

УДК 332.1

**Богатырева О.В.,**

*к.э.н., доцент*

*кафедры менеджмента*

*Краснодарского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова*

**Первышов Е.А.,**

*магистрант*

*кафедры менеджмента*

*Краснодарского филиала РЭУ им. Г.В. Плеханова*

*(Научный руководитель – к.э.н., доцент Богатырева О.В.)*

**ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В  
ЭФФЕКТИВНОМ ФУНКЦИОНИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**INCREASING THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN  
EFFECTIVE FUNCTIONING AND DEVELOPMENT  
OF MUNICIPAL EDUCATION**

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию роли органов местного самоуправления в эффективном функционировании и развитии муниципальных образований. Обоснована актуальность повышения роли органов местного самоуправления в деятельности муниципального образования. Рассмотрены основные аспекты эффективного функционирования и развития системы муниципального образования, место муниципального образования в системе государственного управления, сущность самоуправления, его принципы и функции в эффективной деятельности системы управления муниципальным образованием.

**Abstract:** The article is devoted to the study of the role of local self-government bodies in the effective functioning and development of municipalities. The urgency of increasing the role of local self-government bodies in the activities of the municipal formation is substantiated. The main aspects of the effective functioning and development of the municipal education system, the place of municipal education in the system of state administration, the essence of self-government, its principles and functions in the effective operation of the system of municipal education management are considered.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, государственное управление, муниципальное образование, комплексный подход к управлению, эффективное функционирование и развитие

**Keywords:** local government, public administration, municipal formation, integrated approach to management, effective functioning and development

В сложных социально-экономических условиях современной России, характеризующихся локальными кризисными процессами и явлениями в различных отраслях, неустойчивыми хозяйственными взаимоотношениями, связанными с негативным воздействием внешней среды, необходимо переосмысление сущности управления эффективным функционированием и развитием муниципальных образований как важнейших структурных элементов систем государственного и муниципального управления.

С целью повышения эффективности функционирования и развития муниципальных образований при определении стратегических приоритетов развития страны в целом и отдельных ее территорий, в частности, возникает потребность детального изучения потребностей общества, его интересов и мнений в вопросах управления. В этой связи усиливается роль органов местного самоуправления в различных процессах государственного и муниципального управления. Повсеместно активизируется участие органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальными образованиями в качестве равноправных партнеров с органами государственной власти.

Однако практическое применение современных, более эффективных подходов к управлению на уровне муниципальных образований осложняется следующими обстоятельствами. Зачастую муниципальные образования недостаточно полно используют свой организационно-управленческий потенциал, имеются резервы роста эффективности управления местным развитием. Далеко не все муниципальные образования применяют технологии стратегического планирования. В действующих программах развития целевые ориентиры часто не соответствуют реальным общественным потребностям. Отдельные планы и программы развития не содержат проработанного и обоснованного механизма внедрения новаций и инноваций, что приводит к возникновению противоречий в системе целей и недостаточной обеспеченности ресурсами процесса управления развитием муниципальных образований.

В условиях ежегодного устойчивого сокращения числа муниципальных образований (таблица 1), снижения величины местных налогов и сборов и уменьшения доходной части местных бюджетов, проблема эффективного и рационального использования собственного потенциала развития становится все более актуальной.

**Таблица 1.**

## Муниципальные образования Российской Федерации [1]

Типы муниципальных образований	Количество муниципальных образований по годам				
	2012	2013	2014	2015	2016
Городские округа	517	518	520	535	563
Внутригородские территории	236	257	257	267	286
Муниципальные районы	1821	1817	1815	1823	1788
Городские поселения	1711	1687	1660	1644	1592
Сельские поселения	18833	18722	18525	18654	18177
Итого	23118	23001	22777	22923	22406

Для повышения качества функционирования органам местного самоуправления необходим комплекс инструментов внутреннего мониторинга эффективности управленческой деятельности муниципального образования.

