

"Муниципальное управление" и "местное самоуправление" - равнозначные понятия. Ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении дает следующую трактовку: "Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления". Местное управление представляет собой составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность. Для муниципального управления характерно относительно самостоятельное (с учетом интересов населения) формирование целей и задач органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т.д. Местное самоуправление (местное управление) обладает определенными полномочиями, установленными Федеральным законом №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- возможность самостоятельного существования территориального образования (автономный бюджет, административный контроль над подведомственными ему территориями);
- отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему органу государственной власти;
- участие населения территории муниципального образования в процессах принятия решений по вопросам местного значения;
- выборность местных органов власти, их подотчетность населению;
- гарантии социальной защиты населения со стороны органов местного самоуправления.

Итак, муниципальное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие местных органов власти на общественную жизнедеятельность населения муниципального образования в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, а также эффективного использования территориального потенциала. Муниципальное управление как особая дисциплина имеет свои понятия, категории, свою терминологию. Так, термины "муниципальный", "местный" применяются в отношении органов местного самоуправления на всех уровнях. Понятие "муниципальная собственность" характеризует собственность муниципального образования. Муниципальная служба - это профессиональная деятельность работников управления на постоянной основе в органах местного самоуправления. Содержанием муниципального управления являются все процессы управления социально-экономическими системами и объектами муниципального образования. Субъект муниципального управления - это население муниципального образования и образованные им органы местного самоуправления. Объект муниципального управления - это муниципальное образование со всеми его структурами, связями, отношениями, ресурсами. Специфика муниципального управления определяется прежде всего особенностями муниципального образования как объекта управления, включающего все стороны жизни людей. К примеру, говоря об эффективности

муниципального управления, невозможно ограничиться лишь экономической эффективностью, оставляя вне рассмотрения социальную, "нравственную" эффективность тех или иных управленческих решений. При этом жители муниципального образования одновременно являются как объектом, так и субъектом управления по отношению к системе органов муниципального управления, так как население управляет своими делами или непосредственно (через выборы, референдум), или опосредованно (осуществляя контроль за деятельностью органов муниципального управления). В настоящее время местное самоуправление в России находится, по существу, в состоянии перехода от системы "местных Советов" к системе местного самоуправления. В ходе формирования системы муниципального управления необходимо решение следующих основных проблем:

- рациональное разграничение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным управлением, и прежде всего в сфере бюджетных отношений и отношений собственности;
- совершенствование методов и структур управления в целях повышения эффективности всей системы муниципального управления;
- создание эффективной системы подготовки кадров для работы в органах муниципального управления.

Функции управления (понимаемые как основные направления, задачи управленческой деятельности), осуществляемые на муниципальном уровне, разнообразны и конкретизируются в ст.6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" и Уставом муниципального образования. К числу факторов, влияющих на состав и развитие функций муниципального управления, следует отнести:

- тип модели государственного устройства;
- уровень развития нормативно-правовой базы местного самоуправления;
- уровень социально-экономического развития государства в целом и муниципального образования в частности;
- характер политических процессов, протекающих в стране и регионе;
- степень развития национальной и региональной экономики, экономики территорий муниципального образования;
- менталитет населения территории муниципального образования.

С учетом вышеперечисленных факторов изменяется состав и значение отдельных функций муниципального управления. Так, в последние годы возросло значение таких функций муниципального управления, как участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования; установление местных налогов и сборов; регулирования, поддержки и развития предпринимательской деятельности, структур, обеспечивающих социальное воспроизводство жизнедеятельности населения и т.д. Перечисленные функции управления можно обозначить как функции, выделяемые в связи со спецификой объекта управления. Наука об управлении выделяют так называемые организационные функции, отражающие стадии управления, то есть любого управленческого процесса. К ним относятся:

