специализацией, здесь есть и другие особенности как в самой организации работы лечебных учреждений, так и в их финансировании.

В большинстве муниципальных образований наблюдается существенный перекос в структуре городского здравоохранения, возникший еще в годы Советской власти. В то время отдавалось предпочтение *госпитализации* больных перед *амбулаторным* лечением. В результате возник большой коечный фонд с относительно низкой оборачиваемостью. Однако госпитализация больных влечет за собой дополнительные расходы медицинского учреждения, не связанные с *собственно лечением*, это расходы на отопление, освещение, другие расходы, связанные с эксплуатацией здания больницы. Переход к амбулаторному лечению позволяет значительно экономить средства, выделяемые на здравоохранение, однако для осуществления такого перехода необходимы инвестиции в приобретение медицинского оборудования, реконструкцию зданий, изменение существующей организации здравоохранения. Несмотря на сравнительно небольшие сроки окупаемости таких инвестиций (по разным расчетам – от трех до пяти лет), свободных финансовых средств в городском бюджете для осуществления такой перестройки, как правило, не находится [22].

ЛПУ предоставляют в городской отдел здравоохранения расценки на осуществление лечения при различных заболеваниях (здесь учитывается и стоимость лекарств, и заработная плата медицинского персонала, и расходы по пребыванию пациентов в больнице).

На основе предоставленных данных горздравотдел совместно с областным управлением здравоохранения разрабатывает *городскую программу* здравоохранения (последняя является частью *региональной программы*). В программе, в частности, указывается, какие виды заболеваний предполагается ле-

чить за счет средств ТФОМС и городского бюджета; какие ЛПУ являются *базовыми*, то есть участвующими в выполнении данной программы. С последними страховые компании и заключают договора на оплату их услуг при наступлении страховых случаев.

Страховые взносы, которые поступают в ТФОМС, не включают потребности неработающего населения. Для того, чтобы обеспечить последнее медицинским обслуживанием, необходимые средства выделяются из городского бюджета и направляются на содержание базовых ЛПУ. Тем не менее данной категории населения также выдаются страховые полисы, гарантирующие их медицинское обслуживание в рамках программы обязательного медицинского страхования.



Пример

Переход отечественного здравоохранения на принципы страховой медицины вызвал в свое время волну дискуссий. В частности, в Нижегородской области тогдашний глава областной администрации сохранил прежние принципы управления и финансирования здравоохранения [22].

Предполагается, что страховая медицина повсеместно распространена в капиталистических странах, но это не так. В теории признается, что *страховые принципы, применяемые в организации предоставления общественных благ, могут улучшить качество последних*, однако это возможно только в странах с очень высоким уровнем экономического развития. Это объясняется тем, что в таких государствах организация *обязательного* страхования дополняется большими средствами, получаемыми компаниями от *добровольного* страхования; при этом размещение временно свободных средств страховых компаний на финансовом рынке позволяет аккумулировать им дополнительные поступления. Все это в конечном счете *увеличивает количество средств, направляемых в развитие национального здравоохранения*; собственно, *постиндустриальная (третья) структура хозяйства* таких стран и характеризуется *опережающим развитием сферы услуг вообще*, включая медицину.

Если же экономика характеризуется средним уровнем развития, то ситуация может сложиться с точностью до наоборот. Получаемая прибыль страховых компаний будет направляться в другие отрасли, так как частные инвестиции в национальное здравоохранение представляются относительно низкодо-

ходными. В результате, *при одном и том же объеме средств, получаемых отраслью в целом, здесь растет объем затрат и соответственно увеличивается количество занятых, не имеющих непосредственного отношения к медицинскому обслуживанию*, – это и служащие ТФОМС, и работники страховых компаний. Таким образом, переход отрасли на принципы страхования снижает отдачу вложенных средств, а не увеличивает её.

При этом необходимо отметить, что страховая медицина отнюдь не исключает практику непосредственного предоставления платных медицинских услуг как в том, так и в другом случае. Однако в стране с высоким уровнем благосостояния пациент *сам выбирает клинику и врача*, и страховая компания вынуждена принять данный выбор. И только в том случае, если заболевание, от которого страдает пациент, не предусмотрено страховым договором, оплата услуг врачей производится непосредственно пациентом. В российских же условиях пациенты с введением страховой медицины оказались даже более жестко закрепленными за базовыми ЛПУ, чем раньше, – направление пациентов в другие клиники приводит к потере части финансирования указанными больницами, поэтому они стремятся предоставить лечение от всех болезней у себя. В случае же если пациент выбирает частную клинику с более высоким качеством медицинского обслуживания, то его обычный страховой полис оказывается недействителен; он будет расплачиваться за предоставленное лечение напрямую, из своих личных доходов.

