

Оглавление

Введение

1. Понятие муниципального управления

1.1 Муниципальное управление в РФ

1.2 Цель и перечень задач муниципального управления

1.3 Эффективность муниципального управления: основные критерии и показатели

2. Анализ муниципального управления

2.1 Проблемы эффективности муниципального управления

3. Пути совершенствования системы муниципального управления в России

3.1 Основные векторы дальнейшего развития

Заключение

Список нормативно-правовых актов и литературы

Введение

Муниципальное управление призвано создать условия для формирования, развития и реализации потенциала личности, домашнего, муниципального хозяйства, бизнеса и т.п., минимизировать экономическую зависимость муниципального образования от социально-экономической политики органов государственной власти.

Муниципальное управление призвано обеспечить условия для обеспечения самодостаточности личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса, посредством имущества, находящегося в муниципальной собственности, средств местного бюджета, имущественных прав муниципального образования, в соответствии с действующим законодательством, решая вопросы местного значения.

Чтобы местному самоуправлению быть успешным, достичь поставленных целей, органы местного самоуправления должны так организовать управление, чтобы оно было эффективным и результативным. Если использовать применительно к органам местного самоуправления терминологию П. Друкера, то они должны предоставлять «нужные, правильные услуги» (результативность), как следствие того, что услуги предоставляются «правильно» (эффективность).

Ядром управления является управленческое решение, и как бы оно ни было обосновано с точки зрения теории и практики, оно представляет собой лишь определенные идеи, мысли, формализованные в муниципальном правовом акте. Успешное решение то, которое реализуется результативно и эффективно.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления призваны разрешать проблемы тех, ради кого они «созданы» и работают. Проблема -- это фактическое положение дел, не соответствующее желаемому состоянию объекта управления. Проблемы могут проявляться не только как фактическое положение

дел, не соответствующее желаемому состоянию, но и как ситуация, когда находится под угрозой либо задача, требующая разрешения, либо потенциальная возможность. Актуальность темы данной курсовой работы продиктована в первую очередь глобальными изменениями в эффективности органов муниципального управления. Предмет: органы муниципального управления.

Объект: проблемы связанные с эффективностью работы органов муниципального управления.

Целью данной работы является изучение органов местного самоуправления: дать определение понятия муниципальное управление; рассмотреть основные задачи муниципального управления; эффективность муниципального управления.

Поскольку это имеет принципиальное значение для правильного понимания темы и представляет собой основу для всех законов РФ и ее субъектов и других правовых актов, связанных с вопросами местного самоуправления.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- найти само понятие "управление"; разглядеть специфику муниципального управления; выявить составляющие эффективности муниципального управления; обозначить пути повышения эффективности муниципального управления в Российской Федерации.

Структура работы: в соответствии с целью и поставленными задачами структура работы состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемых источников.

Государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно поэтому местное самоуправление призвано обеспечивать достижение этих целей, и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

1. Понятие муниципального управления

Управление -- это взятие субъектом управления на себя обязательств перед носителями проблемы, в качестве которых выступают личность, население, домашнее хозяйство, бизнес и т.п., по их разрешению. При этом под качеством управления понимается степень соответствия результатов деятельности органа власти требованиям и ожиданиям личности, домашнего хозяйства, населения, бизнеса и т.п., измерителям, посредством которых они оценивают свои ожидания Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник для вузов/ В.Е. Чиркин.- М.: Юристъ, 2012.- 320с..

В отличие от местного самоуправления, где местное население выступает и как субъект и как объект в одном лице, в муниципального управления субъектом являются органы местного самоуправления (муниципального управления).

Субъект муниципального управления имеет сложную организационную структуру, представляет собой совокупность организационно-оформленных групп людей, соединенных соответствующими связями, управленческими отношениями

Объектом муниципального управления является муниципальное образование. муниципальный управление право

Муниципальное образование - это сложная социально-экономическая система, состоящая из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных элементов: населения, географической среды, градообразующей базы и жизнеобеспечивающей системы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие самого муниципального образования.

Следовательно, муниципальное управление представляет собой целенаправленное упорядочивающее воздействие органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни населения.

Муниципальное управление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти.

Муниципальное управление осуществляется в пределах муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В целом можно утверждать, что муниципальное управление - это управленческая деятельность базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной службе и муниципальной собственности.