1. Прогнозирование
2. Планирование
3. Контроль
4. Результат
- Прогнозирование

определяет взаимосбалансированную систему основных параметров социально-экономического развития муниципального образования. План - это официальный документ, в котором отражаются прогнозы развития организации (муниципального образования) в будущем, промежуточные и конечные цели и задачи действия органов муниципального управления. Контроль – это контроль органами муниципального управления сроков выполнения разделов плана и плана в целом. Результат - это завершающая функция муниципального управления, которая состоит в том, чтобы сравнивая получение результаты с плановыми, определить корректирующие меры. Основные факторы, которые необходимо учитывать при планировании: 1. Необходимость перехода к долгосрочному прогнозированию и планированию, требует дополнительного промежутка времени между принятием решения и результатом. Многие главы муниципальных образований стремятся главным образом решать проблемы текущие и не занимаются разработкой долгосрочных прогнозов и планов. Но специфика муниципального управления такова, что на уровне органов муниципального управления часто приходится принимать решения, последствия которых могут сказаться лишь в перспективе. Поэтому эффективное планирование предполагает не только наличие ресурсов, но и требует обеспечения минимизации неопределенности и ее последствий.[7] 2. Взаимодействие различных структурных единиц при решении управленческих задач. Именно планирование обеспечивает определение четкого круга задач для каждого структурного подразделения механизм их взаимодействия. 3. Учет роли внешней среды. Руководители органов муниципального управления должны постоянно искать адекватные решения на те изменения, которые происходят во внешней среде.[5] В основу планирования социально-экономического развития муниципального образования должны быть заложены следующие принципы: 1. Участие максимального числа депутатов, работников администрации, специалистов, экспертов в работе над планом. 2. Научность планирования. 3. Гибкость. Необходимо составлять планы так, чтобы в них учитывались возможные изменения "внешней среды". Планы должны легко подвергаться внесению в них изменений. 4. Принцип координации и интеграции. Координация при планировании осуществляется по "горизонтали", то есть между подразделениями. Например, в план включено строительство дома культуры. Для этого необходимо скоординировать в этом направлении работу отделов культуры, строительства, финансов и т.д. Интеграция осуществляется по "вертикали", когда органы местного самоуправления принимают участие в выполнении различных федеральных, региональных программ. 5. Создание необходимых условий для выполнения плана. 6. Контроль. Процесс планирования в муниципальном образовании осуществляет оргкомитет, созданный из представителей разных отделов под председательством или главы, или заместителя главы администрации. Планы рассматриваются на

заседаниях постоянных депутатских комиссий или совещаниях исполнительных органов власти, утверждаются и направляются исполнителям. Для того чтобы план отвечал всем требованиям и выполнялся, необходимо использование специальной методики разработки плана и его реализации (рис. 1). Рис. 1 - Стадии разработки и реализации плана

В настоящее время в рамках муниципального управления происходит переход к новому качеству планового регулирования. Это связано прежде всего с отказом от директивных методов и переходом к планированию, основанному на партнерских отношениях властных структур с различными субъектами хозяйствования на территории муниципального образования, осуществляемому при учете интересов различных групп населения. Выполнение функции организации в муниципальном управлении достигается на основе формирования системы управления муниципальным образованием, разработки внутренней структуры, органов муниципального управления, связей как внутри этих органов, так и между ними. Кроме этого, реализация данной функции управления обеспечивается согласованием действий между муниципальными образованиями, а также с региональными и федеральными органами власти. Функция руководства направлена на объединение усилий муниципальных служащих для достижения целей органов муниципального управления. Содержание контроля как завершающей функции управления состоит в том, чтобы, сравнивая полученные результаты деятельности органов муниципального управления с плановыми, определять корректирующие меры. Все рассмотренные функции муниципального управления взаимосвязаны и взаимообусловлены. Метод управления - это способ достижения целей управления. Методы управления можно рассматривать с точки зрения их содержания, направленности и организационной формы. В соответствии со структурой объекта управления, в качестве которого в сфере муниципального управления выступает муниципальное образование, методы управления по уровню их применения подразделяются следующим образом:

- методы, которые относятся ко всему муниципальному образованию как системе;
- методы, относящиеся к подсистемам, выделяемым в рамках муниципального образования (экономическая, социальная, природно-ресурсная и т.д.);
- методы управляющего воздействия по отношению к отдельному работнику или отдельным группам.

По содержанию выделяют следующие методы муниципального управления:

1. Экономические методы. Существуют прямые и косвенные экономические методы. Прямые экономические методы муниципального управления бюджетное финансирование, централизованные капиталовложения, установление тарифов и цен на услуги и товары (например, на услуги жилищно-коммунального хозяйства, муниципального транспорта и т.д.). К косвенным экономическим методам муниципального управления относятся - местные налоги, платежи за пользование природными ресурсами, аренда муниципальной собственности.
- 2.