Большое место в деятельности органов здравоохранения на местах принадлежит *профилактике заболеваний*. В свою очередь, центральную роль здесь играет деятельность городской санитарно-эпидемиологической станции (ГорСЭС). Это также служба «двойного управления»: с одной стороны, начальник ГорСЭС подчиняется горздравотделу, с другой – входит в систему федеральных санитарных органов и подчиняется главному санитарному влачу России. ГорСЭС имеет достаточно жесткий регламент своей деятельности, в соответствии с которой осуществляется проверка всех мест общественного питания реализации пищевых продуктов и ликероводочных изделий, санитарного состояния зданий и сооружений, работы «Водоканала» и других предприятий и организаций города. Если на городской территории расположены химические предприятия, радиационно опасные объекты, то ГорСЭС должна быть снабжена специальными средствами для проведения анализов состояния воздуха, почвы, воды. В случае возникновения эпидемиологической опасности ГорСЭС

вправе объявить карантин — режим, ограничивающий свободу передвижения жителей данного города, а также въезд и выезд из него

Высокий уровень качества медицинского обслуживания свидетельствует о комфортности проживания в данном городе. Одним из перспективных *стратегических* направлений (помимо перехода к преимущественно амбулаторному лечению) является организация практики *семейного врача*; предполагается, что такая практика будет более эффективной, чем действующая сегодня организация работы участковых терапевтов. При этом организация частной медицинской практики, *дополняющей* государственное и муниципальное здравоохранение, несколько улучшает ситуацию, однако никогда не сможет принять на себя объем услуг, выполняемых базовыми ЛПУ.



.....

В связи с этим экономия финансовых средств и эффективная организация работы имеет для менеджера, работающего в сфере здравоохранения, приоритетное, по сравнению с ростом объема оказываемых услуг, значение. Так, одним из важных косвенных показателей качества, непосредственно связанных с экономичностью, является уровень *повторных обращений* к врачу — уменьшение этого показателя позволяет при том же объеме финансовых средств увеличить оплату труда медицинских работников. Тот же результат приносит и эффективная профилактика заболеваний, достигаемая при работе семейных врачей.

.....

Организация культуры и искусства. Молодежная политика. Средства массовой информации

В круг организаций сферы культуры и искусства, управление которыми осуществляется со стороны города, обычно входят библиотеки (детские, районные, городские), музеи (истории города, изобразительных искусства, музей-квартиры писателей и ученых, выдающихся общественных деятелей, другие учреждения), дома (дворцы) культуры (в составе которых ведут работу самодеятельные театры и студии, кружки). К организациям культуры относятся также музыкальные и художественные школы, действующие наряду с общеобразовательными (дающие дополнительное образование). Кроме того, город может иметь свои театры и кинотеатры, другие учреждения культуры.

В советское время организации культуры и искусства, помимо общей эстетической и этической нагрузки, должны были выполнять и функции *идеологического воспитания*. Более того, задача воспитания в русле «коммунистической морали» была основной для городского управления культуры. В настоящее время, в связи с происшедшими переменами, данная функция учреждений культуры отмерла. Тем не менее вопрос о *главных задачах городского управления* в сфере культуры остался открытым: фактически работа учреждений культуры стала оцениваться по *количеству проведенных мероприятий без учета реальной отдачи*. Аналогичная ситуация сложилась в сфере *молодежной политики, понимаемой как целенаправленная работа городской администрации с молодежными организациями*. Эта ситуация связана с трудностями измерения результатов в социальной сфере, что обусловлено, в свою очередь, отсутствием общего понимания целей социальной работы городской администрации. При проведении такой работы необходимо выделять *структуры городского населения*, что само по себе – непростая проблема.

Естественно, что одной из задач в сфере культуры является *сохранение* имеющегося культурного наследия города. Это требует выделения бюджетных средств; причем необходимо учитывать, что в связи с имеющимися технологиями обработки и представления информации, развитием телекоммуникаций требуются приобретение новой техники, реконструкция помещений музеев и библиотек, другие аналогичные работы. Однако, кроме данной «консервативной» задачи, перед учреждениями культуры всегда стоит проблема максимального удовлетворения эстетических запросов горожан. Поскольку городское сообщество является весьма разнородным и имеет чрезвычайно разнородные «культурные потребности», то решение данной проблемы также требует ориентации на различные социальные слои горожан.