Внутри муниципального управления, также как и на общенациональном уровне, может существовать принцип разделения властей: исполнительная власть сосредотачивается в руках мэра, законодательная -- в руках городского совета, и судебная -- в руках городского суда и муниципального подразделения министерства юстиции.

Эффективность муниципального управления -- это результат управления, точнее, «вмешательства» в ключевые процессы, предполагающий изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение Зотов В.Б. Система муниципального управления:

Учебник для вузов/ В.Б. Зотов.- 3-е изд., испр. и доп. - Изд-во Питер, 2012.- 512с..

Если подойти к вопросу эффективности управления с данных позиций, то можно сказать, что муниципальное управление находится в «эмбриональном, зачаточном» состоянии на пути к цивилизованному эффективному управлению.

1.1 Муниципальное управление в РФ

Муниципальное управление в РФ строится на основе Конституции РФ и нормативно правовых актов, регламентирующих построение структуры муниципальных органов и их компетенции, а также распределение государственных финансовых фондов и иных ресурсов между органами государственной власти и муниципального управления. «Термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного

самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации»

Конституция РФ. - М.: ИНФРА-М, 2013. от 27.11.13г. N СФ-6.

Чтобы понять задачи, принципы построения и компетенцию органов

муниципального или иными словами местного самоуправления необходимо

обратиться непосредственно к основному закону РФ, т. е. к Конституции РФ:

п. 2 ст. 3 «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»

п. 2 ст. 8 «В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности».

ст. 12 «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

п. 2. ст. 32 «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Глава 8 «Местное самоуправление»:

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом, органы муниципального управления в Российской Федерации признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Они создаются и функционируют в РФ с целью выражения власти народа. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

1.2 Цель и перечень задач муниципального управления

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. «Цель муниципального управления -- повысить уровень жизнеобеспечения населения муниципального образования». Для этого муниципальное управление решает следующие задачи:

- создает социальную инфраструктуру;
- стабилизирует экономику;
- регулирует социально-экономические процессы;
- развивает межрегиональные и внутрирегиональные связи;
- поддерживает экологическую обстановку;
- сохраняет единое экономическое пространство.

Для решения этих задач формируется система муниципального управления, которая:

- контролирует использование природных ресурсов муниципального образования;
- охраняет природу;
- осуществляет санитарный надзор;
- содержит жилищно-коммунальное хозяйство;
- создает социальную инфраструктуру;
- сохраняет памятники;
- обеспечивает жизнедеятельность и занятость населения;
- обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность и т.д.

В состав базовых задач системы муниципального управления входят:

1. Стратегическое планирование, включающее в себя разработку программ и проектов, прогнозирование и социально-экономическое развитие.

В управлении любыми объектами роль стратегического планирования чрезвычайно

высока. Трудно переоценить ее роль и в муниципальном управлении.

В своей деятельности органы местного самоуправления имеют дело с различными субъектами в экономической, предпринимательской, общественной сферах.

Интересы этих субъектов всегда противоречивы и эгоистичны. Например, предприниматель стремится к извлечению максимальной прибыли за счет модернизации своей деятельности, минимизации накладных расходов и сокращения персонала; в свою очередь, органы местного самоуправления заинтересованы в обеспечении занятости и в прибыльности деятельности предприятий; население заинтересовано в гарантиях занятости и не заинтересовано в модернизации производств.

Стратегическое планирование и муниципальные политики необходимы в муниципальном управлении как средства согласования интересов местных сообществ в отношении ключевых вопросов муниципального развития. Они призваны переводить конфликты и проблемы в цели и задачи деятельности органов управления Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник для вузов/ В.Е. Чиркин.- М.: Юристъ, 2012.- 320с..

Муниципальные программы выполняют задачу соорганизации деятельности всех подразделений Администрации и других субъектов муниципального развития.

Программный подход ориентирован на работу именно с проблемами, он позволяет управлять процессом работы с ними и с постоянно меняющимся содержанием проблемного поля.

В программном подходе центр тяжести переносится с результата - текста программы как выражения статичного состояния - на процесс программирования. Вся структура управления втягивается в постоянный процесс программирования своей деятельности, приобретая эластичность и способность к изменениям.

2.Формирование нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Это, прежде всего работа с Уставом муниципального образования и создание условий для усиления регулирующей роли органов муниципального управления.