Местное самоуправление сегодня в России осуществляется в 22406 муниципальных образованиях, значительную часть которых, как видно из таблицы 1, составляют сельские поселения. В последние годы (за исключением 2015 года) отмечается общее сокращение числа муниципальных образований, в основном, за счет объединения сельских поселений. В числе причин данного явления - проблемы реализации всех подотчетных муниципальным образованиям вопросов местного значения по причине недостаточного финансово-экономического потенциала указанных поселений.

Эффективное функционирование и развитие муниципального образования – процесс управляемый, состоящий в качественном преобразовании социальной и экономической сфер, не изменяющий состояние окружающей среды и способствующий повышению уровня жизни населения и улучшению ее условий [2]. Совокупным параметром оценки эффективности и главной цели функционирования и развития муниципального образования мы рассматриваем повышение качества и условий жизни населения данного образования, при этом, улучшения в социальной и экономической сферах являются средствами достижения этой цели.

Государственное управление в России представляет собой целенаправленную деятельность органов власти по практической реализации в жизнь демократических законов общественного развития, по организации рыночных экономических отношений в целях обеспечения установленных ею интересов. Государственное управление осу-

ществляется с помощью различных форм и методов воздействия на многогранный процесс жизнедеятельности населения страны.

Соответствующее место в системе государственного управления занимают муниципальные образования, представляющие собой населенные территории, в пределах и интересах которых осуществляется местное самоуправление. Они наделены муниципальной собственностью, имеется местный бюджет и выборные органы, реализуется местная социальная, экономическая, экологическая и институциональная политика.

Муниципальные образования выступают объектами местного самоуправления, которые завершают систему органов власти государства. Это последнее звено, на уровне которого исполняются законы и решения органов государственной власти. В целях эффективного функционирования системы управления, формы государственного управления должны соответствовать конкретным целям, задачам, условиям проводимых преобразований на всех уровнях власти, включая местное самоуправление.

В свою очередь, муниципальные образования получают региональные и федеральные средства для реализации различных программ, направленных на удовлетворение потребностей населения, проживающего на их территории. Им могут также делегироваться региональные и федеральные полномочия, подкрепленные ресурсами для передачи некоторых функций, требующихся для удовлетворения потребностей общества на местах.

Одна из основных функций местного самоуправления - организация самостоятельной деятельности населения, связанной с решением социальных, экономических, экологических, технологических и иных проблем развития муниципального образования через местные органы самоуправления, функционирующие на основе опыта и исторических традиций в регионе.

Исследование роли органов местного самоуправления в функционировании и развитии муниципальных образований показало, что в компетенции органов местного самоуправления находится широкий спектр вопросов, затрагивающих практически все стороны жизни и деятельности населения на территории данного муниципального образования. Данные вопросы охватывают обширный круг интересов населения муниципального образования и сопровождающие эти интересы хозяйственные связи.

Согласно действующему законодательству, население муниципального образования принимает участие в решении хозяйственных вопросов посредством референду-

ма, гражданской инициативы, или на основе приложения собственного труда в организациях территориального общественного самоуправления.

Муниципальный референдум как инструмент местного самоуправления проводится для участия населения муниципального образования в принятии решений по особо значимым вопросам, касающимся интересов общества и населения муниципального образования. Решение о проведении референдума принимается представительными органами власти или главой муниципального образования. По различным вопросам и важным хозяйственным проблемам, связанным с жизнеобеспечением муниципального образования, общественное мнение выявляется путем проведения различных опросов, публичных слушаний, обсуждения насущных проблем в средствах массовой информации, анализа обращений граждан, проживающих на территории муниципального образования, в различные органы власти. Через представительные органы местного самоуправления и администрацию муниципального образования осуществляется значительная часть хозяйственных связей, обеспечивающих функционирование и эффективное развитие муниципального образования.