При проведении долгосрочных социальных программ считается целесообразным выделять «группы социального риска» и «опорные группы населения», в отношении которых и проводится целевая работа. Так, основная часть социально-культурных мероприятий, повседневная деятельность учреждений культуры строится, прежде всего, для удовлетворения потребностей «опорных групп» и должна соответствовать хотя бы относительно общепринятым культурно-историческим стандартам данного региона, России в целом. В отношении такой работы являются вполне справедливыми *количественные показатели* деятельности городских учреждений культуры: количество посещений, оборот

абонементного книжного фонда, периодичность смены экспозиций, количество проведенных экскурсий, некоторые другие показатели. При оценке эффективности управления здесь необходимо принимать в расчет прежде всего *динамику* данных количественных показателей; основное *содержание* данной работы предопределяется культурно-историческими традициями. Однако поскольку *формы и методы данной работы могут быть самыми разнообразными*, динамика количественных показателей вполне объективно отражает эффективность управления, так, если горожанам не нравится *форма подачи* различных периодов жизни города, то посещения музея истории города будут, очевидно, снижаться.

В свою очередь, работу с «группами риска» невозможно оценить с помощью таких простых количественных показателей. Здесь требуются различные подходы к обеспечению культурных потребностей в зависимости от возраста, профессиональной ориентации, социального статуса, некоторых других критериев. Молодежная политика выделяется в этом отношении в связи с большим разнообразием форм и содержания самой работы со стороны муниципалитета по приобщению молодежи к городской культуре; кроме того, ошибки в молодежной политике (или её отсутствие) приводят к большим негативным последствиям, сказываясь на общей комфортности жизни в городе. Оценки эффективности управления в работе с группами риска принято оценивать по косвенным показателям: снижению преступности, алкоголизма и наркомании, уменьшению числа самоубийств. При этом в работе с группами риска, как правило, необходимо задействовать сразу несколько подразделений городской администрации – кроме управлений культуры и молодежной политики часто в соответствующие программы включаются и горono, и горздравотдел, и управление социальной защиты, и подразделение администрации, курирующее развитие физической культуры и спорта. В связи с этим при решении указанной проблемы обычно применяется программно-целевой метод управления.

Следует отметить, что с ликвидацией идеологического контроля и развитием культуры потребность в целенаправленном формировании городской культурной среды отнюдь не отпала.



.....

Местное самоуправление может предлагать определенный *стиль жизни* в своем городе, привлекая деятелей культуры, предоставляя помещения для деятельности общественных организаций;

тем не менее наличие нынешних демократических свобод предполагает, что горожане могут как присоединяться, так и игнорировать подобные предложения.

.....

Городские средства массовой информации обычно достаточно активно реагируют на такие культурные «инновации», обеспечивая оценку предлагаемых мероприятий.

Взаимодействие местного самоуправления и СМИ является отдельной задачей при осуществлении управления городом. В небольших муниципальных образованиях необходимо планировать бюджетные затраты на поддержку городских газет: достаточно указать на необходимость публикации принятых нормативных актов местного самоуправления. В то же время следует учитывать, что при наличии хотя бы двух печатных органов бюджетная поддержка городской администрации только одного из них будет расцениваться остальными как нарушение свободы слова.

Как правило, в составе городской администрации создается служба мэра и городского Совета, задачей которой является выработка официально декларируемой позиции местного самоуправления по тем или иным актуальным вопросам. План работы пресс-службы непосредственно увязывается с планами городской администрации, которые составляет управление делами. Взаимодействие со СМИ – политическая задача, которая решается главами администраций во многом в зависимости от стиля управления. По очевидным причинам корректное освещение далеко не всех городских проблем может дать и городская пресс-служба [22].



Контрольные вопросы по главе 5

.....

1. Какова роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством?
2. Дайте определение органам общего назначения, приведите примеры.
3. Дайте определение органам специального назначения.
4. Дайте определение понятию «администрация».
5. Перечислите принципы построения структуры органов местного самоуправления.
6. Как вы понимаете принцип комплексности?

7. Дайте определение открытой экономической системы.
8. В чем недостатки использования рыночного механизма при компактной застройке города?
9. Перечислите функции Градостроительного совета. Почему он предпочтительнее экспертного совета?
10. Опишите функции отдела по учету и распределению жилья.
11. Опишите организацию работы водоснабженческих, теплоснабженческих организаций. Перечислите показатели, характеризующие эффективность их деятельности.
12. Опишите причины убыточности городского транспорта в России.

