

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГБОУ ВО «УДМУРТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВ-
ЛЕНИЯ**

А.А. ИВАНОВА

СТРАТЕГИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

**ИЖЕВСК
2017**

Утверждаю
Председатель Методической
комиссии института
_____ О.А. Воробьева

И 17 Иванова А.А. **Стратегия муниципального управления.** Учебное пособие. Ижевск: Из-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2017. 251 с.

Учебное пособие подготовлено для студентов 4 курса очной и заочной форм обучения, изучающих дисциплину «Стратегию муниципального управления». Оно соответствует требованиям ФГОС, предъявляемым к подготовке бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление». Учебное пособие содержит материалы и тезисы лекций.

Обсуждено и одобрено на заседании кафедры ГиМУ, протокол № ____,
от _____.2017 г.

© Иванова А.А., 2017

© ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2017

Лекция 1. Понятие стратегии

Понятие «стратегия» вошло в число управленческих терминов в 1950-е годы, когда широкое значение стала приобретать реакция организации на изменения, которые происходят во внешней среде. Изначально термин «стратегия» связан с военной терминологией. Слово «стратегия» происходит от греческого «strategos» и означает «искусство генерала». В это понятие входит «определение общего плана кампании или сражения, выстраивание последовательности действий, выделение направлений главного удара, распределение основных сил по фронту, разработка возможных вариантов и сценариев сражений». Другими словами, «стратегия» воспринималась как наука и искусство развертывания войск для боя.

В начале 20-го века начали появляться первые положения о «стратегии» в коммерческих организациях. Так, в 1911 г. американский инженер Г. Эмерсон издал брошюру «Двенадцать принципов производительности», в которой были сформулированы принципы стратегии коммерческой фирмы. Позже, в 1965 г. вышла книга И. Ансоффа «Корпоративная стратегия», а уже в 1970-м году в США «вышел первый университетский учебник по корпоративной стратегии» (Katz, 1970).

Таким образом, первоначально этот термин трактовал поведенческие и психологические навыки человека, который командует армией.

В настоящее время существует множество определений «стратегии»:

«стратегия – это разработка и реализация действий, которые ведут к долгосрочному повышению результативности фирмы по сравнению с конкурентами».

«стратегия» может определяться как общее направление, курс действий и как программа действий, которая определяет приоритетные проблемы и ресурсы, необходимые для достижения генеральной цели организации.

«стратегия» может являться «концепцией бизнеса, дополненной реальными действиями, которые приводят ее к достижению конкурентного преимущества».

При этом, «известный американский специалист в области стратегического менеджмента Г. Минцберг утверждает, что понятие стратегии требует пяти определений»:

1. Стратегия как план – это система последовательных действий, направление развития, «мост» из настоящего в будущее;

2. Стратегия как позиция – это расположение определенных товаров на конкретных рынках, определение положения организации во внешней среде и относительно своих главных конкурентов. Здесь необходимо рассматривать организацию в реальной среде, учитывая при этом конкурентные процессы;

3. Стратегия как перспектива. В этом случае стратег одновременно оценивает и внутреннюю ситуацию организации, и будущие перспективы. При этом происходит формирование коллективных норм и ценностей, намерений и действий, которые направлены на осуществление общей цели;

4. Стратегия как ловкий прием. В этом случае стратегия используется для того, чтобы «перехитрить» соперника. Для того, чтобы одержать над ним победу, используются различные маневры, где одно движение порождает другое;

5. Стратегия как принцип поведения – это фокусация на определенном действии при следовании избранной модели поведения.

По версии К. Клаузевица, стратегия непосредственно связана с обществом, механизмом государственного управления. Стратегический управленец выполняет «заказ» государства, учитывая внешнюю значимость результата. Тактик выполняет свою часть работы «технологически», исходя из внутренней сущности борьбы, следуя конкретной цели. Реализуемая функция стратега и тактика вписана в систему деятельности, определена целью организации, соответствует ее структуре, имеющимся средствам и ресурсам.

Стратег, получив заказ от политика, переосмысливает политическую цель в военную, наполняет ее определенным содержанием и трансформирует в необходимую для тактика форму. Согласовав внешние цели деятельности подчиненной организации с имеющимися ресурсами, стратег начинает строить планы войны, детализируя их в тактические единицы деятельности. Важным элементом технологии взаимосвязи стратегии и политики является выделенная К. Клаузевицем категория «установка». Установка как принципиальная, постоянно действующая в какой-то период направленность системой деятельности организации является элементом механизма реализации политики.

Учитывая суждения К. Клаузевица, стратегия связана с системой общественных отношений, обществом в целом, с механизмом государственного управления. Стратегия разрабатывается в рамках государственного «заказа», в интересах правящей группировки сил. Стратег, выполняя «заказ» политиков, трансформирует содержание цели в удобную для тактика форму. В понятии «установка» следует выделить качественный переход от стратегического взгляда на войну к тактическому.

Следует обратить внимание на то, что, говоря о преимуществах стратегического подхода к управлению в современном бизнесе, отмечается необходимость формирования у управленцев стратегического видения. Это видение стратега позволяет ему осмыслить «заказ» политиков. Для того чтобы можно было перенести термин «стратегия» и проанализировать феномен стратегического мышления из военной сферы в управленческую практику в мирное время, необходимо исключить специфику военного содержания, сохраняя деятельную и мыслительную формы. Источником стратегического мышления является нормирование (основные функции рефлексии – исследование затруднений, критический анализ результатов исследования и нормирование).

Изменение нормы (плана, программы действий и пр.) происходит как реакция на критику результатов исследования затруднений в решаемой проблеме. Рефлексивный процесс может быть не стихийным, когда человек действует в затруднительных ситуациях методом (нормой) проб и ошибок, а организованным. При организации нормирования решается задача разработки и использования критериев, позволяющих сравнивать процесс достижения цели с разработанной стратегией. Критерии (интеллектуальные и оценочные) получают в результате абстрагирования мыслительных и оценочных содержаний. Абстрагирование норм (планов, программ, методов и пр.) ведет к стратегии.

Процесс создания стратегии очень трудоемок. С 50-х годов XX в. начинает формироваться взгляд в защиту продуманной и четко сформулированной стратегии. Поэтому в организации представляется необходимым разрабатывать стратегию не только руководству, но и ее работникам, которые, так или иначе, причастны к ней.

Стратегия представляет собой систему управленческих решений, направленных на реализацию миссии государства и ее преобразование в новое состояние. Эти решения, имеющие долгосрочный характер, определяют:

- направления формирования и развития организационного потенциала;
- способы осуществления деятельности на рынке для достижения конкурентных преимуществ.

На среднем и низовом уровнях управления стратегия дополняется и конкретизируется тактикой. Последняя представляет собой совокупность управленческих решений, отражающих оптимальный вариант решения стратегических задач в существующих условиях или с учетом новых и непредвиденных обстоятельств.

Стратегии можно классифицировать по многим основаниям.

По степени сложности стратегии делятся на простые и сложные. Первые имеют в качестве объекта один хозяйственный процесс, вторые связаны с несколькими.

По направленности выделяются стратегии предпринимательского типа, ориентированные на использование внешних возможностей, и стратегии рационалистического типа, сконцентрированные на развитии внутреннего потенциала.

По сфере осуществления стратегии можно классифицировать на финансовые, кадровые, производственные, маркетинговые и проч.

По содержанию говорят о стратегиях функционирования (конкурентных) и стратегиях развития.

Стратегия включает в себя несколько элементов:

- 1) систему целей, в которую входят миссия, генеральная цель, общеорганизационные и специфические цели;
- 2) приоритеты (ведущие принципы) распределения ресурсов и осуществления действий;
- 3) правила, регламентирующие процесс реализации стратегии, например формирования организационной структуры, осуществления внутреннего взаимодействия, выполнения специальных операций и т.п.

К стратегии предъявляются следующие требования:

- 1) реальность, выполнимость;
- 2) соответствие потенциалу государству, политике руководства, опыту и навыкам персонала, культуре, системе мотивации;
- 3) этичность;
- 4) внутренняя целостность, непротиворечивость элементов, например долгосрочных и краткосрочных целей;
- 5) совместимость со средой, позволяющая эффективно с ней взаимодействовать;

- 6) обеспеченность ресурсами;
- 7) оправданная рискованность.

Обычно государство имеет не одну, а несколько стратегий. К ним относятся:

- генеральная, отражающая способы осуществления миссии и главной цели;
- специальные для отдельных особых случаев, например стратегия анти-кризисной политики;
- функциональные, которые определяют пути достижения специфических целей, стоящих перед отдельными субъектами.

Существует два противоположных взгляда на понимание стратегии. Понимание стратегии базируется на следующем процессе. Достаточно точно определяется конечное состояние, которое должно быть достигнуто через длительный промежуток времени. Далее фиксируется, что необходимо сделать для того, чтобы достичь этого конечного состояния. После этого составляется план действий с разбивкой по временным интервалам (пятилеткам, годам и кварталам), реализация которого должна привести к достижению конечной, четко определенной цели. В основном именно такое понимание стратегии существовало в системах с централизованной плановой экономикой.

При втором понимании стратегии, которое и используется в стратегическом управлении, стратегия – это долгосрочное качественно определенное направление развития, касающееся сферы, средств и формы ее деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде, приводящее организацию к ее целям.

Такое понимание стратегии исключает детерминизм в поведении организации, так как стратегия, определяя направление в сторону конечного состояния, оставляет свободу выбора с учетом изменяющейся ситуации. В данном случае стратегию в общем виде можно охарактеризовать как выбранное направление, путь дальнейшего поведения в среде, функционирование, в рамках которого должно привести организацию к достижению стоящих перед ней целей.

Стратегия представляет собой набор правил, которыми руководствуются при принятии управленческих решений. В стратегическом планировании важное место отводится анализу перспектив, выяснению тех тенденций, опасностей, возможностей, а также отдельных чрезвычайных ситуаций, которые способны изменить сложившиеся тенденции.

Лекция 2. Сущность стратегического управления

Впервые проблема стратегического управления становится объектом серьезных систематических дискуссий в 1960-х годах XX в. Стратегическое управление в это время рассматривается в контексте разработки новых управленческих моделей и подходов, в частности перехода от кризисного управления к корпоративному управлению. Новый стимул развитию представлений о стратегическом управлении дал процесс «экономической глобализации».

Термин «стратегическое управление» был введен в обиход на стыке 60-70-х гг. XX в. для того, чтобы обозначить разницу между текущим управлением

на уровне производства и управлением, осуществляемым на высшем уровне. Необходимость фиксации такого различия была вызвана в первую очередь изменениями в условиях ведения бизнеса.

Разработка идей стратегического управления нашла отражение в работах таких авторов, как Frankenhofs and Granger (1971), Ansoff (1972), Schendel and Hatten (1972), Irwin (1974) и др. Ведущей идеей, отражающей сущность перехода от оперативного управления к стратегическому, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения.

Шендел и Хаттен рассматривали его как «процесс определения и (установления) связи организации с ее окружением, состоящий в реализации выбранных целей и в попытках достичь желаемого состояния взаимоотношений с окружением посредством распределения ресурсов, позволяющего эффективно и результативно действовать организации и ее подразделениям».

Пирс и Робинсон определяют стратегическое управление «как набор решений и действий по формулированию и выполнению стратегий, разработанных для того, чтобы достичь цели организации».

Стратегичность управления 50-60-х гг. XX в. – это долгосрочное планирование производства продукции и освоения рынков. Примерно в это время долгосрочные планы попали в центр внимания при выработке стратегического поведения организации.

В 70-е гг. XX в. существенно изменился смысл стратегического выбора. Это уже не фиксация планов производства на долгосрочную перспективу, а выбор, касающийся того, в каком бизнесе находиться, решение по поводу того, что делать с тем бизнесом, который был успешен, но может потерять свою привлекательность вследствие изменения потребительских приоритетов.

В 80-е гг. XX в. динамизм внешней среды настолько усложнил задачу своевременной адаптации к тем изменениям, которые происходят во всех сферах общественной жизни, что создание потенциала изменения, способности должным образом отвечать на вызов со стороны окружения стало центром стратегичности поведения. Сначала стратегическое выполнение, а потом стратегическое управление окончательно свели понимание стратегического поведения к такому управлению, при котором основой стратегических решений становится выбор относительно поведения текущий момент, который при этом одновременно рассматривается и как начало будущего.

Стратегическое управление – это такое управление, которое опирается на человеческий потенциал как основу муниципального образования, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и проводит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей.

Стратегическое управление в каждый данный момент фиксирует, что муниципальное образование должно делать в настоящем, чтобы достичь постав-

ленных целей в будущем, исходя при этом из того, что окружение будет изменяться, и условия жизни организации будут изменяться тоже, означает полностью идти вразрез с принципами стратегического управления.

Стратегическое управление можно рассматривать как динамическую совокупность пяти взаимосвязанных управленческих процессов. Эти процессы логически вытекают (или следуют) один из другого. Однако существует устойчивая обратная связь и соответственно обратное влияние каждого процесса на остальные и на всю их совокупность. В этом заключена важная особенность структуры стратегического управления. Схематически структура стратегического управления изображена на рис. 1.

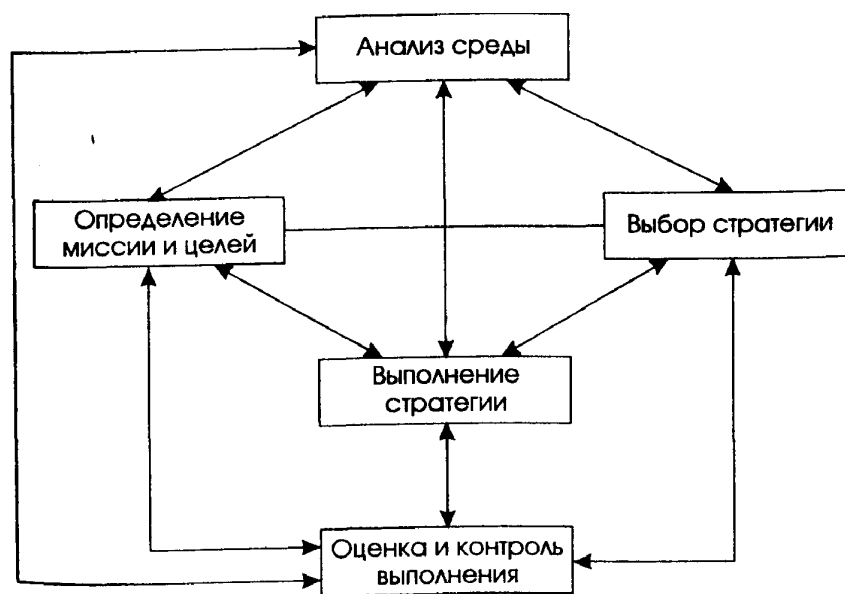


Рис. 1. Структура стратегического управления

Стратегическое управление начинает складываться как ответ на вызов времени, сформулированный в концепции устойчивого управляемого развития.

Стратегическое управление представляет собой деятельность по разработке миссии, важнейших целей государства и способов их достижения, обеспечивающих ее развитие в нестабильной внешней среде путем изменения и самой организации, и ее внешней среды. Стратегическое управление – это непрерывный процесс выбора и реализации целей и стратегий государства.

Теория стратегического управления основывается на общих методологических подходах к управлению: системном, организационном, процессном и других.

При организационном подходе во главу угла ставятся человеческие, социальные факторы и необходимость горизонтальной и вертикальной стратегической координации их деятельности.

Стратегическое управление как процесс можно представить в виде последовательности нескольких этапов:

- 1) определение миссии в системе более высокого уровня;
- 2) стратегический анализ внешней и внутренней среды;
- 3) прогнозирование параметров развития;

- 4) разработка целей;
- 5) формирование и выбор стратегии;
- 6) реализация стратегий;
- 7) контроль, корректирование и регулирование.

В стратегическом управлении можно выделить три основных этапа:

- подготовительный, служащий основой информационного обеспечения разработки стратегии;
- основной этап – этап разработки стратегии;
- заключительный этап – этап реализации стратегии, корректировки и обратной связи.

На каждом этапе реализуются определенные функции:

- на первом этапе – это стратегический анализ и прогнозирование внешней и внутренней среды организации;
- на втором этапе – стратегическое планирование;
- на третьем этапе – стратегическая организация и мотивация, контроль и регулирование.

В широком понимании миссия – это философия и предназначение, смысл существования.