Администрация муниципального образования выполняет функции управления, возложенные на нее законами РФ, с предоставлением необходимых для их осуществления ресурсов государства. Установление и непосредственное осуществление хозяйственных связей, обеспечивающих развитие муниципального образования через органы местного самоуправления в муниципальных образованиях, производится на основе разграничения предметов ведения, полномочий и ответственности, предусмотренных Конституцией РФ. Для усиления роли самоуправления в муниципальных образованиях формируются органы территориального общественного самоуправления, которые решают специфические хозяйственные задачи.

Осуществление комплекса хозяйственных связей в муниципальном образовании требует проработки необходимой нормативно-правовой базы, регулирующей совокупность отношений, возникающих на уровне местного самоуправления. Формирование соответствующей нормативно-правовой базы осуществляет выборный представительный орган местного самоуправления, обеспечивающий принятие нормативных документов по вопросам деятельности муниципального образования, утверждение бюджета муниципального образования и отчета о его исполнении, установление местных налогов, сборов и платежей, а также порядка их взимания и предоставления льгот, принятие и изменение Устава муниципального образования; установление порядка использова-

ния и охраны природных ресурсов, исторического и культурного наследия, экологии региона, утверждение планов развития муниципального образования и отчетов об исполнении, выражение недоверия главе муниципального образования и иным ответственным лицам в соответствии с действующим законодательством, определение порядка распоряжения и управления муниципальной собственностью, контроль за деятельностью главы муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Представительный орган местного самоуправления уполномочен осуществлять контрольные функции за реализацией хозяйственных связей в соответствии с полномочиями, определенными Уставом муниципального образования. В связи с этим органы государственного управления и общественного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, должностные лица обязаны по обращению данного органа представлять необходимую и запрашиваемую информацию, а, в случае нарушения законодательства или муниципальных правовых актов, принимать, установленные Законом, меры. Таким образом, система органов местного самоуправления, функционируя, осуществляет комплекс управленческих действий и является частью системы управления муниципальным образованием.

Любая управленческая деятельность подразумевает наличие ряда обязательных элементов и сопряжена с реализацией определенного алгоритма и, характерными для каждого этапа видами принимаемых управленческих решений [3].

Аналитический этап управленческой деятельности подразумевает анализ проблемы, состоящий в поиске возможных приемов и способов ее решения. Этап постановки задачи, включает определение приоритетов финансово-хозяйственной деятельности. Этап принятия управленческого решения состоит в определении технологии и последовательности решения конкретной задачи, на данном этапе устанавливаются конечный и промежуточные результаты. Этап исполнения решения включает комплекс четко установленных действий по реализации разработанного и обоснованного управленческого решения. Этап оценки результатов заключается в сравнении фактически полученных результатов деятельности с ранее прогнозируемыми результатами, а сам этот этап предшествует очередному аналитическому этапу и новому циклу управленческой деятельности.

Эффективное функционирование и развитие систем муниципального образования требует повышения результативности управленческой деятельности органов мест-

ного самоуправления на основе комплексного подхода, который заключается в изучении совокупности аспектов, связанных с объектом управления, с целью принятия обоснованного управленческого решения. Комплексный подход широко используется в управлении организациями. Он позволяет прорабатывать все вопросы, касающиеся объекта управления, прежде чем будет принято решение, тем самым минимизируя риски неправильно принятых управленческих решений.

Представляется, что с целью прироста эффективности функционирования и развития муниципального образования в деятельности органов местного самоуправления также необходим комплексный подход к внедрению целевой программы развития, выбора финансирования, предоставления льгот и т.д. В этой связи необходимо анализировать комплекс вопросов, связанных с особенностями функционирования муниципальных образований в различных регионах. Схема применения комплексного подхода в системах государственного и муниципального управления показана на рисунке 1.