Административные методы управления. Методы административного воздействия в системе муниципального управления осуществляется в нескольких формах. Прямое административное указание, которое имеет обязательный характер, адресуется конкретным управляемым объектам или лицам (решение представительного органа власти, приказ, распоряжение главы администрации, регламент деятельности администрации, должностные инструкции). Наиболее категоричной регламентирующей формой административного воздействия является приказ (распоряжение). Он обязывает подчиненных (руководителей муниципальных предприятий и организаций, а также руководителей структурных подразделений и отдельных работников) точно и в установленный срок выполнять принятое решение.[7] К числу других методов прямого административного воздействия следует отнести также указания, рекомендации, советы. Эти методы позволяют исполнителям самостоятельно выбирать способы реализации задания. К числу косвенных методов административного воздействия относятся способы регулирования деятельности работников посредством введения определенных правил (нормативное регулирование), конкретизирующих деятельность работников, а также при помощи стандартизации форм документооборота, (должностные инструкции, положение об отделах, комиссиях, управлениях и т.д.). По мере развития системы местного самоуправления сфера действия прямых административных методов сокращается и расширяется воздействие косвенных методов управления. Реализация экономической политики муниципального образования на основе экономических методов управления. Единое пространство страны предполагает соподчиненную полицентрическую и многоуровневую структуру путем выделения на ее территории менее крупных образований, а в последних — еще более мелких. Население и большинство предприятий образуют первооснову - муниципальные образования, а те — субъекты Федерации и Российскую Федерацию в целом. Муниципальное образование является первичным территориальным звеном народного хозяйства и сообществом населения, которое организуется для совместного производства и потребления, самостоятельного ведения местного и муниципального хозяйства, то есть самоуправления. В любом территориальном образовании, даже относительно небольшом, каким является муниципальное образование (город, административный район), происходят самые разнообразные производственные и социальные процессы. В них пересекаются многочисленные интересы, в том числе отраслевые и территориальные. Вся эта многообразная жизнедеятельность, социально-экономические отношения нуждаются в эффективном регулировании. Безусловно, значительная часть возникающих здесь проблем и противоречий требует решения в масштабе страны с привлечением административного и финансового ресурсов центра. Вместе с тем определяющую роль в социально-экономическом развитии муниципального

образования играют органы местного самоуправления. Понятие местное хозяйство шире, чем муниципальное хозяйство. Первое охватывает регулирование процессами, происходящими на объектах муниципального образования в целом, второе - на объектах муниципальной собственности. Управленческая деятельность на муниципальном уровне представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, устройства и функционирования местного самоуправления, которое призвано служить надежным механизмом регулирования взаимоотношений между частными и общественными интересами в процессе эффективного использования территориального потенциала. Сущность управления экономическим и социальным развитием муниципального образования раскрывается и реализуется во взаимодействии органов местного самоуправления с населением по упорядочению и совершенствованию частной, коллективной и общественной деятельности людей. Концентрированное выражение сущности муниципального управления содержится в реализации местной экономической политики, которая должна являться обязательным продолжением экономической политики государства. В коллективных монографиях под редакцией действительного члена РАН Л.И. Абалкина местная экономическая политика представляет собой совокупность правовых норм и мероприятий регулирующего характера, принятых и осуществляемых органами местного самоуправления в пределах компетенции и отражающих специфические условия хозяйствования и жизнедеятельности территориального сообщества в форме муниципального образования. Таким образом, решающее значение в деятельности органов местного самоуправления имеет научно обоснованный выбор методов управления, с помощью которых непосредственно реализуется экономическая политика. Однако, как показывает всероссийская практика, в большинстве муниципальных образований наблюдается пассивная или неверная экономическая политика на местах, которая сопровождается консервацией нерациональной структуры хозяйства, низкой деловой активностью, падением уровня жизни населения. Происходит это вследствие того, что многие руководители местного самоуправления опираются на административно-командные методы управления. Сохранение и усиление административных методов управления в рыночных условиях хозяйствования приводит к принятию большого числа неэффективных решений, последствия которых не просчитаны и не согласованы, что выясняется лишь по истечении определенного промежутка времени [7]. По своей природе административный метод управления в большей мере характерен для централизованной государственной системы управления, где сильны вертикальные связи между звеньями такой системы. Именно этот метод получил широкое распространение в социалистической системе, когда воздействие на города и районы