В узком понимании миссия – это сформулированное утверждение относительно того, для чего или по какой причине существует муниципальное образование, т.е. миссия понимается как утверждение, раскрывающее смысл существования.

Определение миссии и целей состоит из трех подпроцессов. Первый подпроцесс состоит в формировании миссии, которая в концентрированной форме выражает смысл существования, ее предназначение. Миссия придает оригинальность, наполняет работу людей особым смыслом. Далее идет подпроцесс определения долгосрочных целей. И завершается эта часть стратегического управления подпроцессом установления краткосрочных целей.

Процесс выработки стратегии по праву считается сердцевиной стратегического управления.

Особенность процесса выполнения стратегии состоит в том, что он не является процессом ее реализации, а лишь создает базу для реализации стратегии и достижения поставленных целей.

Основные задачи любого контроля следующие:

- определение того, что и по каким показателям проверять;
- оценка состояния контролируемого объекта в соответствии с принятыми стандартами, нормативами или другими эталонными показателями;
- выяснение причин отклонений, если таковые вскрываются в результате проведенной оценки;
- осуществление корректировки, если она необходима и возможна.

Лекция 3. Цели стратегического управления

Если миссия задает общие ориентиры, направления функционирования организации, выражающие смысл ее существования, то конкретное конечное состояние, к которому в каждый момент времени стремится муниципальное образование.

Цели – это конкретное состояние отдельных характеристик организации, достижение которых является для нее желательным и на достижение которых направлена ее деятельность.

В зависимости от периода времени, требуемого для их достижения, цели делятся на долгосрочные и краткосрочные.

Специфика иерархического построения целей обусловлена тем, что:

- цели более высокого уровня всегда носят более широкий характер и имеют более долгосрочный временной интервал достижения;
- цели более низкого уровня выступают своего рода средствами для достижения целей более высокого уровня.

Одними из самых важных для стратегического управления являются цели роста. Данные цели отражают соотношение между темпами изменения.

Соответственно этим типам темпа роста может устанавливаться цель быстрого роста, цель стабильного роста и цель сокращения.

Во-первых, цели должны быть достижимыми. Конечно, в целях должен быть заключен определенный вызов для сотрудников. Они не должны быть слишком легкими для достижения. Но они также не должны быть нереалистичными, выходящими за предельные возможности исполнителей. Нереальная цель приводит к демотивации работников и потере ими ориентира, что очень негативно сказывается на деятельности организации.

Во-вторых, цели должны быть гибкими. Цели следует устанавливать таким образом, чтобы они оставляли возможность для их корректировки в соответствии с теми изменениями, которые могут произойти в окружении. Менеджеры должны помнить об этом и быть готовыми провести модификации установленных целей с учетом новых требований, выдвигаемых к организации со стороны окружения, либо же новых возможностей, появившихся у организации.

В-третьих, цели должны быть измеримыми. Это означает, что цели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их можно было количественно измерить, либо же можно было бы каким-то другим объективным способом оценить, была ли цель достигнута. Если цели неизмеримы, то они порождают разночтения, затрудняют процесс оценки результатов деятельности и вызывают конфликты.

В-четвертых, цели должны быть конкретными, обладающими необходимыми характеристиками для того, чтобы можно было однозначно определить, в каком направлении должно осуществляться движение организации. Цель должна четко фиксировать, что необходимо получить в результате деятельности, в какие сроки следует ее достичь и кто должен ее достигать. Чем более конкретна цель, тем легче выработать стратегию ее достижения. Если цель сформулиро-

вана конкретно, то это позволяет добиться того, что все или подавляющее большинство сотрудников организации будут легко понимать ее, а следовательно, знать, что их ожидает впереди.

В-пятых, цели должны быть совместимыми. Совместимость предполагает, что долгосрочные цели соответствуют миссии, а краткосрочные цели – долгосрочным. Но иерархическая совместимость – не единственное направление установления совместимости целей. Важно, чтобы не противоречили друг другу цели, относящиеся к прибыльности и к установлению конкурентной позиции, или цели усиления позиции на существующем рынке и цели проникновения на новые рынки, цели прибыльности и благотворительности. Также всегда важно помнить, что совместимости требуют цели роста и цели поддержания стабильности.

В-шестых, цели должны быть приемлемыми для основных субъектов влияния, определяющих деятельность организации, и в первую очередь для тех, кому придется их достигать. При формулировании целей очень важно учитывать то, какие желания и потребности

Правильно организованный процесс установления целей предполагает прохождение четырех фаз:

- выявление и анализ тех трендов, которые наблюдаются в окружении;
- установление целей в целом;
- построение иерархии целей;
- установление индивидуальных целей.

Формы принятия решений по установлению целей могут быть разделены на две большие группы. Первую группу составляют такие формы принятия решений по целям, которые базируются на индивидуальной ответственности за принятое решение. Вторую группу составляют такие формы принятия решения по целям, которые основываются на коллективном решении и коллективной ответственности.

Из целей стратегического управления вытекают цели оперативного управления.

Из целей оперативного управления вытекает тактика управления, определяющая содержание государственного стратегического управления.

Лекция 4. Сущность стратегического управления государством

Содержание стратегии государственного управления определяется системой задач, связанных с поиском ответов на 12 ключевых вопросов, образующих 6 групп (кластеров):

1. Определение периодичности трансформаций в различных сферах деятельности (где, когда и почему?).
2. Определение социально и культурно значимых целей (зачем?).
3. Определение человеческих, природных, технико-технологических, производственных, финансовых, геополитических ресурсов (с кем, чем?).
4. Разработка основ материального обеспечения воспроизводства населения государства (в каком количестве и какого качества?).

5. Подготовка квалифицированных кадров (какими трудовыми затратами и по какой цене?).

6. Своевременное реформирование социальных институтов, включая институт власти и государственного управления (каким образом и какими средствами?).

Содержание государственного стратегического управления определяется характером социокультурных трансформаций. Исходя из характера трансформаций, определяются:

- направление внутренней политики,
- возможности роста численности населения и экономического потенциала государства,
- направление международной политики и союзнические отношения,
- направления и содержание образования и воспитания молодежи.

Средствами реализации государственного стратегического управления являются органы власти и управления разного уровня. Содержание их деятельности по стратегическому планированию определяется необходимостью разработки и реализации планов антикризисных мероприятий. К ним относятся:

- практическое осуществление планирования стратегии государственного управления,
- принятие стратегических решений по смене курса управления и реорганизации органов власти и управления,
- руководство подготовкой квалифицированных кадров для осуществления антикризисного управления,
- мобилизация населения на преодоление кризисной ситуации,
- руководство органами власти и управления в ходе реализации антикризисной программы.

Результатом стратегии государственного управления является выработка общих основ использования различных видов ресурсов, координация разных видов и форм деятельности ради укрепления мощи государства и процветания народа.

Каковы социальные функции стратегии, что она дает?

Во-первых, понимание происходящего. До определения стратегии имеющаяся ситуация чаще всего понимается как хаос, кризис или катастрофа. И только стратегия впервые оценивает реальные перспективы имеющейся ситуации и наличные в ней ресурсы, которые позволят добиться поставленных целей. Таким образом, видение перспективы и описание будущего есть трезвый и прагматичный взгляд на само настоящее.

Во-вторых, преемственность. Премьер-министр или Правительство могут измениться, но если есть государственная стратегия, существует гарантия преемственности и возможность долгосрочного планирования независимо от смены Премьер-министра или любого другого государственного чиновника. Тот факт, что у нас Премьер-министры меняются каждый год как раз и свидетельствует об отсутствии стратегии, под которую, если она есть, просто выбирают генерального менеджера. Стратегическое планирование требует стратегического управления и наоборот.

В-третьих, если государственная политика придерживается заявленной стратегии, это порождает общественное доверие к власти, которая публично объявляет определенные социальные цели и добивается их. Кроме того, государственная стратегия открыто предлагает социальные ценности, говорит об основании социального единства относительно тех или иных целей, и по сути, конституирует государство как единую силу. Стратегия – подвижный социальный договор, заключаемый на оговариваемый период государственной властью с гражданами этого государства.

В-четвертых, государственная стратегия обеспечивает консолидацию политических сил внутри государственной стратегии. Сфера обеспечения такой консолидации – сфера публичной политики. Именно сфера публичной политики является у нас неразвитой, и именно на эту сферу пока вяло опираются как Президент, так и Правительство в целом.

В-пятых, заявленная государственная стратегия дает основание для критики. Наша сегодняшняя журналистская критика это обвинение власти в каких-то мелких прегрешениях. Стратегия дает возможность говорить по существу. Когда есть стратегия, критика идет уже по тактическим вопросам.

В-шестых, содержание стратегии расставляет ориентиры и приоритеты для текущей деятельности, для среднесрочных и краткосрочных проектов, которые не должны противоречить генеральной стратегии. Государственная стратегия (а не политический торг фракций Парламента) является единственным основанием для формирования государственного бюджета. Содержание стратегии дает основание для частного предпринимательства, для зарубежных инвесторов и для внешней политики в целом, увеличивает доверие других стран к стране, которая действует на основе публично заявленной государственной стратегии, и создает содержательное пространство международного усиления государства. Если государство имеет стратегию, с ним и с его стратегией вынуждены считаться другие государства, если у государства нет стратегии, оно находится в фарватере чужой стратегии.

В-седьмых, стратегия неизбежно порождает ситуацию стратегического поединка. Это связано с тем, что у любой стратегии есть как внутренние соперничающие с ней альтернативные стратегии, так и внешние стратегии. Причем на внешнем уровне ситуация превращается в непосредственное столкновение стратегий, и вопрос стратегического поединка чаще всего решается путем победы одной из стратегий за счет поглощения ею другой стратегии.

Стратегия задает этапы продвижения к цели. Это означает, что каждый год или с любой другой периодичностью в стране ставят перед собой новые проблемы и отмечают решение или не решение старых, поставленных в прошлом году. Это не социальная динамика каких-либо процессов, это другое – способность целого общества, его элиты, его политического руководства не увязать на долгие годы в решении одних и тех же проблем, а добиваться поступательной динамики социального движения.

Лекция 5. Подходы к стратегическому управлению

Управленческие модели-подходы, из которых сформировалось стратегическое управление:

- ресурсный подход. В его основе находится вопрос о ресурсах как источниках и одновременно ограничении на какую-либо деятельность. Проблематика стратегического в ресурсном подходе появляется на различении ресурсов на тактические и стратегические;

- концепция устойчивого управляемого развития. В рамках этой концепции к стратегическим ресурсам были отнесены ресурсы, от которых зависит воспроизводство человеческой жизни и деятельности, была обоснована необходимость перехода от экстенсивного к интенсивному развитию, от использования экзогенных к эндогенным ресурсам, т.е. более стратегичным, и в то же время, наиболее трудным в использовании ресурсов;

- функциональный подход. В его основе лежит исследование операций, на основе которых проектируются, описываются, анализируются и оптимизируются управленческие функции. В рамках этого подхода получило свое развитие линия Стратегического планирования, которая бала представлена как суть Стратегического управления (краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное – стратегическое планирование);

- программно-целевой подход. В его основе заключена парадигма цель-результат-программа. В этом подходе движение от цели к результату описывается посредством программных средств, таким образом программируется (алгоритмируется, операционализируется) сам процесс движения от момента постановки цели до получения результата;

- изучение процессов развития. В связи с резким увеличением реализационных возможностей, развитие было положено как отдельный объект исследований. Техники развития были отделены от техник функционирования, установлена взаимосвязь процессов развития и функционирования, предприняты попытки объединить функционирование и развитие в одной системе управления, на одном материале деятельности. Для обеспечения процессов развития разрабатываются новые типы управленческих структур (например, матричные, сетевые) в большей или меньшей степени ориентированные на инновации;

- развитие теории принятия решений. В ее основе лежит акторный взгляд на управленческую деятельность, процесс управления рассматривается с точки зрения подготовки и принятия решений. Типологизация управленческих решений выводит исследователей на определение стратегических решений. Управленческие решения рассматриваются как средство реагирования на конфликтные ситуации, часть целеполагания и развития;

- системный подход к управленческой деятельности;
- сближение и взаимное влияние различных сфер деятельности.

Лекция 6. Особенности стратегий на муниципальном уровне

«Стратегия» с точки зрения муниципального управления определяется как «система действий по достижению поставленных в концепции стратегических целей и задач на основе мобилизации имеющегося в муниципальном образовании потенциала и реально привлекаемых внешних ресурсов».

Органы местного самоуправления также как и организация разрабатывают стратегию развития города. В соответствии с п. 1 ст. 17 ФЗ-№ 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по «принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования».

Любая стратегия предполагает длительную подготовку перед ее созданием, кропотливую работу экспертов и пр. Для начала представляется необходимым определить цели и направления перспективного развития города. При этом, разработка стратегии так или иначе связана с поддержкой именно тех отраслей, которые обладают конкурентным преимуществом, в которых город обладает хорошим потенциалом для развития.

В стратегии определяется видение, цель и задачи муниципального образования, сценарии развития, характеристика потребности в разработке муниципальной стратегии, формулировка подсистем, описание взаимосвязей подсистем и ресурсов, которые необходимы для реализации, приоритетные направления и индикаторы. Механизм разработки стратегии чаще всего содержит следующие этапы:

- Изучение внешних условий, которое представляет собой анализ тенденций и ресурсов развития территории. «Данный этап предполагает проведение глубокого ретроспективного анализа».

- Разработка концепции, которая представляет собой «документированное закрепление приоритетов развития территории, выбранных на основе предшествующего анализа и прогнозирования ее развития, а также разработка комплексной программы развития и целевых программ».

- Согласование целевых программ, которые должны соответствовать как друг другу, так и приоритетам развития муниципального образования. Кроме того, целевые программы должны быть проверены на индикатор непротиворечивости, отсутствия дублирования на содержательном и организационном уровнях.

- Экспертиза программ, которая также включает оценку соответствия приоритетам: «экономическую, социальную, экологическую и другие виды оценок».

При этом главная задача стратегии – способствовать росту потенциала муниципального образования, а также обеспечивать его конкурентными преимуществами на региональном, федеральном и международном уровнях, что в

значительной степени будет способствовать улучшению уровня и качества жизни населения.

Стратегия развития муниципального образования представляет собой крайне важный документ, в котором формируются окончательные выводы относительно целей социально-экономического развития территории, факторах и механизме его движения и методах управления этим движением. Эти выводы делаются на основе и с учетом новых тенденций и особенностей социально-экономического развития региона, страны и муниципального образования.

Разработка альтернативных стратегий и их оценка, выявление приоритетных направлений развития муниципального образования, анализ ресурсов развития, конкурентные преимущества муниципального образования – все это лежит в основе концепции стратегии развития муниципального образования. На ее основе формируется план последующих стратегических действий, которые представляют собой некий вектор развития муниципального образования.

Разработка любой муниципальной стратегии основывается на ответе на вопрос «Что принесет муниципальному образованию успех в будущем?». При этом образ будущего муниципального образования должен создаваться с одной стороны, как «идеальный», а с другой – этот образ должен соответствовать именно тому муниципальному образованию, для которого разрабатывается стратегия. Таким образом, желаемый будущий образ, может быть, достигнут не из любого исходного состояния муниципального образования.

Определение конкретного результата, который может вылиться из будущего образа, его миссии, формулирует цели муниципального образования, для решения которых разрабатывается стратегия. При этом стратегия представляет собой в большей степени модель, которая должна обеспечить успех муниципальному образованию. Все подходы к разработке муниципальной стратегии сводятся к тому, что стратегия представляет собой «сочетание стратегического анализа и интуиции разработчиков, коими в первую очередь должны являться те субъекты, которые затем будут детализировать и реализовывать стратегию». Вместе с этим, важным является тот факт, что стратегия никогда не может быть продумана до конца, она должна иметь гибкую структуру, для того, чтобы корректировать ее по мере изменения внешних и внутренних условий. К тому же универсального, пригодного на все случаи жизни метода разработки стратегии не существует.

Таким образом, каждое муниципальное образование имеет право на свой собственный подход к стратегическому управлению. Вместе с этим, оно может самостоятельно определять формат и содержание самой стратегии. Однако является необходимым включение в этот документ общих подходов к содержанию.