Заключение

Государственное и муниципальное управление в России постоянно реформируется и модернизируется, поэтому очень важно изучать опыт государственного строительства стран с развитой экономикой, понимать роль, основные закономерности и тенденции становления и развития системы государственной и муниципальной управления, что является обязательным требованием к знаниям менеджера в системе государственного и муниципального управления.

Главные задачи обучения дисциплине «Основы государственного и муниципального управления», перечисленные во введении к данному учебному пособию, заключаются не только в том, чтобы студент усвоил основные понятия, категории и принципы государственного и муниципального управления, но в том, чтобы умел использовать законодательство РФ разных уровней управления для получения актуальных сведений о структуре, методах и приемах в сфере государственного и муниципального управления.

Изучение курса «Основы государственного и муниципального управления» предполагает самостоятельную подготовку. Предполагается детальное изучение отдельных вопросов курса путем чтения учебной и научной литературы, изучения и анализа нормативных актов. Данный курс лекций выступает лишь одним из источников знаний о данном предмете.

Литература

1. Добрынин Н. М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник Т. 1 / Н. М. Добрынин; Науч. ред. А. Н. Митин – Новосибирск: Наука, 2010. – 407 с.
2. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Дону: Феникс, 2010. – 717 с.
3. О. М. Рой Система государственного и муниципального управления. – СПб. : Питер, 2012. – 301 с.
4. О. М. Рой Основы государственного и муниципального управления учебное пособие. – 4-е изд. СПб. : Питер, 2013. – 301 с.
5. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М. : Юрист, 2011.
6. Основы местного самоуправления: Учебное пособие / А. С. Автономов, Дж. Дебарделебен и др. – М. : РИЦ «Муниципальная власть», 2000 – 143 с.
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Принят Государственной Думой 2004 г.
8. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М. : Гардарики, 2012. – 431 с.
9. Конституция РФ (принята на всенародном голосовании), Российская Газета 21 января 2009, № 7.
10. Тарасенко Ф. П. Прикладной системный анализ (Наука и искусство решения проблем): Учебник. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004 – 186 с.
11. Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
12. Мильнер Б. З. Теория организации: Учебник – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 797 с.
13. Саханова А. Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом, № 1 / 2004).

14. Кириенко В. Е Информационные системы органов местного самоуправления: от ОГАС к информационному обществу: моногр. / В. Е. Кириенко. – Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – 203 с.
15. Распоряжение правительства РФ от 17.11.2008 г. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года».
16. Федеральный закон «О судебной системе Российской Федерации».
17. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
18. Основы управления муниципальным хозяйством: Учебное пособие / Воронин А. Г. и др. Изд-во: Моск. обществ. науч. фонд, 1997, 138 с.
19. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» Принят Государственной Думой 7 февраля 2007 года.
20. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
21. Садков В. Г. и др. Стратегия комплексного развития регионов России и повышение эффективности регионального менеджмента / В. Г. Садков, В. Е. Кириенко, Т. Б. Брехова, Е. А. Збинякова, Д. В. Королев. – М. : ООО «Прогресс ИД», 2011. – 352 с.
22. Ореховский П. А. Муниципальный менеджмент: учебное пособие / П. А. Ореховский – Барнаул; Обнинск: Изд-во Алт. ун-та, 2008 – 163 с.

Глоссарий

Административно-территориальной единицей – это часть территории субъекта федерации, имеющая собственное наименование, располагающая определенными границами и выделяемая с целью решения вопросов государственного и местного значения.

Власть определяет порядок избрания и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами. Выражается через форму правления.

Государственная или муниципальная услуга – деятельность по реализации функций соответственно государственного или муниципального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги.

Государственная политика (общественная политика) – это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер.

Государственное регулирование развития экономики – это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру в целях обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма.

Государственное управление (1) – это сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Государственное управление (2) – это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти.

Государственное управление (3) – деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса. Деятельность по государственному управлению традиционно противопоставляется, с одной сто-

роны, политической деятельности, а с другой стороны, – деятельности по формулированию политического курса.

Государственное управление как общественный (социальный) институт – исторически сложившаяся форма организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения потребности в безопасности и порядке, а также социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества.

Государственный институт – организации специальных групп людей, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Государство – это властно-политическая организация общества, обладающая государственным суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, и устанавливающая особый правовой порядок на определенной территории.

Гражданское общество представляет собой систему самостоятельных и независимых от государства связей и институтов, в рамках которой реализуются частные интересы как индивидов, так и целых коллективов.