осуществлялось в форме жесткого административного управления отдельными их подсистемами. В настоящее время, когда в России в общих чертах сформирован правовой институт местного самоуправления и для муниципальных образований появилась возможность заниматься собственным экономическим развитием, то на первый план, выходит проблема внедрения и распространения на муниципальном уровне экономических методов управления, выработанных органами местного самоуправления и одобренных населением. По мнению многих известных экономистов, использование экономических методов управления заключается в воздействии не на подсистемы структуры муниципального образования, а на условия его функционирования, определяющие содержание и возможные перемены в поведении (экономическом, социальном, экологическом и т.д.) каждого элемента и их совокупностей. Экономические методы муниципального управления, по нашему мнению, можно определить как совокупность целенаправленных форм воздействия (нормативно-правовых, финансово-кредитных, налоговых и т.д.) на условия функционирования объектов муниципального управления и взаимосвязей между ними с целью достижения максимального социально-экономического эффекта. Совершенствование экономических методов управления способствует повышению эффективности использования экономических ресурсов территории, качества жизни населения, прав и полномочий муниципалитетов, а, следовательно, способствует повышению эффективности выполнения главной функции местного самоуправления по оказанию муниципальных услуг населению. В результате достигается главная цель экономической политики муниципального образования — обеспечение устойчивого социально-экономического развития муниципального образования и безопасности жизнедеятельности населения. Одним из основных экономических ресурсов муниципального образования является муниципальная собственность. С наличием и эффективным использованием муниципальной собственности напрямую связано развитие приоритетных направлений местной экономической политики. В Гражданском кодексе муниципальная собственность закреплена как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, обеспечивает самостоятельность в регулировании экономических отношений на муниципальном уровне. В состав муниципальной собственности входит: Муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения Средства местного бюджета Муниципальные земли и другие природные ресурсы Муниципальная собственность Муниципальные внебюджетные фонды Имущество органов местного самоуправления Муниципальные предприятия и

организации Муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта Муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, другое движимое и недвижимое имущество. За годы реформы в России появился новый вид собственности - муниципальная. Появление муниципальной собственности явилось важным и прогрессивным шагом в реализации права граждан на самоуправление. В экономическом смысле муниципализация части государственной собственности есть одна из форм ее более эффективного использования. Эффективное использование муниципальной собственности по сравнению с государственной достигается за счет более простой и действенной системы управления объектами муниципальной собственности и заинтересованности местных органов управления в положительных результатах деятельности муниципальных предприятий и учреждений. Муниципальная собственность характеризуется следующими главными особенностями: Во-первых, она выступает в качестве экономической основы местного самоуправления и является источником получения доходов местного сообщества. Во-вторых, по своей сути, муниципальная собственность является коллективной собственностью граждан, проживающих на территории местного самоуправления. В-третьих, она служит в первую очередь для удовлетворения потребностей населения муниципального образования. Муниципальная собственность обладает рядом функций, реализация которых укрепляет экономические возможности муниципальных образований. Важнейшим из них является доходобразующая функция. Поэтому управление муниципальной собственностью является в современных условиях важнейшей функцией органов местного самоуправления, качество управления ею определяет эффективность работы местных органов власти. Недооценка регулирующей функции муниципального управления в системе отношений собственности снижает потенциал доходности муниципальной экономики. Важное место в совершенствовании системы управления занимает структура управления собственностью. Действующая структура управления относится к функциональному типу структур. К преимуществам таких структур относятся: - стимулирование деловой и профессиональной специализации; - развитая координация между функциональными подразделениями. Современное состояние муниципального управления характеризуется двойственным образом. С одной стороны, в результате осуществления реформ появилась возможность относительного решения всех вопросов и проблем, относящихся к компетенции местного самоуправления. Полномочия федеральных государственных (региональных) и муниципальных органов достаточно четко разделены. Для выполнения своих функций муниципальные образования наделены значительной муниципальной собственностью, которая является экономической основой местного самоуправления. С другой стороны, в результате перераспределения функций государственных и местных органов власти не