Определение содержания стратегии как документа должно опираться на «методы исторического и структурно-функционального анализа». Именно исторический подход предусматривает исследование генезиса муниципального образования, а также движущих сил и источников его организации и развития. При использовании сравнительно-исторического метода анализа в совокупности со структурно-функциональным представляется возможным увязать появ-

ление нового уровня социально-экономического развития муниципального образования во времени с изменениями структурной организации.

Вместе с этим, представляется возможным выявить закономерности качественных изменений его социально-экономического развития. В совокупности речь идет о «знании внутренних закономерностей развития муниципального образования». Эти знания вместе с результатами анализа стартовых условий социально-экономического развития муниципального образования и оценкой внешних условий позволяют создать предпосылки для формирования научно обоснованной программы развития города. Так, для того, чтобы сформировать стратегический выбор муниципального образования, необходимо выявить и описать внутренние и внешние противоречия его развития как сложной социально-экономической системы.

Так можно говорить о том, что стратегия состоит из следующих элементов:

- Стратегического видения;
- Стратегических целей и задач по обеспечению конкурентоспособности муниципального образования в основных областях и сферах экономической и социальной жизни на прогнозируемый период;
- Соглашений, формализующих общественное согласие и стратегическое партнерство гражданского сообщества, бизнеса и власти в части реализации приоритетных функций муниципального образования на весь плановый период;
- Системы мер, проектов, выполнение которых должно обеспечить создание благоприятных условий для реализации приоритетных функций муниципального образования;
- Сценариев развития инвестиционных и инновационных проектов, этапов реализации проектов и ресурсов, необходимых для достижения сформулированных в концепции стратегических целей и задач.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования включает в себя процесс от разработки до принятия самого документа стратегии, то есть от стратегического анализа внутренних и внешних факторов и формирования концепции и содержания стратегии до предварительной оценки социально-экономической эффективности проводимой работы и разрабатываемой стратегии, порядка ее обсуждения и принятия.

При этом концепция стратегического развития подразумевает под собой стратегический выбор муниципального образования, который определяется философией его развития на основе SWOT-анализа (анализ сильных и слабых сторон города, а также его возможностей и внешних угроз), а также сравнительного анализа действующей стратегии и образцов успешной реализации стратегий развития других муниципальных образований. Поэтому, содержание стратегии развития должно включать конкретное изложение процесса достижения целей, которые изложены в концепции стратегии.

Механизм формирования стратегии развития муниципального образования предопределяет успех ее реализации и подлежит качественной экспертной оценке с целью своевременной корректировки действий, которые направлены на повышение эффективности стратегического управления муниципалитетом.

Стратегическое управление муниципальным образованием базируется на построении полной системы управления стратегическим развитием, которая включает в себя следующие блоки.

1. Политика в сфере управления развитием муниципального образования – как список основных принципов, которыми руководствуется субъект управления в своей деятельности.

2. Субъекты управления – те организации и структуры, которые не только могут влиять на развитие муниципального образования, но и реально занимаются этим, то есть, наделены конкретными функциями и регулярно участвуют в процессе управления развитием муниципального образования, являясь организаторами или исполнителями конкретных задач.

3. Пакет стратегических документов.

4. Пакет нормативно-правовой документации.

5. Процедуры и инструменты системы управления, используемые на стадиях инициирования, разработки, реализации комплексных программ развития муниципального образования.

Указанные блоки системы стратегического управления территорией связаны между собой определенными процессами:

1. взаимодействия участников развития муниципального образования;
2. целеполагания и определения приоритетов развития муниципального образования;
3. формирования программ развития;
4. формирования инвестиционного портфеля, перспективного и годового бюджетов развития;
5. информационного обеспечения программ развития муниципального образования;
6. управления программами развития и управления проектами;
7. продвижения стратегических программ.

Лекция 7. Инновационный тип управления муниципальным образованием

Одной из характерных черт современного управления является инновационный тип управления, при котором в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний как основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня является эффективным. Он позволяет в процессе планирования, организации, мотивации и контроля максимально быстро, при минимальном количестве затрат, достигать максимальный экономический, управленческий и социальный эффект, обеспечивая постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни населения. И, конечно, такое инновационное развитие должно осуществляться в определенном правовом пространстве.

Инновационный тип управления характеризует ряд признаков. Это, прежде всего, программно-целевой метод, стратегическое планирование и управление, поддержка инвестиционных проектов.

Чтобы инвестиции пошли в экономику МО и обернулись ощутимыми выгодами, местная администрация должна занимать активную позицию, ориентированную на поиск и привлечение инвесторов, на максимально выгодную «подачу» своего МО как потенциально привлекательного объекта капиталовложений. Первым шагом на этом пути может быть принятие представительным ОМС нормативного акта, регламентирующего порядок и условия поддержки инвестиционной деятельности со стороны местной администрации.

Данный акт, который условно можно назвать «Положение о муниципальной поддержке инвестиционной деятельности», устанавливает права и обязанности инвесторов, с одной стороны, и местной администрации – с другой содержит четко прописанный порядок и формы осуществления этой поддержки, а также перечень критериев, на основании которых поддержка предоставляется. В качестве основного критерия такой поддержки может быть приоритетность того проекта, которым достигается сохранение и создание рабочих мест, поддержание высокой занятости жителей муниципального образования, стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения, расширение налогооблагаемой базы местного бюджета. Наряду с перечисленными критериями во внимание принимается стратегическая важность проекта для социально-экономического развития МО. Приоритет имеют проекты, реализация которых содействует достижению стратегической цели развития МО.

Чтобы обеспечить повышение эффективности использования заемных средств и социальную ориентированность муниципальной инвестиционной политики, как правило, формулируются следующие задачи:

- 1) не использовать средства местного бюджета для ресурсного обеспечения проектов, которые могут быть реализованы частным бизнесом;
- 2) соблюсти принцип межотраслевых приоритетов при выборе объектов для инвестиций в инфраструктуру МО в условиях ограниченности бюджетных средств;
- 3) соблюсти принцип коллегиальности и объективности принимаемых решений;
- 4) совместить неизбежное лоббирование проектов с конкурсным порядком их отбора.

При выборе инвестиционных проектов, финансируемых за счет заемных средств МО, необходимо ориентироваться на их соответствие социальным обязательствам ОМС. Коммерческие решения должны приниматься лишь в той степени, в какой они способствуют достижению социальных целей. Выбор социальных проектов также обусловлен тем, что они могут быть реализованы только за счет бюджетных заемных средств, в то время как коммерческие проекты могут финансироваться за счет частного капитала. Кроме того, органы местного самоуправления не могут эффективно управлять коммерческими проектами, так как должны учитывать социальные и политические факторы. Случаи успешного участия ОМС в коммерческой деятельности, как правило, связаны с использованием некоммерческих методов конкуренции, что, в конечном счете, подрывает местную экономику. Вполне оправданно финансирование

экономических проектов, способствующих росту экономической активности и дополнительным налоговым поступлениям.

Процесс принятия решений при отборе проектов должен быть максимально объективным и прозрачным. Следует разработать и закрепить актом представительного органа МО четкие критерии отбора проектов, основанные, главным образом, на оценке их общественной значимости и общественной полезности. Методика отбора проектов может быть основана как на количественных, так и на качественных критериях их оценки, использовании нескольких субъективных экспертных оценках. Количество таких субъективных оценок должно быть достаточным для того, чтобы взаимно «погашались» ошибки, но этих оценок не может быть слишком много, поскольку количество экспертов ограничено.

Для широкого информирования потенциальных инвесторов об экономическом и социокультурном потенциале МО и имеющихся в нем возможностях для реализации инвестиционных проектов весьма эффективным является создание инвестиционного паспорта МО – информационного сборника материалов.

Учитывая, что такой паспорт является инструментом маркетинга и продвижения МО на внешний по отношению к территории рынок, к нему предъявляются следующие требования: цель инвестиционного паспорта – не просто освещать ситуацию в МО, а содействовать привлечению инвестиций. Поэтому предпочтителен «рекламный подход»: при сохранении объективности в подаче информации акцент делается именно на положительных, сильных сторонах, способных заинтересовать потенциального инвестора.

При изложении следует соблюдать баланс фактов и комментариев. Уход в любую из крайностей приведет либо к недостаточной информативности, либо к избыточной описательности, «размытости» документа. Не следует перегружать паспорт информацией: важно оставить тот ее минимум, который представляет реальный интерес для инвесторов.

Информация должна излагаться ясным, доступным языком. В частности, следует по возможности избегать узкоспециальной или сугубо научной лексики; в тех случаях, когда подобные термины необходимы, их значение целесообразно пояснять. Аналогично, аббревиатуры, за исключением общеизвестных, должны расшифровываться.

При разработке паспорта необходимо ориентироваться на его электронный формат для последующего размещения в Интернете на официальном сайте МО. Оптимальной представляется древовидная структура: последовательный набор страниц, соединенных гиперссылками в соответствии с логикой изложения.

Наиболее востребованными со стороны инвесторов структурными разделами инвестиционного паспорта являются: общие сведения о МО; параметры его социально-экономического развития: уровень жизни, экономика, местный бюджет, рынок труда, качество окружающей среды; перспективы развития муниципального образования; прогнозные характеристики; концепция развития МО; инвестиционная инфраструктура; нормативно-правовые акты, регламентирующие инвестиционный процесс; процедуры организации бизнеса; предложения по инвестиционным проектам; контактная информация.

Составление инвестиционного паспорта МО должно строиться на регулярной основе с целью обновления представляемой информации. С этой целью организуется периодический сбор достоверной статистики о состоянии экономики МО, определяются инвестиционная политика среднесрочной перспективы и потенциально возможные области и объекты для инвестирования, а также оцениваются возможные затраты, ожидаемые результаты и способы участия местной администрации.

Основными этапами создания инвестиционного паспорта являются:

- 1) формирование рабочей группы по разработке инвестиционного паспорта МО с определением перечня необходимой дополнительной информации, сроков разработки элементов инвестиционного паспорта и ответственных за её реализацию;
- 2) подготовка, обсуждение и утверждение проекта инвестиционного паспорта;
- 3) определение методов и способов распространения инвестиционного паспорта;
- 4) назначение ответственных за сбор информации от потенциальных инвесторов.

Правовая основа осуществления инвестиционной политики формируется, в частности, Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2007 г. № 464 «Об утверждении Правил финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро-и(или) теплоснабжения». Данным актом определяются условия включения в инвестиционную программу, утверждаемую представительным органом МО, строительства и(или) модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Органы местного самоуправления вправе устанавливать порядок рассмотрения вопросов об определении объемов, источников и сроков поступления средств, их распределении между организациями коммунального комплекса в части, касающейся инвестиционных проектов, когда такие проекты финансируются несколькими МО.

Лекция 8. Программно-целевой подход в управлении муниципальным образованием

К инновационным методам развития муниципальных образований можно отнести программно-целевой подход, который не только является одним из наиболее распространенных современных методов управленческой деятельности, но и прямо предусмотрен законодательством о местном самоуправлении. Так, ч. 1 ст. 17 Федерального закона 2003 г. предусматривает, что в целях решения вопросов местного значения ОМС поселений, муниципальных районов принимают и организуют выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Программа – это совокупность мероприятий, необходимых для решения научно-технических, социальных, социально-экономических и других проблем или каких-то их аспектов. Она может быть предплановым решением, а также конкретизировать определенный аспект плана. Для реализации программно-

целевого подхода недостаточно сформулировать программу, важно организовать ее эффективное исполнение, осуществляя постоянный контроль и мониторинг, а при необходимости и корректировку.

К безусловным преимуществам данного подхода можно отнести, во-первых, ее направленность на достижение конкретных целей, определенных результатов; во-вторых, координированное выполнение многочисленных, взаимосвязанных действий; в-третьих, ограниченную протяженность во времени. Для того чтобы обеспечить эффективность такой деятельности необходимо взаимодействие и одновременно четкое разделение ролей и ответственности. Важно при этом установление ответственности за принятие решений, эффективное распределение информации и гибкость в использовании ресурсов.

Одной из основных решаемых проблем является создание эффективной временной системы управления, призванной координировано функционировать с постоянной – местной администрацией. Такая временная система управления должна гарантировать достижение поставленных целей, эффективность проведения каждого из мероприятий, а также долгосрочную устойчивость полученных результатов. В число основных критериев оценки различных вариантов исполнения программы, входят сроки и стоимость достижения результатов. При этом запланированные цели и качество обычно служат основными ограничениями при рассмотрении и оценке различных вариантов. Информация, используемая в управлении, обычно не бывает полностью достоверной. Учет неопределенности исходной информации необходим и при планировании, и для грамотного заключения контрактов.

Любая программа в процессе своей подготовки и реализации проходит различные стадии. Это:

- 1) концептуальная – формулирование целей, анализ возможностей, обоснование осуществимости и планирование программы;
- 2) разработка программы – определение структуры работ и исполнителей, построение календарных графиков работ, бюджета, разработка проектно-сметной документации, переговоры и заключение контрактов на выполнение работ;
- 3) выполнение программы – работы по реализации, организация и обучение персонала, финансирование работ, стадийный контроль качества работ и т.п.;
- 4) завершение программы – приемочные испытания, опытная эксплуатация и сдача в эксплуатацию;
- 5) эксплуатационная – приемка и запуск программы, расширение, модернизация, инновации. В реальности стадии могут не только предшествовать друг другу, но и накладываться.

Процесс управления реализацией программы имеет весьма сложную структуру, включая, в частности, общее управление изменениями – определение, согласование, утверждение и принятие к исполнению корректирующих воздействий и координация изменений, а также управление ресурсами – внесение изменений в состав и назначения ресурсов. Подчас особое значение приобретает управление целями и задачами – корректировка целей и задач программы по результатам процессов анализа. В социальной сфере особого внимания

требует управление качеством – разработка мероприятий по устранению причин неудовлетворительного исполнения.

Кроме перечисленных процессов имеется ряд вспомогательных процессов, необходимость в использовании которых сильно зависит от сущности конкретной программы. В частности, это планирование организации – определение, документирование и назначение ролей, ответственности и взаимоотношений отчетности в организации; назначение персонала – назначение человеческих ресурсов на выполнение работ проекта; планирование взаимодействия – определение потоков информации и способов взаимодействия, необходимых для участников проекта; идентификация риска – определение и документирование событий риска, которые могут повлиять на проект; оценка риска – оценка вероятностей наступления событий риска, их характеристик и влияния на проект; разработка реагирования – определение необходимых действий для предупреждения рисков и реакции на угрожающие события; планирование поставок – определение того, что, как и когда должно быть поставлено; подготовка условий – выработка требований к поставкам и определение потенциальных поставщиков.

Если программа имеет долгосрочный характер, то она должна содержать:

- а) технико-экономическое обоснование;
- б) прогноз ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации указанного проекта;
- в) наименование заказчика указанной программы;
- г) сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам.

Особенностями обладает также подготовка и реализация программ комплексного социально-экономического развития МО. В современных условиях становления рыночной экономики, когда отсутствует стабильная «среда», основное внимание необходимо уделять созданию благоприятных условий для жизни населения, а также деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе юридических, налоговых, организационных и многих других, стимулирующих сохранение и развитие хозяйственной деятельности в различных формах. Программы должны носить индикативный, а не директивный характер, обладать достаточной гибкостью, позволяющей конкретизировать их положения в годовых планах, реалистично учитывать возможности МО, содержать процедуры внедрения эффективных методик управления. В программы должны быть встроены механизмы обратной связи, дающие возможность на основе анализа хода выполнения программы своевременно вносить в них исправления и корректировки при текущем планировании.

Основная идея комплексного планирования состоит в том, что все текущее планирование, прежде всего бюджетное, производится в соответствии со средне- и долгосрочными целями социально-экономического развития МО, определенными комплексными среднесрочными программами. Комплексные программы социально-экономического развития являются основой для перспективного и текущего финансового планирования. Вместе с тем, в комплексные программы включаются элементы стратегического планирования, которые представляют долгосрочное видение развития муниципального образования. В

них консолидируется представление о целях и приоритетах развития муниципального образования и закладывается основа для средне- и краткосрочного планирования в дальнейшем.

Своеобразие российского муниципального программирования состоит в том, что оно происходит в условиях, когда основные институциональные преобразования на муниципальном уровне полностью еще не состоялись. Не созданы полная правовая и организационная среда; экономические механизмы, регулирующие рынки земли, имущества, жилья; не отрегулированы финансово-бюджетные отношения и т.д. Слабы традиции решения проблем развития в рамках всего сообщества, нет технологий привлечения к этой работе населения и предпринимательского сектора.