Границы муниципального образования устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом исторических границ компактного проживания населения.

Децентрализация – это способ местного управления, основанный на передаче функций управления отдельными территориями непосредственно этим территориям.

ЖСК (жилищно-строительный кооператив) – общественная организация, создаваемая гражданами с целью строительства многоквартирного жилого дома.

Инфраструктура – составные части общего устройства экономической и политической жизни, носящие подчиненный, вспомогательный характер и обеспечивающие нормальную деятельность экономической и политической системы в целом; например, в экономическую инфраструктуру входят транспорт, связь, образование и профессиональное обучение, жилье, коммунальное хозяйство, от состояния которых зависит жизнедеятельность города.

КТОСы (комитеты территориального общественного самоуправления) – органы управления ТОС.

Местное самоуправление – признаваемая и гарантируемая конституцией страны самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Методы государственного управления – официальные способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке.

Многофункциональные муниципальные образования – это муниципалитеты, которые имеют разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (примеры – столица субъекта РФ и большинство крупных и средних городов России).

Монофункциональные муниципальные образования – это муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность работников управления на постоянной основе в органах местного самоуправления.

Муниципальная собственность – это собственность муниципального образования, которой распоряжаются органы местного самоуправления, а, в случаях, указанных законами РФ, население муниципального образования.

Муниципальное образование – понятие, относящееся к городским, сельским поселениям, нескольким поселениям внутри региона, объединенным общей территорией, в пределах которой осуществляется муниципальное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (исходя из законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении). В международной практике приняты также термины «община», «коммуна», «местное сообщество».

Муниципальное управление, в широком смысле, – форма управления территориальным хозяйством в городах, районах и т. д., включающая в себя производственную и социальную сферы экономики; а в более узком – форма управления местной (муниципальной) собственностью.

Муниципальное управление – это управление социальными общностями на основе территориального принципа. Целью муниципального управления является обеспечение оптимальных условий для функционирования и развития

территориальных общностей, располагающих статусом относительно самостоятельной хозяйственной единицы.

Муниципальное хозяйство является частью территориального хозяйства, и по определению Л. А. Велихова, – это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения».

Муниципальный заказ – это договор органов местной власти с предприятиями хозяйственных систем на выполнение определенных видов работ, финансируемых из местного бюджета или муниципальных внебюджетных фондов, а также из других собственных источников материальных средств муниципального образования.

Основные сферы жизни муниципального образования – производственно-экономическая, социально-психологическая и духовно-идеологическая. Соответственно им различают четыре вида управления:

- управление производством;
- экономическое управление;
- социально-политическое управление;
- управление духовной сферой жизни территории.

Политический режим – совокупность методов реализации функций государственной власти (например, тоталитарный, авторитарный, демократический).

Регламент – это перечень предписаний, позволяющих определить порядок в принятии управленческих решений на базе структуры административного органа в границах выделенных в нем полномочий и распределения ответственности между индивидуальными членами.

Социальная защита – это совокупность гарантированных государством мер, направленных на минимизацию влияния факторов, снижающих качество жизни граждан.

Социальный (общественный) институт – исторически сложившаяся или созданная целенаправленными усилиями форма организации совместной жизнедеятельности людей, существование которой диктуется необходимостью удовлетворения социальных, экономических, политических, культурных или иных потребностей общества в целом или его части.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального об-

разования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, на территориях микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

ТСЖ (товарищества собственников жилья) – общественные организации, создаваемые собственниками квартир в многоквартирном доме с целью решения вопросов обслуживания жилья и благоустройства территории, получения коммунальных услуг и других вопросов.

Управление выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов. Составным элементом государственной системы управления является *политический режим*.

Форма государственного устройства – система и структура взаимоотношений центральной государственной власти с территориями, входящими в состав государства (федерация, конфедерация, унитарное государство).

Форма правления – общественно признанный на территории способ избрания и функционирования высшей государственной власти. Задает типовые особенности функционирования исполнительных и представительных органов власти (монархия, республика).

Форма хозяйствования – совокупность обобщенных методов экономической политики государства. Воплощается в основных макроэкономических показателях (например, Англо-Саксонская, Западно-европейская, Скандинавская, Юго-восточная).

Функции государства – это основные направления деятельности государства, выражающие сущность и социальное назначение государственного управления обществом.

Цель государственного управления – создание оптимальных условий для достижения уровня состояния общества при наличии определенных перспектив его развития.