**Рис. 1.** Применение комплексного подхода к принятию решений

## органом местного самоуправления

Применение комплексного подхода к системам государственного и муниципального управления важнейшей задачей стоит проработка таких аспектов, как технические, экологические, экономические, политические, организационные, социальные, психологические и многие другие. Систематизация и переработка полученных данных об управленческой проблеме, изучение и рассмотрение всего комплекса параметров управленческого решения органами местного самоуправления позволят повысить эффективность всей системы муниципального управления. Недостаточная проработка хотя бы одного из обязательных аспектов (рисунок 1) может стать причиной того, что проблема не будет полностью решена или будут нарушены сроки решения проблемы. Однако, в практической деятельности данное условие далеко не всегда выполняется. Например, при принятии каких-либо мер по социальной поддержке определенных категорий граждан технические аспекты реализации разработанной программы недостаточно прорабатываются, из-за чего большинство субъектов решения не могут воспользоваться данной поддержкой по причине отсутствия информации или обратной связи. В процессе образования новых или реорганизации действующих хозяйственных структур не всегда в полной мере прорабатываются социальные и психологические аспекты. Эффективность на первый взгляд безупречных инвестиционных проектов будет минимальной и даже отрицательной, если при блестящем решении, например, технологических проблем не будут учтены социально-психологические или экологические проблемы муниципального образования.

Под функциями местного самоуправления в системе муниципального образования мы понимаем основные аспекты муниципальной деятельности, определяющие роль местного самоуправления в публичном управлении. На сегодняшний день нет четкого единого мнения относительно перечня функций органов местного самоуправления [4]. Не смотря на это, исходя из места системы местного самоуправления в публичном управлении в РФ и сформировавшегося круга полномочий соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления, можно выделить следующие основные функции местного самоуправления:

- функции, связанные с решением вопросов местного значения и использования территорий муниципального образования;
- функции, связанные с реализацией государственных полномочий, переданных исполнительным органам местного самоуправления;

- неалгоритмические (факультативные) функции.

С учетом специфики деятельности муниципальных образований в целях повышения результативности их функционирования установлены следующие направления развития, основанные на усилении роли органов местного самоуправления.

1. Обеспечение активного участия различных групп населения в решении различных вопросов муниципального образования. Для этого формируются выборные органы местного самоуправления, применяются элементы прямой демократии, определяются материально-технические и финансовые возможности для решения вопросов и приоритетных проблем местного значения. Всем гражданам обеспечиваются равные права на осуществление местного самоуправления. Им предоставляется право быть избранными в органы местного самоуправления и обеспечивается равный доступ к муниципальной службе.

2. Усиление средств охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Поскольку общественный порядок является основой полноценной жизни населения любого муниципального образования, продуктивного действия демократических принципов, и представляет собой необходимое условие соблюдения конституционных прав и свобод граждан, главные вопросы обеспечения общественного порядка в муниципальном образовании должны решать соответствующие муниципальные органы. Органы местного самоуправления в интересах граждан муниципальных образований и для усиления возможных средств охраны порядка осуществляют контроль за деятельностью муниципальных органов охраны общественного порядка, а также реализуют меры содействия. В обеспечении охраны общественного порядка принимают участие различные комиссии: административные, по делам несовершеннолетних и защите их прав, наблюдательные и иные общественные формирования, способствующие сохранению общественного порядка на территории муниципального образования и действующие в интересах граждан, проживающих на данной территории.

3. Повышение качества управления муниципальной собственностью. С этой целью органы местного самоуправления в интересах населения муниципального образования обеспечивают права собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности. Главная роль в данном процессе отводится представительным органам, устанавливающим порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, определяют условия ее приватизации, утверждают местный бюджет и формируют отчет о его исполнении, устанавливают местные

налоги и сборы, определяют обязательные для всех правила реализации различных вопросов управления собственностью на территории муниципального образования.

4. Представительство и защита прав и интересов местного самоуправления. В Российской Федерации сформирован и активно применяется комплекс государственных гарантий местного самоуправления, включая судебную защиту. Представительство и защиту законных интересов и прав местного самоуправления осуществляют специальные органы и должностные лица (в рамках факультативных функций) местного самоуправления при непосредственном взаимодействии с органами государственной власти. Данное направление деятельности муниципального образования реализует задачу обеспечения учета мнения народа, интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.

5. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей народонаселения муниципального образования в вопросах и сферах, отнесенных к его ведению. Органы местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством должны обеспечивать удовлетворение потребностей граждан на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. В процессе выполнения данного требования муниципальные образования обязаны формировать, содержать и развивать с учетом современных действующих стандартов муниципальные учреждения дошкольного, основного общего и профессионального образования; муниципальное снабжение населения топливом и иными видами необходимых ресурсов, обеспечивать утилизацию и переработку бытовых отходов, транспортное обслуживание населения и многое другое. Муниципальные образования обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства, для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания, для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, организации зрелищных мероприятий и др. Кроме того, муниципальные образования обеспечивают реализацию установленных государством норм санитарного состояния территорий, противопожарную безопасность, социальную поддержку и осуществляют содействие занятости населения подотчетных им территорий. На уровне органов местного самоуправления следует осуществлять контроль соблюдения установленных стандартов качества предоставления отдельных видов работ и услуг непосредственно населению, устанавливать расхождения и принимать меры наряду с уполномоченными органами власти по восстановлению должного

уровня качества работ, услуг, цен, тарифов и т.д. в интересах всех категорий граждан муниципальных образований.

6. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. Применение комплексного подхода к развитию муниципального образования направлено на обеспечение эффективности деятельности органов местного самоуправления и повышение его роли в решении социально-культурных, экологических задач, в вопросах рационального использования различного вида ресурсов, создание и совершенствование условий жизни и отдыха граждан муниципального образования. Данная мера приводится в действие путем широкого применения методов стратегического планирования, разработки соответствующих долгосрочных программ и контроля их исполнения со стороны органов местного самоуправления.

На основе комплексного подхода к принятию управленческих решений, с учетом анализа основных функций органов местного самоуправления и направлений развития муниципальных образований, представляется основная стратегическая задача развития систем местного самоуправления - обеспечить формирование и юридическое закрепление механизмов взаимодействия двух систем власти и управления, для чего необходимо:

- оптимизация системы распределения полномочий по уровням власти и механизмы ее коррекции и совершенствования в соответствии с реальными возможностями конкретных категорий муниципальных образований, создавая стимулы социально-экономического развития;

- административная реформа и реформа административно-территориального деления;

- дальнейшее развитие межбюджетных отношений на основе нормативного определения (в натуральных показателях) объемов финансирования государственных (конституционных) социальных гарантий, одновременно определив и включив стимулирующие механизмы;

- государственный и муниципальный контроль за соблюдением законодательства и создание системы взаимной ответственности органов местной власти и органов государственной власти; создание правовых механизмов эффективного контроля за деятельностью органов местной власти; усиление роли представительных органов местной власти в части контроля за муниципальными финансами и деятельностью исполнительных органов местной власти;

- целостная государственная политика в отношении поддержки различных типов муниципальных образований, нуждающихся в государственной помощи, по их переходу на этап устойчивого развития;

Совершенствование механизмов муниципальной демократии устанавливает и обеспечивает устойчивое взаимодействие выборных органов и должностных лиц местного самоуправления с народонаселением подотчетных территорий, их подконтрольность населению. Устав муниципального образования устанавливает и регулирует порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Существенное значение для участия в управленческой деятельности граждан муниципальных образований имеет их информированность о работе органов местного самоуправления, состоянии системы муниципального хозяйства. Последовательная и повсеместная реализация принципа гласности в муниципальной деятельности служит важным условием обеспечения активного участия населения в решении вопросов местного уровня, контроля за работой органов местного самоуправления, повышения качественного уровня жизни населения муниципального образования как фактора эффективности его функционирования и развития.

### **Список литературы**

1. Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
2. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: монография/ М.С. Шайхуллин.- М.: Юрлитинформ, 2016.- 304с.
3. Виханский О.С. Менеджмент./ О.С. Виханский, А.И. Наумов.- М.: Экономистъ, 2016. – 528 с.
4. Комарова Т.М. Роль органов местного самоуправления в формировании положительного имиджа муниципального образования// Социально-экономические явления и процессы. – 2016. № 4/11.