Разработка программ комплексного социально-экономического развития МО как сложный многоплановый процесс требует также определенного уровня подготовки исполнителей, умения грамотно поставить задачи, комплексно мыслить при принятии решений. Для разработки такой программы, на наш взгляд, целесообразно воспользоваться следующим алгоритмом:

- подготовка краткой аналитической информации об опыте разработки и реализации аналогичных программ;
- оценка ресурсного и социально-экономического потенциала;
- выявление проблем развития МО;
- разработка системы приоритетов по решению выявленных проблем;
- разработка экстраполяционного прогноза, основанного на учете тенденций социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка концепции и стратегических направлений развития МО;
- вариативная разработка программы в соответствии с выбранными приоритетами и стратегическими направлениями, определяющими конкретные задачи на перспективу;
- разработка комплекса программных мероприятий по достижению целей и задач программы;
- разработка инвестиционных проектов, бизнес-планов по отдельным мероприятиям программы;
- разработка механизма реализации программы;
- определение ресурсного обеспечения программы;
- распределение функций по реализации программы;
- прогнозная оценка эффективности программы.

Подготовка программы также предполагает создание организационных структур с определением форм участия ОМС, населения и других лиц, предприятий, учреждений и других организаций. В местной администрации создается рабочая группа по подготовке программы, в состав которой могут включаться представители органов государственной власти, предпринимательского сектора, некоммерческих, общественных, научно-исследовательских организаций. К работе над программой подключается население, ход работы над программой освещается в средствах массовой информации, проводятся публичные слушания.

Значение имеет информационное обеспечение. Мониторинг реализации программы является необходимым условием ее успешного выполнения. Целесообразно ежеквартально или даже чаще анализировать ход реализации программы, воплощения инвестиционных проектов, выделения и расходования финансовых ресурсов, направленных на выполнение программы, с целью внесения необходимых коррективов в процесс реализации программы и осуществления контроля деятельности ответственных исполнителей. Программа социально-экономического развития обычно включает действия, которые можно не только наблюдать, но и «измерять», т.е. оценивать, опираясь на вполне объективные параметры. Как правило, в зависимости от стадий реализации программы используют такие типы оценок, как:

- 1) предварительная – оценка программы до начала ее реализации с целью выяснения ее качества, необходимости для муниципального образования;
- 2) промежуточная – оценка на стадии реализации программы с целью ее корректировки для повышения эффективности и успешного завершения;
- 3) обобщающая – оценка после завершения выполнения программы с целью выявления ее результативности и эффективности, причин допущенных ошибок и неудач, а также принятия адекватных управленческих решений.

Важно использовать оценки и по их целевому назначению:

- а) оценка потребности – оценка социально-экономических условий, определивших необходимость реализации программы;
- б) оценка процесса разработки – анализ качества программы (состава и компетентности разработчиков, логической схемы, содержания и ресурсной обеспеченности);
- в) оценка результативности – экспертиза организационного процесса выполнения программы, причин отклонений от намеченных изначально целей в процессе ее реализации;
- г) оценка эффективности – сопоставление результатов программы с затраченными в ходе ее реализации ресурсами;
- д) оценка влияния – оценка воздействия выполнения программы на социально-экономическое развитие, на изменение качества жизни населения.

Для того чтобы обеспечить успешное выполнение программы, как правило, основные усилия концентрируются на следующих пяти ключевых элементах.

1. Планирование и партнерство: создание стратегии, выявление местных лидеров и согласование интересов.
2. Создание делового климата: разработка адекватных регулирующих норм и процедур ведения бизнеса на данной территории.
3. Развитие инфраструктуры: гарантии доступности земельных участков; обеспечение электроэнергией, дорогами; профессиональное обучение кадров для бизнеса; организация досуга и др.
4. Поддержка фирм и индивидуальных предпринимателей: создание благоприятной среды для деятельности местных предпринимателей, что во многом зависит от развитости системы сбора и распространения информации о муниципальном образовании.

5. Привлечение инвесторов: изучение конкурентных преимуществ МО, развитие мощной информационной базы по местным экономическим ресурсам, привлечение целевых инвестиций и поощрение создания новых рабочих мест.

Одной из наиболее сложных задач является привлечение населения муниципального образования к ее разработке и реализации. Требуется кропотливая длительная работа, традиции которой в современной России пока практически отсутствуют. Вместе с тем, ч. 3 п. 3 ст. 28 Федерального закона 2003 г. устанавливает обязательность проведения публичных слушаний для обсуждения проектов планов и программ развития МО. Это позволяет в полной мере использовать его интеллектуальный и организационный потенциал, а включение в процесс разработки и реализации программы населения обеспечивает ее легитимность, устойчивость во времени и независимость от смены должностных лиц в органах власти.

В наиболее полном и законченном виде программа комплексного социально-экономического развития МО состоит из четырех частей: во-первых, анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании; во-вторых, обобщения основных проблем и возможностей развития МО, а также формулировки основных направлений необходимых преобразований; в-третьих, свода мероприятий, разработанных в соответствии с выбранными направлениями преобразований и конкретизирующих сформулированные задачи и определяющих действия по их решению; в-четвертых, порядка реализации включенных в программы мероприятий, примерного графика их выполнения, процедур контроля, оценки хода реализации программы, механизма обратной связи, позволяющей уточнять задачи и рекомендации в ходе текущего планирования. В приложении к комплексной программе содержатся проекты нормативных документов, создающие правовое поле для проведения программных мероприятий.

Лекция 9. Стратегическое планирование на муниципальном уровне

Еще одной характеристикой инновационного подхода к развитию МО является использование стратегического планирования и управления. Для того чтобы добиться качественного повышения управленческой деятельности необходимо наряду с решением оперативных, тактических задач разработать стратегию развития МО.

Планирование является одним из этапов стратегического управления. Это самый сложный наукоемкий процесс, поэтому является центральным звеном стратегического управления.

Стратегическое планирование выступает составной частью стратегического управления, которое представляет собой процесс, протекающий в три основных этапа. Этапы стратегического управления, как правило, частично могут совпадать во времени и оказывать влияние друг на друга.

Система стратегического планирования должна быть ориентирована на ускоренное достижение стратегических целей развития общества. Для этого, как свидетельствует мировой опыт, стратегическое планирование должно осу-

ществляться на всех иерархических уровнях (макро-, мезо- и микроуровнях национальной экономики).

Стратегическое планирование и управление развития территории МО обеспечивает единство действий, осуществляемых на разных уровнях системы управления, и степень мобильности, отвечающую темпам изменений среды деятельности муниципального сообщества. Чтобы достичь такого единства, нужно сформировать систему представлений, обладающих двумя основными характеристиками: а) достаточно высокой степенью общности, необходимой для того, чтобы она могла непротиворечиво вместить в себя вопросы и представления, возникающие и работающие на различных уровнях управления, существующих в территориальной организации местного сообщества, с одной стороны, и представления об условиях и обстоятельствах, в которых происходит ее деятельность, с другой; б) возможностью превращать эти представления в понимание того, какие конкретные действия надо осуществлять на разных уровнях управления.

Стратегический план развития МО – управленческий документ, который содержит взаимосвязанное изложение таких вопросов, как:

- 1) цели развития МО;
- 2) пути достижения поставленных целей;
- 3) потенциальные возможности МО, реализация которых позволяет достичь успехов;
- 4) методы организации движения по избранным направлениям;
- 5) ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей;
- 6) способы использования ресурсов.

Такой план позволяет ОМС, населению и другим организациям действовать совместно, предвидя и опережая основные изменения в структуре занятости, технологии производства и территориальной среды. Он создает новые инструменты, направляющие и стимулирующие развитие МО. Стратегический план – это документ не только местной администрации, но и всех других субъектов муниципальных правоотношений. Он представляет собой инструмент стратегического партнерства, механизм определения и осуществления эффективных стратегий во всех сферах жизни муниципального образования. Это работа по формированию представлений о смысле и назначении деятельности территориальной организации местного сообщества и превращению этих представлений в ориентиры, необходимые для осуществления конкретной управленческой работы по достижению социально значимых целей развития территории муниципального образования.

Ключевой исходной точкой стратегического планирования является формирование представлений о смысле и назначении организации местного самоуправления. Эти представления оформляются в ключевых инструментах стратегического планирования – миссии и целях. В миссии формулируются фундаментальные представления о смысле жизнедеятельности местного сообщества. Цели могут быть с учетом этого самыми разными: увеличение доходов населения, эффективное управление муниципальной собственностью, освоение новых рынков, изменение имиджа и др.

Чтобы перейти к стратегическому планированию, прежде всего, необходимо понимание необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. Такое осознание подчас является результатом анализа допущенных просчетов в выборе направлений развития или организации управления, последствий увлечения краткосрочными проектами. Таким образом, формируется собственное понимание содержания стратегического управления. От характера и глубины понимания зависит чрезвычайно много. Так, часто под стратегическим управлением понимается разработка концепции или сценариев развития, выделение перечня основных проблем и путей их решений, иногда – четкий план действий. Понимание формирует набор субъектов стратегического управления и способы организации взаимодействия между ними.

После достижения определенного понимания и в зависимости от него формулируются принципы стратегической деятельности и определяются приоритеты развития, которые, как правило, должны быть связаны с повышением качества жизни населения. В связи с тем, что качество жизни – характеристика относительная и сравнительная, анализ проблем и состояния МО проводится на основе сравнения его базовых характеристик с другими. В рамках этой работы формируется установка на усиление сильных сторон, и превращение слабых сторон в сильные стороны. Следует особо выделить проблемы в реализации вопросов местного значения, которые находят наибольшую поддержку населения. Для этого используются различные опросы, социологические исследования.

Необходимо формирование установки на длительную работу, связанной, прежде всего, с признанием того, что изменения будут происходить медленно, постепенно. Но отдельные мероприятия стратегической программы должны выстраиваться таким образом, чтобы жители регулярно видели результаты – небольшие социальные приращения в каждый промежуток времени. Нельзя забывать о продвижении таких изменений в социальной среде. Одновременно с этим следует выявлять силы и факторы, противодействующие стратегическим переменам. На пути любых планов возникают препятствия. Не являются исключением и стратегические планы, особенно если они затрагивают экономические интересы, способны повлиять на прибыль и доходы.

Выработка политики по отношению к возможности использования внешних консультантов обусловлена тем, что всегда существует дилемма между приглашением консультантов, получением внешней помощи и опорой на собственные силы. Обычно оптимальна ориентация на комбинацию внутренних и внешних интеллектуальных ресурсов. При отборе внешних консультантов следует оценить тип предоставляемых услуг, предусматривают ли они передачу современных методов управленческой работы и обучение им местного персонала.

Наконец, осуществляются определенные изменения в системе управления. Это может быть в отдельных случаях связано с изменением и территориальной организации местного самоуправления. Как орган управления процессом разработки и управления стратегическим планом обычно создается постоянно действующая рабочая комиссия. Следует использовать административные

рычаги, закрепляя ответственность за реализацию отдельных мероприятий за конкретными подразделениями и руководителями.

Планирование должно:

1. Учитывать собственные интересы объекта управления.
2. Учитывать возможности (ресурсы) объекта.
3. Оценивать кадровый потенциал организации.
4. Быть рассчитано на определенный срок.
5. Определять круг лиц, ответственных за выполнение плана.

Планирование должно быть гибким и способным к адаптации к постоянным изменениям внешней среды и самого объекта управления.

Стратегическое планирование имеет ряд особенностей.

Во-первых, оно рассматривает в качестве единого целого, как национальную экономику, так и ее отдельные элементы.

Во-вторых, стратегическое планирование ориентируется на долгосрочную перспективу.

В-третьих, стратегический план определяет основные направления развития любого элемента национальной экономики.

В-четвертых, основной целью стратегического планирования является обеспечение потенциала будущего успешного развития любого элемента национальной экономики.

Элементами системы стратегического планирования являются: концепция развития, набор стратегических планов, частные стратегии, планы на случай чрезвычайной ситуации, программы развития материально-технической базы, организационные структуры и пр.

Существуют следующие виды планирования:

- а) оперативное;
- б) тактическое;
- в) среднее и долгосрочное (перспективное);
- г) централизованное;
- д) корпоративное;
- е) бизнес-планирование;
- ж) нормативное;
- з) индикативное;
- и) хаотическое (собственно планированием не является, а лишь определяет реализуемое в организации отношение к необходимости планирования).

Существуют другие виды планов.

По срокам реализации планирование разделяется:

- на краткосрочное (до 1 года);
- среднесрочное (от 3 до 5 лет);
- долгосрочное (от 10 до 20 лет);
- сверхдолгосрочное (от 25 и более лет).

По методам и технологиям различаются:

- централизованное (или директивное);
- индикативное;

- нормативное;
- интуиционное и т.д.

Например, индикативное, планирование – это пошаговое планирование как постоянное обновление планов по мере продвижения работы. Оно ориентируется на происходящие процессы и представляет собой определенные наборы возможностей.

Нормативное планирование – это планирование на основе нормативов, в отличие, например, от поискового, отвечающего на вопрос: «Что будет, если ...?», предполагает ответ на вопрос: «Что нужно сделать, чтобы ...?».

Ситуационное планирование (его еще называют адаптивным) – это когда план выступает в качестве механизма адаптации к изменяющейся внешней среде с помощью определенного инструментария, позволяющего улавливать рыночные сигналы и оперативно реагировать на них.

Индикативное планирование предполагает процесс формирования системы параметров (или индикаторов), т.е., по-другому, – ключевых показателей, определяющих состояние хозяйствующего субъекта или социально-экономической системы и мер воздействия на него.

Планирование по функциям (или назначению) включает следующие виды планов:

- производственный (касается изготовления продукции);
- коммерческий (сбыт, материально-техническое снабжение);
- инвестиционный;
- планы по труду, зарплате, по социальной поддержке предприятия и т.д.

Планирование по уровню управления: в нем выделяют планы предприятий, функциональных отделов, лабораторий, участков, бригад и т.д.

По различиям в отношении к стратегическому управлению выделяют: перспективное, тактическое и оперативное планирование.

Кроме того, на более высоком уровне существуют планы корпораций, муниципальных образований и т.д.

Таким образом, разработка стратегического плана муниципального развития состоит из следующих этапов:

- 1) анализ ресурсов и условий развития;
- 2) составление прогноза;
- 3) формирование концепции развития МО;
- 4) обсуждение концепции;
- 5) разработка целевых программ по стратегическим направлениям;
- 6) сведение целевых программ в стратегический план с оценкой затрат, потребностей в привлечении средств и эффекта от реализации;
- 7) разработка графика выполнения стратегического плана с указанием исполнителей;
- 8) обсуждение и утверждение стратегического плана.

Завершая рассмотрение инновационных методов развития МО, следует обратить внимание на необходимость осуществления активной инвестиционной политики. Муниципальная поддержка приоритетных инвестиционных про-

ектов, осуществляемых на территории МО, позволяет добиться решения ряда важных задач: повысить инвестиционную активность на территории МО, создать благоприятные условия для обеспечения защиты прав, интересов и имущества инвесторов, увеличить налогооблагаемую базу и сформировать новые источники налоговых платежей.

Основная же задача ОМС – создать наиболее благоприятный инвестиционный климат, т.е. совокупность условий, определяющих степень привлекательности муниципальной экономики для инвесторов и создающих благоприятные предпосылки для ее развития. Для этого необходима четкая стратегия работы с инвесторами, базирующаяся на прозрачных и взаимовыгодных принципах сотрудничества, которые, в частности, должны обеспечить равный доступ всех заинтересованных лиц к инвестиционным ресурсам МО. При этом допустимы определенные протекционистские меры по отношению к наиболее важным для МО (приоритетным) проектам. Их перечень должен регламентироваться специальным нормативным актом. Такой акт может предусмотреть основные формы поддержки приоритетных инвестиционных проектов – предоставление инвесторам налоговых льгот и налоговых кредитов, установление для инвесторов льготного порядка аренды муниципальной земли и недвижимости; предоставление инвестору муниципальных гарантий в обеспечение возврата привлекаемых денежных средств для осуществления проекта и др.