произошло адекватного перераспределения источников доходов. Такое положение явилось следствием подходов к разграничению государственной собственности на уровне управления ею. Отдав в муниципальную собственность важнейшие для проживающего населения предприятия и учреждения, федеральные власти оставили за собой источники дохода, на которые содержались упомянутые предприятия и учреждения ранее. В результате местные власти получили собственность без должного финансового обеспечения, их главной заботой стало не эффективное использование и развитие муниципальной собственности, а ее сохранение. В связи с этим встает вопрос о необходимости реформирования муниципальной системы управления, прежде всего финансово-экономического механизма, обеспечивающего эффективное управление муниципальной собственностью. Эффективное использование муниципальной собственности, как экономической основы местного самоуправления, является одним из важных условий устойчивого социально-технического развития территории муниципального образования. Устойчивое социально-экономическое развитие территории муниципального образования означает ее способность противостоять к воздействиям различного характера, быстрому возврату в исходное состояние, либо достижению более высокой точки своего развития, неуклонного повышения качества жизни населения и обеспечение непрерывного расширенного воспроизводства муниципального хозяйственного комплекса. Это требует новых подходов в определении экономической политики муниципального образования, разработки новых форм и методов муниципального управления устойчивым социально-экономическим развитием территории муниципального образования. В этих условиях органы местного самоуправления стоят перед необходимостью поиска наиболее доступных и эффективных способов экономического и административно-хозяйственного управления на своей территории. Одной из главных целей муниципального управления на современном этапе, по обеспечению устойчивого социально-экономического развития территории муниципального образования, является оказание содействия и реальной помощи предприятиям и организациям в их переходе на новый технологический уровень. Эта цель обусловлена тем, что в последние годы выявилась растущая технологическая и инновационная отсталость большинства отечественных предприятий.[9] Продукция, выпускаемая ими, становится все менее конкурентоспособной. При широкой открытости российского рынка для зарубежных товаропроизводителей в следствии вступления России в ВТО, такое положение грозит ликвидацией многих предприятий.[8] Это, в свою очередь, подрывает налоговую базу муниципальных образований, ставит под сомнение возможность выполнения муниципальными органами управления своих функций. Поэтому оказание помощи предприятиям в переходе на новые технологии является одной из важных задач муниципального управления.

Характерной чертой отечественных предприятий остается недостаток финансовых средств на инновационную деятельность. Общая задача администрации района и предприятий заключается в обеспечении притока инвестиций для модернизации существующих и создания новых производств на базе передовых технологий. Источниками инвестиций могут быть: инвестиционные кредиты государства, кредиты банков, средства различных акционерных обществ, средства зарубежных инвесторов и местного бюджета. Все эти источники используются в практической работе предприятиями района. Среди названных источников инвестиций есть один, на формирование которого администрация района может и должна оказывать влияние. Речь идет о средствах местного бюджета, который формируется за счет поступления налогов собранных на территории муниципального образования. Источником финансовых средств могли бы так же муниципальные облигации, выпускаемые в соответствии с законами «Об общих принципах организации местного самоуправления» и «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг». Одним из существенных источников пополнения доходов местных бюджетов являются налоговые отчисления, работающих на территории муниципальных образований крупных предприятий. Так, например, в муниципальных образованиях Татарстана работают крупные инвесторы такие как АО «Акбарс-банк», «Татфондбанк», ОАО «Красный Восток», частная компания «ВАМИН-Татрстан-сэтэ». Эти инвесторы создают в населенных пунктах свои предприятия, решая тем самым вопросы занятости населения, и пополняют за счет налоговых отчислений, доходы местных бюджетов, а также развивают инфраструктуру поселений. Проблема инвестирования производства может быть решена при более справедливом распределении налогов, поступающих от предприятий. В решении этой проблемы состоит одна из важнейших целей органов муниципального управления в сфере обеспечения технологического прогресса и устойчивого социально-экономического развития территории муниципального образования. На съезде муниципальных образований Татарстана были приведены данные социологического опроса глав муниципальных образований. На вопрос: «В какой мере доходы вашего бюджета позволяют решить вопросы местного значения» 61 % опрошенных ответили – «Скорее нет, чем позволяют», 12 % - «совершенно не позволяют». На вопрос «С чем вы связываете возможности улучшения социально-экономической ситуации в вашем муниципальном образовании? Больше всего опрошенных считают, что необходимо «изменение законодательства с целью увеличения налоговых доходов в местный бюджет» (54 %), увеличение налоговой доходной части местного бюджета (40%), межбюджетные трансферты из регионального бюджета (35 %).[7] Решение вопросов увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований, разработки эффективных форм и методов муниципального управления, позволит более эффективно решать вопросы

устойчивого социально-экономического развития территорий муниципального образования.