Лекция 10. Стратегическое планирование государством

Задачи системы государственного стратегического планирования

Основными задачами системы государственного стратегического планирования являются:

- 1) определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений и выявление возможностей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе финансовых;
- 2) определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) определение основных показателей бюджетной системы Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу;
- 4) выбор путей и способов достижения целей и задач социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов;
- 5) формирование комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и задач социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации;
- 6) определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации;

7) координация действий, направленных на достижение целей и задач социально-экономического развития и укрепления национальной безопасности Российской Федерации, между федеральным и региональным уровнями государственной власти, негосударственными организациями и институтами гражданского общества;

8) координация мероприятий, предусмотренных документами государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, включая направления бюджетной политики, по срокам их реализации, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения;

9) организация мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования;

10) научно-техническая, информационная, ресурсная и кадровая поддержка государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Основной задачей планирования в условиях современной рыночной экономики является обеспечение долгосрочной конкурентоспособности организации, прочности и устойчивости положения объекта управления.

Лекция 11. Аналитическое обеспечение стратегического управления муниципальным образованием

Особую актуальность в настоящее время приобрели такие формы научно-аналитического и информационного обеспечения управленческой деятельности на муниципальном уровне, как:

- а) внедрение процедур мониторинга в правоприменительную практику;
- б) использование социологических опросов;
- в) внедрение информационных технологий в практику муниципального управления, реализация программы «Электронный муниципалитет».

Внедрение мониторинга на муниципальном уровне позволяет решить ряд задач, повышающих в целом качество муниципального управления через повышение эффективности реализации муниципальных программ и проектов. Мониторинг – это процесс регулярного измерения и учета важнейших индикаторов деятельности ОМС по решению вопросов местного значения и ее общих результатов. Задачей проведения мониторинга программы является своевременное получение качественной (объективной, достоверной и полной) информации.

При проведении мониторинга необходимо собрать и представить данные в форме, позволяющей, например, в ходе реализации определенной программы ответить на следующие вопросы: соблюдается ли исходный план реализации программы и насколько качественно выполняет свою работу персонал программы? Обеспечено ли выполнение программы необходимыми для этого ресурсами? Достигаются ли намеченные промежуточные и итоговые результаты программных

мероприятий? Сколько человек обслуживается программой? Какой объем муниципальных услуг (по каждой отдельной услуге) предоставляется населению?

Мониторинг носит регулярный характер. Его организация имеет смысл только в том случае, если его результаты предполагается использовать при принятии управленческих решений. Одним из главных мотивов проведения мониторинга является то, что эта процедура представляет собой прекрасный инструмент для организации управления. Мониторинг дает возможность выявить существующие или потенциальные недостатки программы, прежде чем они перерастут в серьезную проблему. Данные периодического мониторинга также показывают нехватку или избыточность ресурсов для реализации конкретной программы, что позволяет правильно перераспределять ресурсы между различными программами.

В реализации каждой конкретной программы заинтересовано достаточно большое количество сторон, включая как стороны, обеспечивающие реализацию программы и финансирующие ее (органы местного самоуправления и др.), так и клиентов (бенефициариев) программы. Каждая сторона имеет право знать, насколько хорошо работает программа. Грамотно организованный мониторинг ведет к укреплению поддержки программы со стороны «внешних» лиц или организаций. Заложенные в процедуру мониторинга механизмы обратной связи предоставляют исполнителям возможность получать полезную информацию о ходе работы и стимулируют их к повышению качества (результативности) работы.

Организация мониторинга реализации программ развития является важным условием обеспечения реальности их выполнения и оценки степени достижения поставленных целей, основой корректировки содержания, сроков и ресурсов для решения целевых задач (исполнения запланированных мероприятий). Для того чтобы разработанные с большими усилиями стратегические программы развития МО затем не «ложились на полку», а являлись действенным инструментом движения к намеченным целям необходимо уже на этапе вхождения в программный режим управления – с момента «запуска» программы – четко спланировать работу и наладить систему постоянного наблюдения за ходом ее исполнения.

Так, например, Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» предусматривает проведение мониторинга выполнения производственных программ и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. Под таким мониторингом данным законом понимается периодический сбор и анализ информации о выполнении производственной программы и инвестиционной программы организации коммунального комплекса, а также информации о состоянии и развитии систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов. Мониторинг проводится органами регулирования в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов и своевременного принятия решений о развитии систем коммунальной инфраструктуры.

Мониторинг выполнения производственных программ и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса проводится в соответствии с методикой проведения указанного мониторинга, содержащей перечень экономических и иных показателей, применяемых органами регулирования для анализа информации о выполнении производственной программы и инвестиционной программы организации коммунального комплекса.

Таким образом, мониторинг представляет собой систему постоянного наблюдения и контроля над ее исполнением и включает:

а) формирование системы индикаторов, отражающих реализацию целевых установок программы развития и результаты работы подразделений администрации;

б) формирование системы планово-отчетной документации, используемой для оперативного контроля и принятия управленческих решений;

в) организацию потоков информации, обеспечивающей слежение за ходом выполнения календарных планов и учет затрат ресурсов, направляемых на мероприятия подпрограмм исполнителями программы;

г) отслеживание результатов работы исполнителей программы, их влияния на изменение ситуации в различных сферах округа и выявление причин отклонений от запланированных показателей развития;

д) подготовку предложений по корректировке отдельных подпрограмм и комплексной программы в целом.

Мониторинг – это также механизм общесистемной координации действий. Поэтому его общую организацию целесообразно закрепить за определенным подразделением местной администрации (уполномоченным подразделением). Одновременно мониторинг программы является инструментом управления для руководителя каждого подразделения. И в этом смысле их заинтересованность в объективности отражения ситуации помогает правильно выбрать оценочные показатели и наладить их систематический учет.

Мониторинг теснейшим образом связан с системой текущего и оперативного планирования деятельности органов местного самоуправления и помимо своей основной задачи по слежению и контролю выполнения программы может быть использован для оценки работы (в т.ч. премирования) руководителей и специалистов местной администрации. Он позволяет повысить конкретность отчетов и вовремя принимать управленческие решения по исправлению ситуации.

Исходным пунктом организации мониторинга является выбор единиц (объектов) наблюдения – параметров, которые играют роль индикаторов, способных достаточно полно и объективно отразить суть происходящих событий (действий). Предпочтительно, чтобы показатели, выбранные в качестве индикаторов, имели числовое значение, т.е. характеризовались измеряемыми величинами. Их набор должен быть минимальным по количеству.

Как правило, используют два типа индикаторов:

1) индикаторы выполнения программы или подпрограммы (целевые индикаторы), т.е. конкретные показатели, характеризующие планируемые результаты (итоги) программы;

2) индикаторы текущей ситуации, на которые оказывает влияние деятельность отдельного подразделения местной администрации (или других исполнителей программы) в рамках реализации отдельных подпрограмм.

Возможны также различные схемы организации мониторинга. Могут отслеживаться как сразу все аспекты выполнения программы (ход ее реализации, качество предоставляемых услуг, финансовое управление, удовлетворенность клиентов предоставляемыми услугами), так и какой-либо один из этих компонентов. Мониторинг на уровне отдельного подразделения, как правило, включает в себя: еженедельные или ежемесячные отчеты руководителей по всем основным вопросам исполнения программы (Сколько? Кто? Что? Где? Когда?) Мониторинг на уровне МО чаще всего сосредоточен на контроле процесса реализации программы в целом. Постоянный мониторинг на этом уровне базируется, в основном, на количественных данных и поэтому требует разработки стандартных форм отчетности.

Важнейший фактор успешной организации мониторинга – организация муниципальной информации. Регулярность информационных потоков внутри местной администрации МО, наличие в ее структуре квалифицированных статистической и аналитической служб, наличие электронных баз данных и систем компьютерной связи между сотрудниками органов местного самоуправления – все это делает проведение мониторинга легко выполнимым и максимально полезным для управления программой.

Ключевой момент проведения мониторинга – это отбор индикаторов, которые будут отслеживаться в регулярном режиме. Индикаторы должны отвечать ряду условий: измеримость, доступность, достоверность, сопоставимость, периодичность и др.

Большую роль в повышении эффективности деятельности ОМС могут сыграть также социологические опросы, которые представляют собой выявление наиболее актуальных для населения экономических, экологических и социальных проблем и способов их решения. Опросы населения могут проводиться методами анкетирования в тех случаях, когда обследуется определенная группа местного сообщества (например, руководители предприятий и организаций), либо методом выборочных опросов, когда необходимо получить данные, отражающие позицию всего населения.

Опросы населения и в целом социологические исследования повышают социальную активность населения, активизируют процессы социального партнерства, а также выявляют степень удовлетворенности населения действиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, связанных с предоставлением базовых общественных услуг. Проведение опросов позволяет собрать информацию о готовности местного сообщества и его отдельных групп участвовать в организации местного самоуправления. На базе этой информации можно предварительно оценить ресурсы, которые могут привлечь органы местного самоуправления, условия, при которых эти ресурсы могут быть мобилизованы. Может быть оценен также уровень активности и зре-

лости населения, степень осознания им собственной социальной ответственности и роли в развитии муниципального образования.

Инициативные группы граждан могут получить информацию о готовности населения поддержать их начинания, что поможет активной части местного сообщества занять консолидированную и конструктивную позицию по различным вопросам местного значения, в программах социально-экономического развития муниципального образования. В свою очередь, население получит возможность оценить реальный потенциал местного самоуправления. Рекомендации и предложения, высказанные населением в ходе опросов, могут быть использованы, в частности, при разработке стратегии социально-экономического развития муниципальных образований.

Проведение опроса может стать внешним раздражителем, способствующим формированию у респондентов обобщенных взглядов на проблемы местного самоуправления, лучшему пониманию причин их возникновения и способов разрешения, а, самое главное – на возможность активизации собственного участия в жизни муниципального образования. Опрос должен подтолкнуть жителей к мысли о необходимости сотрудничества с ОМС, некоммерческим сектором и всем местным сообществом с целью улучшения общей среды обитания. Очень важно, чтобы опрашиваемые увидели перспективы достижения синергетического эффекта от консолидации позитивных сил в муниципальном образовании. Социологическое обследование, таким образом, может стать началом организованного диалога власти и населения, общественных организаций, бизнес-сообщества по наиболее важным вопросам развития муниципального образования.

В ходе обследования населения выявляется информированность жителей о деятельности органов местного самоуправления, общественные ожидания по отношению к ней. Уровень удовлетворенности населения предоставлением муниципальных услуг соотносится с общественными ожиданиями качественных характеристик этой сферы. Оцениваются стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации, самоуправления и взаимодействия с местными органами власти. Оценка уровня удовлетворенности предоставлением муниципальных услуг включает в себя все основные сферы деятельности органов местного самоуправления.

Информационное обеспечение местного самоуправления – это не только важное, но и весьма значительное направление усиления качества муниципального управления, повышения его эффективности. Учитывается это и ч. 1 п. 7 ст. 17 Федеральным законом 2003 г. В ней предусматривается, что в целях решения вопросов местного значения ОМС поселений, муниципальных районов обладают полномочиями по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии МО, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации. Кроме того, в соответствии ч. 3 ст. 68 данного закона ОМС могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Создание типовых программно-технических решений поддержки деятельности ОМС позволяет также обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий. Одновременно преодолевается сложившийся разрыв между органами государственной власти и ОМС в сфере использования информационных и коммуникационных технологий.

Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» разграничивает информацию в зависимости от порядка ее предоставления или распространения на информацию: а) свободно распространяемую; б) предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; в) которая в соответствии с федеральными законами подлежит предоставлению или распространению; г) распространение которой в России ограничивается или запрещается.

Среди тех, кто может являться обладателем информации, – МО, которое вправе:

- 1) разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа;
- 2) использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению;
- 3) передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании;
- 4) защищать установленными законом способами свои права в случае незаконного получения информации или ее незаконного использования иными лицами и осуществлять иные действия с информацией или разрешать осуществление таких действий.

Вместе с тем, ОМС и их должностные лица при осуществлении своих прав обязаны соблюдать права и законные интересы иных лиц, принимать меры по защите информации, в том числе ограничивая доступ к ней, если такая обязанность установлена федеральными законами. Но данный закон определяет, что не может быть ограничен доступ. Во-первых, к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, ОМС. Во-вторых, к информации о состоянии окружающей среды. В-третьих, к информации о деятельности государственных органов и ОМС, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну). В-четвертых, к информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией, а также к иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

В России пока не решена в полном объеме проблема законодательного регулирования процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности органов публичной власти, в том числе и муниципальной. Процесс получения информации сложен, значимая для населения информация предоставляется

ОМС часто несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом почти любая информация по решению ОМС может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на поиск и получение информации в этой связи чрезвычайно затруднено

Лекция 12. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическая основа местного самоуправления – отношения в сфере местного самоуправления по поводу формирования, управления, владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, средствами местного бюджета и имущественными правами муниципальных образований. Муниципальная собственность – имущество, средства местных бюджетов и имущественные права, в отношении которых муниципальные образования осуществляют права владения, пользования, распоряжения, а органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с имеющимися полномочиями управляют ими. По существу можно поставить знак равенства между экономической основой местного самоуправления и муниципальной собственностью. Отличие заключается в том, что муниципальная собственность в соответствии с Законом 131-ФЗ представляет собой вещное право муниципального образования на определенные объекты, то есть законодательно закрепленную возможность совершения сделок и иных юридически значимых действий с муниципальным имуществом. А экономическая основа местного самоуправления – теоретический термин, характеризующий муниципальную собственность как факт и условие решения конкретных вопросов местного значения.

Схема 1

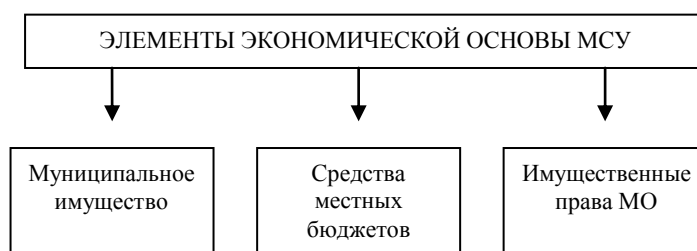
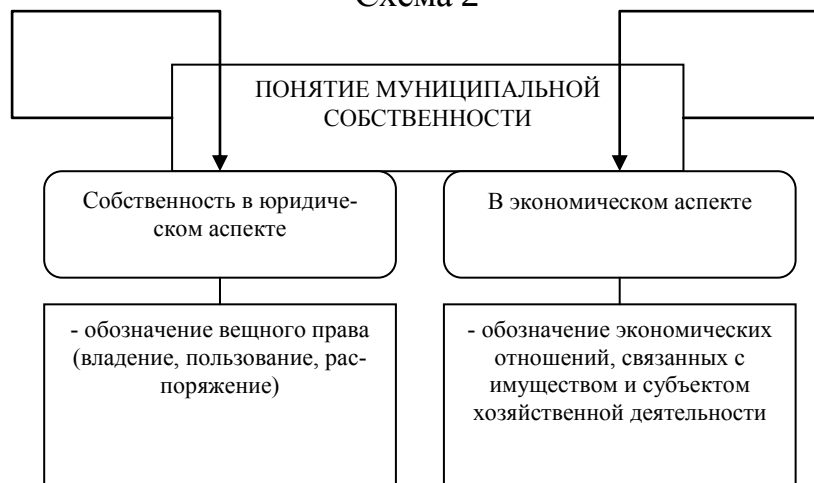


Схема 2



По своему содержанию экономическая основа местного самоуправления в ее нынешнем виде, закреплённом в федеральном законе, представляет совокупность материальных объектов, финансовых ресурсов и иных имущественных прав, использование которых создает условия для решения вопросов местного значения.

Правовая основа финансово-экономических полномочий органов местного самоуправления определена Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Федеральным законом № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 г., Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.03 г. и другими нормативными правовыми актами.

Проблема финансово-экономической обеспеченности, а вместе с ней и самостоятельности муниципальных образований имеет комплексный характер и включает в себя вопросы формирования муниципальной собственности, изменения порядка формирования доходной и расходной частей местных бюджетов, активизацию предпринимательской деятельности на территории местных сообществ и т.п. Большой проблемой местного самоуправления является недостаточность его собственной доходной базы.

Для решения поставленных перед местным самоуправлением задач органы местного самоуправления наделяются муниципальной собственностью.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). Они совершают сделки с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, используют собственные материальные и финансовые средства при размещении муниципальных заказов на выполнение работ по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту социальной инфраструктуры и т.п.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Лекция 13. Муниципальное имущество – элемент экономической основы местного самоуправления

Муниципальное имущество – земельные участки, леса, объекты коммунального хозяйства, жилищный фонд, автомобильные дороги, пассажирский транспорт, объекты социально-культурного назначения и иные сооружения, предназначенные для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий и обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

Муниципальное имущество представляет собой вещественное выражение одного из крупных элементов муниципальной собственности.

Муниципальное имущество представляет собой вещественное выражение одного из крупных элементов муниципальной собственности.

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 г. закреплён критерий отнесения имущества к собственности МО. Его содержание связано с предназначением имущества. В соответствии с ним в состав собственности МО может быть включено строго определенное имущество.

Первой группой таких объектов названо имущество, предназначенное для решения установленных Законом вопросов местного значения.

Вторая группа объектов – имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ. Это имущество, как правило, определяется в виде финансовых и (или) материальных ресурсов.

Третья группа объектов – имущество для обеспечения деятельности органов МСУ и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Оно представляет собой помещения, транспорт, оборудование, оргтехнику и иные объекты, средства и имущественные права, необходимые для обеспечения деятельности МСУ.

Схема 3

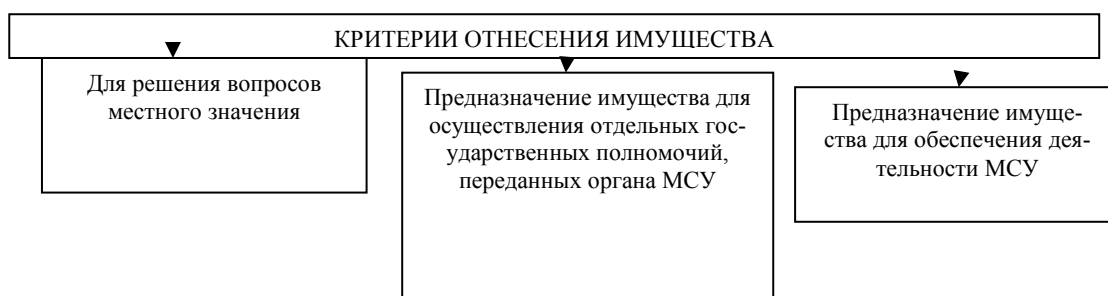


Схема 4

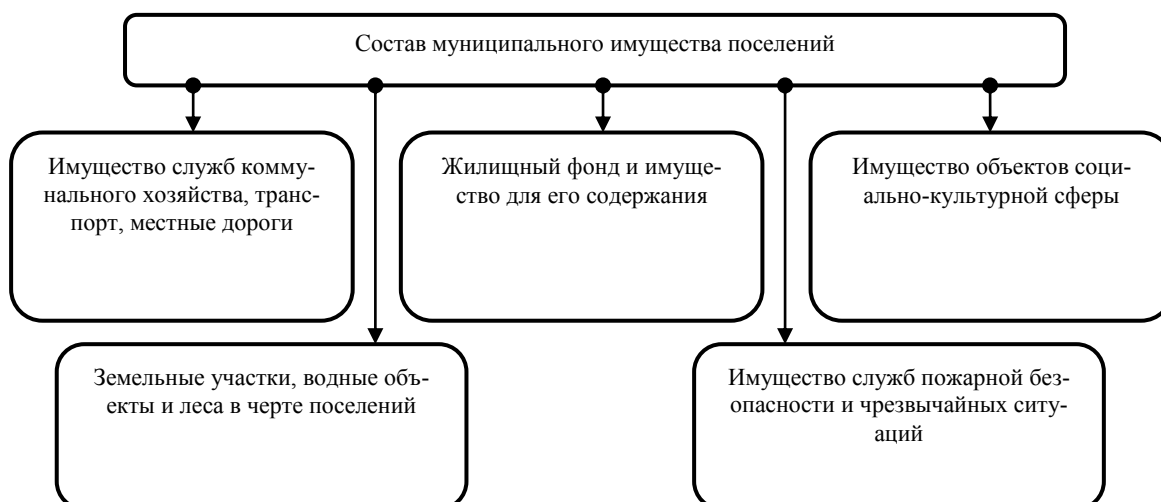


Схема 5

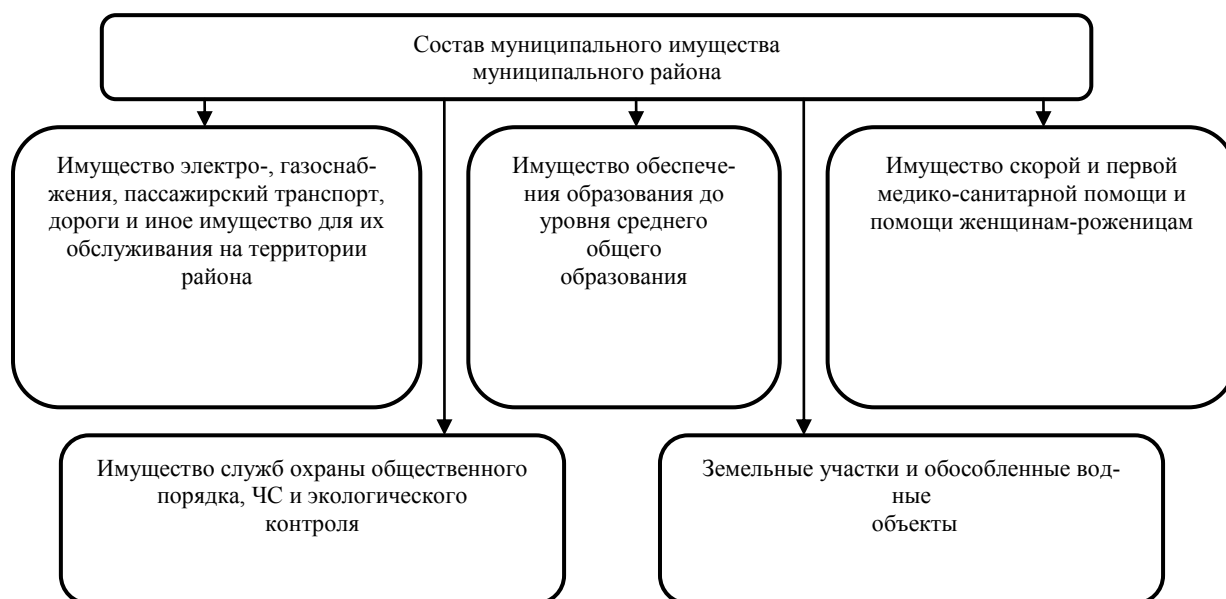
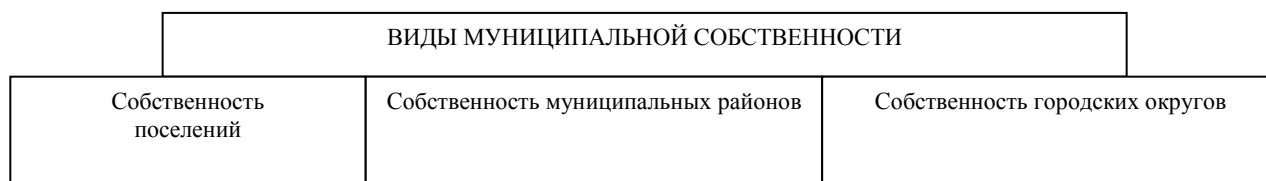


Схема 6



Лекция 14. Финансовые основы местного самоуправления

Муниципальные финансы – это ресурсы муниципального образования. Они являются составляющей консолидированного финансового ресурса, который играет важную роль при решении задач, стоящих перед муниципальным образованием.

Местные финансы представляют собой совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения (ст. 1 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

Муниципальные финансы – это совокупность экономических отношений, одним из участников которых является орган местного самоуправления, складывающихся по поводу образования и использования средств местного бюджета и местных внебюджетных фондов в интересах населения конкретного муниципального образования и организуемых муниципальными финансово-кредитными институтами.

Местный бюджет – план финансовой деятельности органов системы муниципального управления на определенный период, представляющий собой форму описи доходов и расходов для достижения поставленных целей.

Главными особенностями местных бюджетов, с точки зрения их содержания, можно назвать две. Первая состоит в том, что бюджет муниципального

района и свод бюджетов поселения, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный, то есть объединенный, бюджет муниципального района.

Вторая особенность заключается в возможном выделении в качестве составной части бюджетов поселений смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами МСУ соответствующих поселений самостоятельно.

Законодательно установленные принципы осуществления местных бюджетов органами местного самоуправления

Принцип самостоятельности местных бюджетов означает:

- право органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- наличие собственных источников доходов;
- право органов МСУ самостоятельно определять направления расходования средств местного бюджета;
- право органов МСУ определять источники финансирования дефицитов местных бюджетов;
- недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения местного бюджета, сумм превышения доходов над расходами местного бюджета и сумм экономии по расходам местного бюджета.

Принцип полноты отражения доходов и расходов местного бюджета означает, что все доходы и расходы местного бюджета и иные поступления, предусмотренные налоговым и бюджетным законодательством, подлежат отражению в местном бюджете в обязательном порядке и в полном объеме.

Принцип гласности означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных местных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений по решению органов МСУ. Секретные статьи могут содержаться только в составе федерального бюджета.

Принцип достоверности местных бюджетов означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития МО и реалистичность расчета доходов и расходов местных бюджетов.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

Структура местного бюджета представлена в виде двух элементов – доходы и расходы.

Поскольку местный бюджет представляет собой важнейший элемент жизнедеятельности муниципального образования, то по этой причине местные бюджеты принимаются только представительными органами местного самоуправления и информация о их проектах, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета, численности муниципальных служащих органов

местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям в случае невозможности их опубликования возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями.

Одним из элементов, определяющих эффективность функционирования и развития местного самоуправления в России, являются финансовые ресурсы муниципальных образований. Их формирование и использование в первую очередь зависят от функционирования законодательно регламентируемых межбюджетных отношений.

Механизм их правообеспечения заложен в Конституции РФ, федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Бюджетном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, в других федеральных законах, а также принимаемых в соответствии с ними законах субъектов РФ.

Муниципальные финансы включают:

- средства местного бюджета;
- государственные и муниципальные ценные бумаги; принадлежащие органам местного самоуправления;
- другие финансовые средства.

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

При определении места и роли местных финансов в современной системе общегосударственных финансовых ресурсов России необходимо базироваться на двух основных подходах.

Первый подход – централизованная система управления финансовыми ресурсами. В ней местные финансовые ресурсы рассматриваются как второстепенные, а сами органы местного самоуправления – как органы центральной власти на местах с четко очерченными обязанностями и ответственностью по собственности и переданным им полномочиям.

Второй подход – реформаторский, то есть формирование финансовой базы местного самоуправления осуществляется с учетом реальных изменений, происходящих в обществе, государственной системе управления и местного самоуправления. Этот подход связан с развитием различных форм собственности (государственной, муниципальной и частной) и изменением экономических отношений.

Через муниципальные финансы государство активно проводит социальную политику.

С помощью муниципальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических, военных и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других районов страны.

Таким образом, становление и развитие системы местного самоуправления невозможно без финансово-экономической основы, а также законодательных норм о бюджетных и налоговых правах органов местного самоуправления,

которые отражены в Конституции РФ. В соответствии с этим закладываются принципиально значимые правовые основы самостоятельности местного самоуправления в решении финансовых задач.

Финансово-экономическая самостоятельность муниципального образования и органов его управления может быть обеспечена при эффективной организации доходов и расходов муниципального образования, разрабатываемая и реализуемая через местный бюджет.

Расходы местных бюджетов – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение местного самоуправления.

Они могут быть условно разделены на такие виды, как ассигнования, в частности, на содержание бюджетных учреждений, на обязательные выплаты населению, на компенсацию дополнительных расходов; бюджетные кредиты; субвенции и субсидии; инвестиции в уставные капиталы действующих или создаваемых юридических лиц.

Доходы местных бюджетов – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые местному бюджету, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Муниципальный заказ – осуществляемые по инициативе органов местного самоуправления и за счет средств местного бюджета поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для решения вопросов местного значения.

Муниципальный контракт – договор, заключенный органом местного самоуправления или уполномоченным органом от имени муниципального образования с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местных бюджетов.

Предмет муниципального заказа – поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Субъекты муниципального заказа – заказчики (органы МСУ, уполномоченные муниципальные учреждения) и исполнители (юридические лица, как правило, хозяйственные общества).

Предмет муниципального заказа и расходование соответствующих средств связаны с производственной или иной предпринимательской деятельностью, облагаемой налогом и характеризующейся определенными сложностями подсчета расходов. Здесь же и необходимость наиболее экономного расходования муниципальных средств, вызываемая чаще всего их недостаточным объемом. Следствием является определение хозяйствующего субъекта, которому поручается выполнение муниципального заказа, как правило, на конкурсной основе.

Доходы местного бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления.

Формирование доходов местного бюджета является одним из важнейших обстоятельств для осуществления МСУ. Главной составной частью доходов местного бюджета следует назвать собственные доходы местного бюджета, представляющие собой совокупность доходов, получаемых из разнородных источников.

Средства самообложения граждан – разовые платежи населения муниципального образования для решения вопросов местного значения. Платеж является разовым, то есть по каждому случаю самообложения должно состояться решение компетентного собрания, и собрание не вправе устанавливать цепь постоянно осуществляемых и длящихся разовых платежей. Самообложение осуществляется для решения конкретного вопроса местного значения. Платеж устанавливается в абсолютной величине, то есть имеющим конкретно выраженную денежную величину. Платеж предполагается равным для всех граждан. Решения о самообложении принимаются только на местном референдуме.

Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в местные бюджеты в результате установленных земельного налога, налогов на имущество физических лиц, рекламу, наследование или дарение и местных лицензионных сборов.

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законом субъекта РФ, а также нормативам в соответствии с Законом о МСУ (налоги на имущество организаций, транспортный налог, налог на недвижимость, дорожный налог, налог на игорный бизнес, лицензионные сборы).

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с ФЗ о МСУ и (или) по налоговым ставкам, установленным федеральным законодательством о налогах и сборах (налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, акцизы, государственная пошлина, водный налог, налог с владельцев транспортных средств, налог на покупку иностранной валюты).

Минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемая органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов. В качестве инструментов финансовой поддержки в ФЗ о МСУ названы региональный фонд и районный фонд финансовой поддержки поселений.

Дополнительные формы финансовой помощи местным бюджетам.

Фонд муниципального развития рассчитан на финансирование инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципального образования.

Фонд софинансирования социальных расходов отличается от фонда муниципального развития направленностью выделяемых из фонда софинансирования средств на социально значимые расходы бюджетов муниципального образования.

Иные формы финансовой помощи местным бюджетам – оказание финансовой помощи местным бюджетам; компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов.

Схема 7

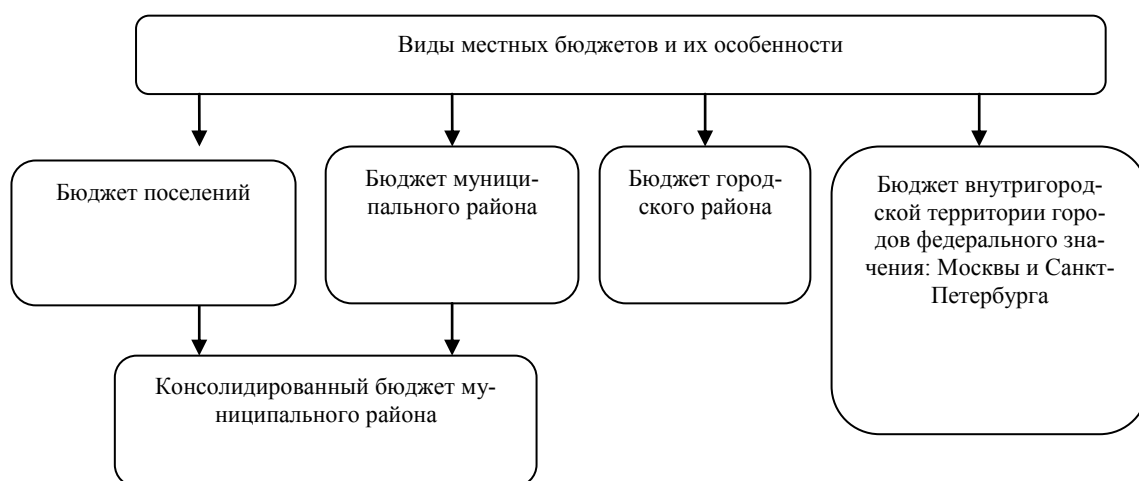


Схема 8

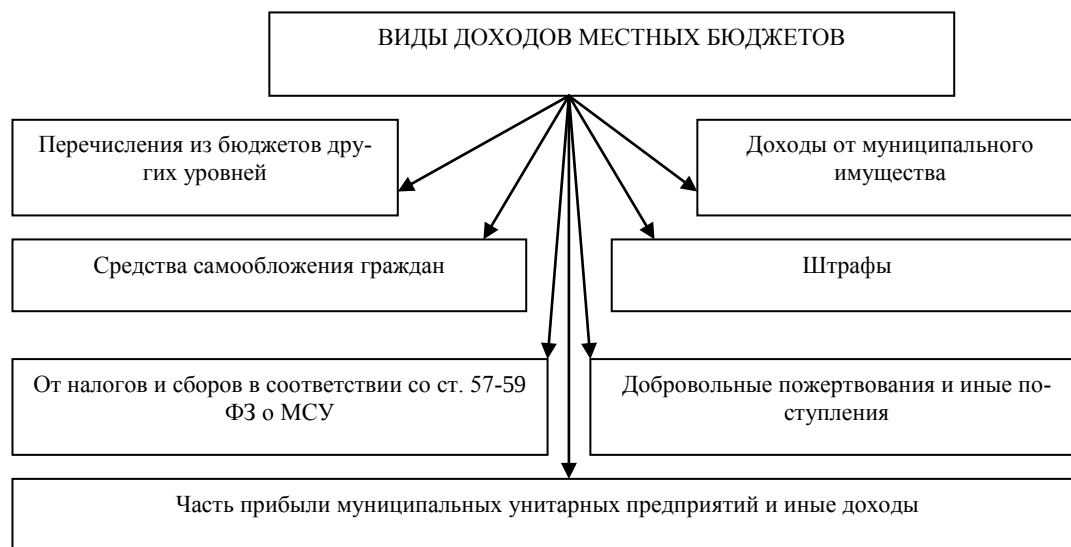
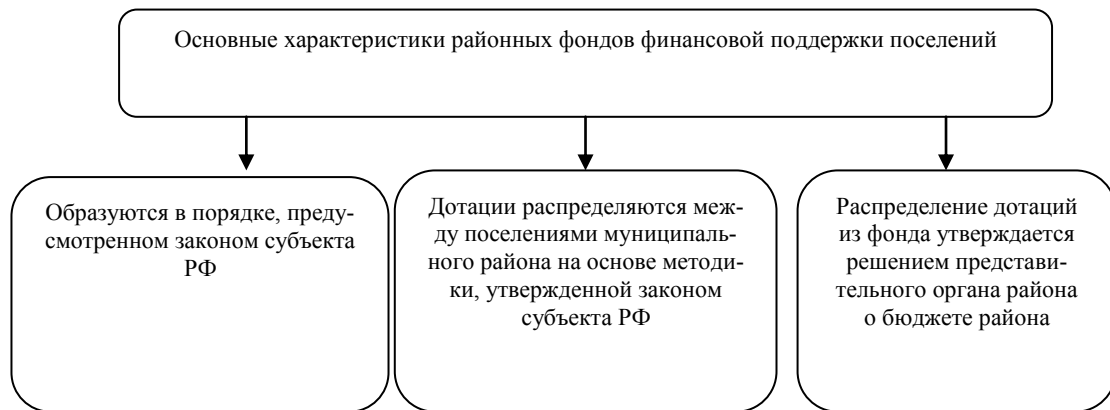


Схема 9



Лекция 15. Правообеспечение территориально-имущественных отношений муниципальных образований

Установление территорий муниципальных образований и их границ – вопрос чрезвычайно важный как с точки зрения исполнения полномочий власти местного самоуправления, так и с точки зрения ведения хозяйственной деятельности. Установление административных границ связано с необходимостью осуществления политического управления и обеспечивает единство и эффективность управления в государстве. Следует остановиться на установлении территорий муниципальных образований, исходя из критериев обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований.

В ч. 1 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования и выступающие от их лица органы местного самоуправления признаются равноправными участниками гражданских правоотношений. В Конституции РФ обозначается территориальная основа местного самоуправления и дается перечисление видов таких населенных территорий. В Федеральном законе № 131-ФЗ вводится определение и признаки муниципального образования, гарантируется добровольность вхождения поселения в состав более крупных МО как на основе разделения полномочий, собственности, доходных источников бюджетов между различными МО, так и на основе объединения с едиными полномочиями, собственностью и бюджетом. Субъект РФ вправе определять порядок образования, объединения, преобразования или упразднения МО.

Должны существовать объективные критерии для определения территории муниципального образования, и они существуют. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления. Это влечет локализацию территорий муниципальных образований и приоритет поселенческого принципа. Также на территории муниципального образования должна существовать необходимая для решения местных вопросов социальная и коммунальная инфраструктура, что может потребовать объединения нескольких поселений в единое муниципальное образо-

вание. Исходя из выполнения этих условий, территории муниципальных образований должны определяться различно в каждом конкретном случае.

При установлении территорий муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например, скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни или хуторское хозяйство. Это также условия, подлежащие обязательному учету.

Вывод, который следует из сказанного выше, следующий: при установлении территорий муниципальных образований окончательное решение должно приниматься внешней по отношению к местному самоуправлению властью – государственной, но поскольку затрагиваются коренные интересы муниципальных образований, постольку процедура установления территорий муниципальных образований должна обеспечивать обязательный учет мнения населения, особенно в случае изменения существующих границ.

Из этого следует право муниципальных образований на учет мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований. Оно может быть реализовано в нескольких формах: посредством опроса населения, проведения местного референдума, проведения схода или принятия решения представительным органом местного самоуправления.

Лекция 16. Управление имуществом муниципального образования

Чтобы управлять имуществом, надо знать, сколько его, в каком оно состоянии, в чьем пользовании или распоряжении оно находится, достаточно ли его для жизнеобеспечения местного населения в соответствии с социальными нормами. Политика органов местного самоуправления должна быть направлена как на максимально эффективное использование собственного имущества, так и на максимально полное включение частной собственности и иных частных ресурсов для решения экономических и социальных проблем своей территории.

В связи с этим, помимо реестра собственности, органы местного самоуправления должны вести паспорт муниципального образования, раскрывающий полную картину имеющихся в муниципальном образовании ресурсов (материальных, финансовых, трудовых, рекреационных и т.д.).

Комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования – это документ, включающий в себя концепцию, стратегический, долгосрочный, среднесрочный и годовой планы социально-экономического развития муниципального образования, план основных шагов по реализации плановых решений, порядок и сроки актуализации планов.

Стратегический план социально-экономического развития муниципального района, городского округа – краткий планово-прогнозный документ, включающий в себя:

- стратегические цели и задачи по обеспечению конкурентоспособности муниципального образования в основных областях в сферах экономической и социальной жизни на прогнозируемый период;

- соглашения, формализующие общественное согласие и стратегическое партнерство гражданского сообщества, бизнеса и власти в части реализации приоритетных функций муниципального образования на весь плановый период независимо от процессов ротации во властных структурах муниципального образования;

- систему мер, проектов, выполнение которых должно обеспечить создание благоприятных условий для реализации приоритетных функций муниципального образования;

- сценарии развития инвестиционных и инновационных проектов, этапы реализации проектов и ресурсы, необходимые для достижения сформулированных в концепции стратегических целей и задач.

План социально-экономического развития муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения – плановый документ, определяющий показатели развития конкретных видов экономической деятельности и социальной жизни муниципального образования по планируемым этапам, описывающий механизмы реализации каждого из плановых этапов, их конкретных участников и необходимые для достижения запланированных целей и задач ресурсы.

Различают три вида подобных планов, взаимосвязанных с комплексными программами социально-экономического развития муниципальных образований:

- краткосрочный (текущий, годовой) план – совпадающий по срокам с бюджетным годом;

- среднесрочный план, совпадающий со сроком действия полномочий представительного органа муниципального образования;

- долгосрочный план – составляемый на срок полномочий не менее двух созывов органов представительной власти.

К вопросам местного значения муниципальных образований всех типов относится создание условий для обеспечения жителей соответствующих муниципальных образований услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (п. 10 ст. 14, п. 18 ст. 15, п. 15 ст. 16 ФЗ № 131-ФЗ).

В соответствии с концепцией ФЗ № 131-ФЗ для решения указанных вопросов местного значения в собственности муниципальных образований должно находиться соответствующее имущество. Однако в перечне видов имущества, приведенного в ст. 50 ФЗ № 131-ФЗ, данные виды имущества не предусмотрены.

В связи с этим, как правило, имущество, предназначенное для обеспечения жителей поселений (муниципальных районов, городских округов) услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, должно быть репрофилировано или отчуждено на основании ч. 5 ст. 50 вышеназванного Федерального закона.

Однако в случае, если муниципальное имущество, предназначенное для создания условий по обеспечению жителей поселений (муниципальных районов, городских округов) услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, закрепляется за муниципальными предприятиями при необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач, в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам (в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ

«О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»), указанное имущество не подлежит репрофилированию или отчуждению.

Обусловлено это и тем, что на основании п. 3 ч. 1 ст. 50 ФЗ № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться, в частности, имущество, предназначенное для обеспечения деятельности работников муниципальных предприятий и учреждений.

Во всех иных случаях, когда не создаются муниципальные предприятия по обеспечению жителей поселений (муниципальных районов, городских округов) услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания по минимальным ценам, а также наличия имущества, не предназначенного для обеспечения деятельности работников муниципальных предприятий и учреждений, соответствующее муниципальное имущество подлежит репрофилированию либо отчуждению. При этом следует иметь в виду, что приватизация муниципального имущества, предназначенного для обеспечения жителей поселений (муниципальных районов, городских округов) услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания, приведет к повышению эффективности его использования и позволит увеличить доходную часть местных бюджетов (ч. 3 ст. 51 ФЗ № 131-ФЗ).

Лекция 17. Местное самоуправление и муниципальное хозяйство

Муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей населения.

Структура муниципального хозяйства:

- муниципальные предприятия (поскольку их деятельность полностью подчинена интересам населения муниципального образования). Муниципальные предприятия, являясь по своей природе явлением общественным, все свои результаты, будь то прибыль или конкретные товары и услуги, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения;
- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований;
- органы местного самоуправления, основной функцией которых является функция регулирования деятельности двух предыдущих групп в интересах населения муниципального образования.

Модели муниципального хозяйства:

Коммунальная модель муниципального хозяйства характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги на население. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который

осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты. То есть налоги с населения дополняются возможностью обложения производителя продукции и услуг на территории муниципального образования.

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

Ресурсы – совокупность возможностей той или иной территории. Применительно к хозяйственным отношениям под ресурсами, как правило, понимаются материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. Прежде всего, в это понятие включаются природные ресурсы (земля, недра и др.). Обычно к материальным ресурсам относят также и производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории.

Развитие территории в значительной степени определяется наличием материальных ресурсов, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. Но, несмотря на исключительную важность для ведения хозяйственной деятельности наличия ресурсов, сама деятельность невозможна без основного ресурса – кадрового потенциала территории.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону. Другими словами, определенный правовой ресурс.

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

В связи с этим под ресурсами муниципального образования мы понимаем некую совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом.

Ресурсы муниципального хозяйства должны быть соразмерны объему задач, решаемых органами местного самоуправления; кроме того, за органами местного самоуправления должны закрепляться ресурсы, обеспечивающие комплексное решение задач.

Не менее важным принципом, который также должен учитываться при рассмотрении вопроса о закреплении ресурсов за определенными уровнями власти и управления, должен быть принцип наибольшей эффективности использования ресурса. Очевидно, что максимальная эффективность в использо-

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

По своему содержанию деятельность органов местного самоуправления распадается на два направления, поскольку методы деятельности органов местного самоуправления по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми вынуждены контактировать в процессе своей деятельности органы местного самоуправления.

Сами же субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на следующие основные группы:

- муниципальные предприятия и учреждения;
- предприятия и учреждения иных форм собственности.

Естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления будут различными.

В отношении муниципальных предприятий органы местного самоуправления выступают как собственник, с точки зрения организации их деятельности и пользования результатами этой деятельности, и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, в том числе муниципальные, равны.

Управленческая деятельность органов местного самоуправления включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и вопросы более глубокого регулирования хозяйственных отношений для муниципальных предприятий и учреждений. Поэтому в основу определения данного понятия должна быть положена цель управленческой деятельности органов местного самоуправления, а именно реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

И в связи с этим основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, целям удовлетворения общественных интересов граждан.

Таким образом, муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.

Лекция 18. Муниципальная инвестиционная политика

Муниципальная инвестиционная политика – целенаправленная, научно обоснованная деятельность местных органов власти по привлечению и оптимальному использованию инвестиционных ресурсов в целях устойчивого соци-

ально-экономического развития и повышения качества жизни населения муниципального образования.

Факторы, влияющие на инвестиционную привлекательность ресурсов муниципального образования:

- территориальные факторы (определяющие инвестиционный климат МО) – это: экономические, политические, законодательные, природоохранные, инфраструктурные, природно-климатические, ресурсные, демографические;
- точечные факторы (связанные с состоянием объекта инвестирования) – это: финансовые показатели, производственно-технологические, инфраструктурные, входящие ресурсы, состояние менеджмента, маркетинга.

Разработка и реализация муниципальной инвестиционной политики осуществляется на основе концепции социально-экономического развития муниципального образования и включают:

- определение приоритетов, целей и задач инвестиционной политики, т.е. формирование инвестиционной стратегии;
- разработку комплекса мероприятий по инвестированию;
- определение потребности в инвестиционных ресурсах;
- поиск и выбор источников инвестиций;
- формирование инвестиционных возможностей и мер по их расширению;
- создание современной системы коммуникаций и информационного обеспечения инвестиционной деятельности;
- обеспечение деловой оперативности в принятии управленческих решений, связанных с инвестиционной деятельностью в муниципальном образовании;
- осуществление муниципального маркетинга, создающего благоприятный имидж муниципального образования в целом для внешних инвесторов.

Особенности инвестирования в социальную сферу муниципальных образований обусловлены сущностью данной сферы.

Инвестиции в социальную сферу муниципального образования – это вложения в здравоохранение, просвещение, образование, благоустройство и озеленение, организацию молодежного досуга, реализацию различных социальных программ и т.п.

Такие инвестиции нацелены не на экономический эффект в виде дохода, прибыли инвесторов, а на достижение социального результата, который в конечном итоге выражается в улучшении качества жизни населения муниципального образования. Эта особенность накладывает определенную специфику на методы обоснования и реализации инвестиционных проектов.

Социальная эффективность включает:

- эффект длительного воздействия на состояние людей (совершенствование здравоохранения, образования, культуры, борьбы с загрязнением окружающей среды);
- эффект длительного воздействия на уровень жизни (совершенствование жилищных условий, увеличение уровня доходов населения, улучшение экономической обстановки и т.п.);
- экономию времени, связанную с совершенствованием инфраструктуры;

- эффективность, связанную со стоимостью человеческой жизни и ее ценностью.

Результаты инвестирования в социальную сферу определяют условия жизнедеятельности и развития общества как на уровне отдельных муниципальных образований, так и государства в целом, то есть имеют особую общественную значимость. Поэтому источниками инвестиций в социальную сферу в основном являются централизованные бюджетные и внебюджетные средства (как местного, так и вышестоящих уровней). Формами финансирования при этом обычно выступают субвенции или целевое финансирование инвестиционных проектов и программ.

Однако ограниченность бюджетных ресурсов для нужд развития социальной сферы муниципальных образований обуславливает необходимость привлечения альтернативных источников инвестиций.

Схема 10

Источник инвестиций	
Традиционные	Альтернативные
Централизованные бюджетные и внебюджетные средства	Частная благотворительная деятельность
Средства независимых фондов и благотворительных организаций	Корпоративная благотворительная деятельность

Лекция 19. Муниципальный кредит

Вопрос об использовании кредитных ресурсов для развития муниципальных образований является достаточно новым для современных хозяйственных отношений.

По своей природе кредитные ресурсы всегда носят возвратный характер и, следовательно, должны использоваться лишь на развитие муниципального образования. В данном случае под обыкновенными расходами и доходами понимаются текущие расходы, покрываемые из постоянных (закрепленных) доходов. Под чрезвычайными расходами понимаются расходы, которые не являются постоянными. Поэтому для покрытия этих расходов используются различные источники доходов, которые можно назвать экстраординарными:

- отчуждение имущества;
- заблаговременное накопление фондов;
- субсидии государства;
- заем или кредит.

Рассматривая выгоду от применения этих четырех возможных источников средств для развития муниципального образования, нужно отметить следующее:

- широкое применение первого источника доходов невыгодно муниципальному образованию, поскольку продажа собственного имущества в обмен на деньги выступает формой замены долгосрочного источника доходов на краткосрочный. В результате прироста хозяйственных ресурсов не происходит.

К тому же массовая приватизация собственности в 1990-1995 гг. показала крайнюю неэффективность этого способа инвестирования хозяйства;

- заблаговременное накопление средств также вряд ли возможно, поскольку рост потребностей всегда опережает рост возможностей муниципального бюджета, а бюджетный дефицит является неизбежным и вечным спутником хозяйственной деятельности муниципалитетов;

- использование субсидий государства достаточно широко применяется в наше время, однако данный источник имеет пределы с точки зрения возможностей государства.

В связи с этим особую важность для развития муниципальных образований имеют заемные средства – муниципальный кредит.

Источниками муниципального кредита могут выступать:

- население;
- государство;
- частные кредитные учреждения;
- другие органы местного самоуправления (взаимный кредит).

Наиболее частой формой муниципального кредита является взаимный кредит, который подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач.

Выделяются четыре формы взаимного кредитования:

- посредничество при отыскании нужных кредитов;
- создание учреждений, которые осуществляют взаиморасчеты между муниципальными образованиями без посредства денег;
- муниципальные банки, в которых ответственность ограничена долей участия каждого муниципального образования;
- муниципальные банки взаимного кредита с солидарной ответственностью.

Применение той или иной формы взаимного кредита зависит от ряда условий, прежде всего, от величины самого муниципального образования и его финансово-экономической мощности.

Принципы кредитной кооперации:

- круговая ответственность всех членов товарищества всем своим имуществом по долгам товарищества (или солидарная ответственность);
- малый район деятельности товарищества;
- выдача ссуд только членам товарищества.

Применение данных принципов дает возможность мелким муниципальным образованиям участвовать в более выгодных формах кредитования и конкурировать с крупными муниципальными образованиями.

Лекция 20. Инновационная экономика муниципального образования: проблемы перехода

Инновационная экономика – это экономика, в которой господствует инновационный принцип хозяйствования, суть которого состоит в том, что главным источником различных нововведений начинают выступать наука и образование.

Черты современного инновационного процесса

- Ускорение. Время, необходимое для запуска новых высокотехнологичных продуктов, существенно уменьшилось, как и жизненный цикл самих продуктов. Ключевую роль в этом направлении играет развитие информационных технологий.

- Непрерывность и кумулятивность. Большинство продуктовых и технологических изменений часто определяется состоянием существующих и уже применяемых технологий.

- Жизнедеятельность общества все более преобразуется нарастающей инновационной деятельностью. Это приводит к росту диверсификации организационных форм предпринимательской деятельности, плодотворному сосуществованию крупных вертикально интегрированных структур и малых предприятий, развитию сетевых организаций, виртуальных корпораций, стратегических технологических альянсов и других форм ведения бизнеса.

- Современный инновационный процесс является многогранным, охватывающим не только технологические и организационные, но и социальные нововведения. Основным конкурентным преимуществом предприятий в современных условиях выступает способность работников к овладению новыми знаниями. Экономическая деятельность предприятий требует, с одной стороны, высококвалифицированных, инициативных, творческих работников, вовлекаемых в процесс принятия решений. С другой стороны, участие работников в принятии решений, способствуя мобилизации творческого потенциала, ведет к ускорению инноваций и росту конкурентоспособности.

Положительные стороны инновационной экономики:

- происходит резкое падение расходов на связь и увеличение информационных потоков в экономике;

- информационные технологии позволяют предприятиям в большей степени реорганизовать производственные процессы, увеличивая их эффективность;

- растет производительность труда за счет более эффективного производства известных товаров и возможности создавать совершенно новые.

Организационно-экономические меры, способствующие инновационному развитию экономики муниципального образования:

- осуществление специальных целевых программ на общегосударственном, региональном и местном уровнях;

- прямые государственные субсидии и целевые ассигнования местных (региональных) органов власти;

- налоговые льготы, направленные на стимулирование муниципального инновационного развития;

- формирование научных (технологических, инновационных) парков;

- создание инкубаторов малого инновационного бизнеса;

- образование под эгидой государства и местных органов исполнительной власти центров по передаче технологий из госсектора в промышленность;

- организация управленческого консультирования предпринимателей.

Вместе с тем, конкретная политика в рассматриваемой области определяется складывающимися в МО экономическими условиями.

Лекция 21. Управление развитием муниципальных образований

Комплексное социально-экономическое развитие – управляемый взаимосвязанный процесс достижения определенного уровня развития различных сфер жизни муниципального образования с учетом, в первую очередь, потребностей самого муниципального образования и интересов государства на данной территории. Процесс стратегического развития включает в себя три стадии: стратегическое планирование (разработка программ развития и проектирование), реализацию и корректировку программ.

Система управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования – это система, обеспечивающая разработку, реализацию и корректировку программ комплексного социально-экономического развития.

Пакет стратегических документов включает в себя:

- концепцию развития муниципального образования – прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегическом выборе, стратегических целях и приоритетах развития муниципального образования, основные положения местной социально-экономической политики (стратегий) и средства реализации обозначенных целей;
- программу комплексного социально-экономического развития муниципального образования – совокупность взаимосвязанных программ более низкого уровня, а не набор мероприятий и проектов в табличной форме;
- стратегический план – краткий документ презентационного характера, содержащий систему мер и проектов, направленных на создание благоприятных условий для реализации приоритетных функций муниципального образования, определенных в качестве его стратегического выбора;
- перспективный и годовой бюджеты развития муниципального образования;
- инвестиционный портфель муниципального образования.

Управление программами развития и проектами муниципального образования предполагает реализацию следующих функций:

1. инициирование и запуск программы;
2. управление человеческими ресурсами;
3. информационное обеспечение;
4. мониторинг и корректировка;
5. продвижение;
6. собственно реализация.

Лекция 22. Кадровое обеспечение муниципального управления

Формирование новой философии хозяйствования вызывает необходимость выделения работы по развитию человеческих ресурсов как особой самостоятельной функции управления государственной и муниципальной службой.

Это важнейшая и определяющая составляющая процесса оказания государственных услуг.

Факторы эффективного достижения целей:

- ясное целеполагание и четкое программирование всех сторон деятельности на всех уровнях управления;
- постоянное накопление профессиональной компетентности;
- регулярная обратная связь, оценка деятельности;
- формирование эффективной системы мотивации для работников государственной службы и МСУ;
- поощрение обновления знаний.

Использование вышеуказанных факторов возможно через реализацию соответствующего альтернативного подхода к персоналу.

Первый подход – это открытая кадровая политика.

Второй подход – развитие карьеры.

Третий подход – это обучение и повышение квалификации.

Четвёртый подход – саморазвитие, или непрерывное развитие способностей сотрудника. Оно основано на анализе его нужд в контексте самооценки на фоне структуры основных способностей.

Методы работы с кадровым составом муниципального образования

1. Необходимо обоснованное оптимальное кадровое обновление органов МСУ, независимое только от вновь пришедшего к руководству первого лица. В этой связи целесообразно установить пределы обновления состава работников аппарата органов МСУ в случае смены главы администрации.

2. Целесообразно в соответствующих нормативных актах утвердить основные принципы работы с кадрами органов МСУ. Они должны стимулировать деятельность муниципальных служащих, определять четкий порядок их профессионального и должностного роста, планирования карьеры, способствовать улучшению их качественного состава.

3. Нормативное закрепление на практике материальных и моральных стимулов в части оплаты труда и использование мотивационных механизмов, побуждающих работников к добросовестной работе, непрерывному самообразованию и профессиональному совершенствованию, строгому соблюдению морально-этических норм.

4. Использование для формирования кадрового потенциала института резерва кадров, принципа ротации кадров как по вертикали, так и по горизонтали.

5. Обучение кадров с учетом приоритетных в современных условиях управления специальностей и динамично возрастающих требований к их профессионализму и квалификации.

6. Закрепление на уровне субъектов РФ нормами права полномочий глав администраций муниципальных образований в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы не только как правила, но и как обязанности и ответственности за реализацию этого требования на практике.

7. Разработка минимальных квалификационных стандартов по основным должностям муниципальной службы, которые могли бы стать одним из критериев определения профессиональной пригодности кадров и основой для планирования их обучения.

8. Совершенствование стиля и методов работы с кадрами предполагает, прежде всего, улучшение подбора, подготовки и переподготовки кадров, а также периодическую оценку их работы. Универсальной технологией оценки кадров является аттестация.

9. Большое значение в работе с персоналом муниципальной службы имеет проведение конкурса на замещение вакантной муниципальной должности.

10. Актуальным сегодня становится совершенствование содержания профессиональной переподготовки и повышение квалификации муниципальных служащих.

Лекция 23. Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления

Федеральный законодатель установил, что исключительно из местных бюджетов финансируются расходы на организацию, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры и спорта, СМИ, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления, а также муниципального жилищно-коммунального хозяйства, муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организацию утилизации и переработки бытовых отходов; организацию транспортного обслуживания населения и т. д. (п. 1 ст. 87 Бюджетного кодекса РФ). Следует предоставить муниципальным образованиям гарантии не только в вопросе о достаточном финансовом обеспечении реализации государственных полномочий, но и в вопросе о достаточности нормативов отчислений в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ. В настоящее время муниципальные образования могут только выразить свою позицию по размеру этих отчислений при принятии бюджетов субъектов РФ, которую последние могут и не принять. В свою очередь, отсутствие возможности планирования бюджетной политики на долгосрочной основе из-за постоянного изменения правил игры (нормативов бюджетных отчислений) лишает местное самоуправление возможности осуществлять инвестиции долгосрочных программ социального развития и работать над формированием дополнительных источников финансирования.

Наблюдая зависимость местного самоуправления от материального фактора, нельзя не обратить внимания на то, что посредством этого фактора государство может программировать достаточный и желаемый для него режим проявления местного самоуправления, выражающийся в саморегуляции общественных отношений. При этом государство обеспечивает и контролирует лишь нижний порог этого проявления. В то же время местное самоуправление, которое в своем материальном развитии выходит за рамки государственных мини-

мальных социальных стандартов, уже перестает быть простой «тенью» государства и начинает формировать свою собственную социальную политику.

Между тем вопросы финансирования полномочий органов местного самоуправления остаются пока наиболее сложной задачей. Организационной составляющей этой задачи является необходимость четкого разграничения функций в процессе управления финансами между участвующими в нем органами. Основной задачей финансовых органов местного самоуправления является финансовое планирование. Бюджетные органы должны осуществлять организацию бюджетного процесса, а контрольные органы – контроль за расходованием средств. Смещение этих функций недопустимо, поскольку интересы данных органов различны.

Отсутствие у муниципальных образований собственной прочной финансовой базы ставит их в зависимость, с одной стороны, от государственного бюджета, с другой – от инвестиций частного капитала. И та и другая зависимость не должна быть чрезмерной, в противном случае под давлением этой зависимости начинает изменяться и спектр интересов, которые преследуют органы местного самоуправления при реализации своих полномочий.

Понимая, что только реальные полномочия могут быть основой для реальной ответственности и заинтересованности в результатах своей деятельности, Правительство РФ разрабатывает *реформу*, конечным результатом которой должен стать полный отказ от разделения налогов и налоговых поступлений на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. При этом поступления от местного налога будут идти только в соответствующий муниципальный бюджет, а органам местного самоуправления будет предоставлено право самостоятельно определять по этим налогам ставку.

Неотъемлемый признак каждого муниципального образования – это наличие муниципальной собственности, которая является немаловажным фактором в оптимизации функционирования местного самоуправления.

В целях повышения эффективности управления муниципальной собственностью очень важно правильно построить взаимоотношения муниципальных органов власти с государственными и негосударственными (частными) организациями и предприятиями. Первым и наиболее значимым условием такого взаимодействия по вопросам управления муниципальной собственностью является правовая, законная основа этого взаимодействия. Очевидно, что характер взаимоотношений муниципальных образований с государственными органами в данной сфере будет существенно отличаться от взаимоотношений с частными предприятиями и организациями. При взаимодействии муниципальных органов с частными предприятиями и организациями, помимо того что государственными нормативно-правовыми актами предоставлено гораздо больше свободы в указанных отношениях, последние могут быть еще более разнообразными за счет муниципального нормотворчества с установлением негативного способа закрепления прав («Разрешено все то, что не запрещено»), где субъектам права предоставляется возможность любого поведения, лишь бы оно не противоречило действующему законодательству и не нарушало прав и законных интересов третьих лиц.

Характеризуя сферу взаимоотношений муниципальных и государственных органов по вопросам управления муниципальной собственностью, можно разделить эти отношения, например, по отраслевому признаку (административные, финансово-бюджетные, гражданско-правовые), по степени обязательности для исполнения (рекомендательные, директивные).

Вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, не находящимися в муниципальной собственности, в том числе в сфере управления муниципальной собственностью, строятся на основе договоров.

Предполагается, что основной формой взаимодействия в области гражданско-правовых отношений между органами местного самоуправления и частными предприятиями призван стать *муниципальный заказ* (ст. 54 Закона 2003 г.).

Другой более широкий аспект взаимоотношений муниципальных органов с частными и иными немунципальными предприятиями, находящимися на их территории, связан с получением доходов от их деятельности в местный бюджет. Ясно, что для расширения налогооблагаемой базы необходимо увеличить число получающих доход хозяйствующих субъектов. В настоящее время ситуация такова, что большинство крупных государственных и приватизированных предприятий простаивает из-за отсутствия потребностей в их продукции, при этом постоянно сокращая рабочие места и увеличивая свои долги в местные и государственные бюджеты. В связи с этим более пристального внимания и доброжелательного отношения компетентных органов местного самоуправления заслуживает сфера малого предпринимательства, для которого, наряду с уже привычными формами поддержки в виде налоговых льгот, дотирования, кредитования и поручительства со стороны органов местного самоуправления, создаются и новые формы, такие как бизнес-инкубаторы, промышленные парки и т.п.

В отличие от деятельности государственных органов, где наблюдается жесткая зависимость между качеством и эффективностью осуществления государственной функции и ее материальным сопровождением, в местном самоуправлении такая зависимость гораздо слабее. «Виной» тому является общественный элемент местного самоуправления, который вносит в механизм самоуправления новые нематериальные стимулы, выражающиеся в общих, коллективных интересах (навести порядок и благоустроить прилегающую к жилому дому территорию, обезопасить жильцов дома от квартирных краж и т.п.).

Конечно, простым декларированием или насаждением со стороны государства территориальных и других органов и форм общественного самоуправления проблему формирования и укрепления данного института не решить.

Для того чтобы органы общественного самоуправления были созданы и с полной отдачей начали бы функционировать в новых условиях, нужны новые идеологические условия и установки. Но сами по себе внезапно эти основы и установки не появятся. Психология и идеология людей должна «дозреть» до определенного уровня понимания себя как частички местного сообщества. В отдельных случаях этому объективно способствуют определенные условия совместного проживания граждан.

Все это, конечно, не значит, что государство должно спокойно наблюдать за процессом становления культурных и нравственных традиций населения. Можно уже сейчас попытаться предпринять определенные меры по расширению возможности участия территориального общественного самоуправления в решении соответствующих задач муниципальных образований. Это проблемы детской безнадзорности, социального обслуживания одиноких престарелых граждан и инвалидов, благоустройства и санитарного состояния территорий жилых домов и многие другие. Разработкой способов привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения на общественных началах уже сейчас заняты отдельные специалисты, формируя, таким образом, самостоятельное направление практики деятельности местного самоуправления – территориальный менеджмент. Постепенное расширение общественного элемента в осуществлении функций местного самоуправления позволяет существенно расширить возможности местного самоуправления как в пространственном, так и в предметном, содержательном значении, не прибегая при этом к дополнительным со стороны государства финансовым и имущественным вложениям.