Сбалансированное решение задач местного самоуправления требует установления четких правил деятельности со всеми местными ресурсами, вне зависимости от форм собственности.

Развитая муниципальная нормативно-правовая база - важнейшее средство в освоении предметов ведения местного самоуправления.

При отсутствии развернутой законодательной базы местного самоуправления, положения Устава муниципального образования выступают как основания для судебной защиты прав местного самоуправления.

3. Формирование базы социально-технических нормативов.

Одной из ключевых задач, решение которых необходимо для нормальной организации муниципального управления, является определение социальных норм, по которым муниципальное образование предоставляет различные услуги населению за счет своего бюджета.

Эта задача очень хорошо понимается управленцами из производственной сферы, поскольку ни один производственный процесс нельзя построить без описания

составляющих его процедур и операций, а также определения стоимости каждой из них. В практике муниципального управления без нормативно-технической базы невозможно разработать нормативно-расчетный бюджет, организовать планирование деятельности, нормативное финансирование бюджетных расходов, соотнести качество услуг, которые предоставляются населению, с возможностями бюджета.

Замещение муниципальных нормативов государственными или региональными, как правило, ведет к росту расходов, не отражающих специфики конкретного муниципального образования и его возможностей.

4. Анализ внешней и внутренней ситуации, как условие гибкого реагирования структуры муниципального управления на изменения.

Безусловно, аналитическая работа - дорогое удовольствие, и не каждое муниципальное образование может себе позволить содержать аналитические подразделения. Однако, если муниципальное образование не способно обеспечить аналитическое сопровождение своей деятельности, оно вынуждено заимствовать цели и задачи на вышестоящих уровнях управления, у других муниципальных образований. На практике это означает, что деятельность структур муниципального управления будет слабо ориентировано на собственную социально-экономическую ситуацию, а в тех областях, где структура муниципального управления не имеет своих целей, их заместят цели Администрации Субъекта Федерации.

5. Планирование работы как условие согласования действий подразделений Администрации по используемым ресурсам и во времени.

Система планирования, пронизывающая все уровни управления, является гарантом прозрачности деятельности подразделений, позволяет установить характеристики результативности работы. Этому способствуют унифицированные требования к разработке планов работы.

Планы должны лечь в основу оперативных совещаний, оценки деятельности подразделений и их руководителей, анализа объема исполняемых функций и т.д.

6. Контроль за исполнением нормативно-правовых актов и нормативных предписаний внутри структуры управления и в подведомственной муниципальной сфере.

Существующие недостатки контроля за выполнением задач муниципального управления заключены в их ведомственном характере. Это нарушает важнейший принцип муниципального управления: разделение позиций заказчика, исполнителя и контролера.

Система контроля обязательно должна быть перекрестной. Ни в коем случае нельзя сосредотачивать все контрольные функции в одном специальном контрольном подразделении.

На этом основании, следует проинвентаризировать все процессы, которые требуют контроля. Сюда, в частности, необходимо отнести: контроль в рамках системы делопроизводства, контроль за качеством управленческой работы, контроль за хозяйственной деятельностью, контроль за распределением и использованием финансовых ресурсов, нормативный контроль, технический контроль. И каждым из

этих видов контроля должно заниматься профильное подразделение Администрации.

7. Управление персоналом, как условие мотивации муниципальных служащих и развития их компетентности.

Как правило, работа с сотрудниками Администрации ведется отделами кадров и руководителями. Она охватывает весьма узкий круг задач, главным образом, определяемый функциями учета кадров.

В результате, муниципальный служащий не имеет четких представлений ни о системе требований к выполняемым им функциям, ни об условиях его продвижения по службе.

8. Регламентация собственной деятельности и деятельности в подведомственной сфере, как условие для обеспечения нормального функционирования всей структуры муниципального управления.

Любая система управления может нормально функционировать, если все ее основные функциональные связи описаны в терминах процедур и операций. Соблюдение данного требования позволяет установить четкие границы между уровнями иерархии управления и горизонтальные связи между подразделениями.

9. Публичность деятельности, как условие вовлечения муниципальных сообществ в решение муниципальных задач и расширения гражданского участия.

Принцип публичности деятельности органов местного самоуправления - эффективное средство установления отношений доверия между властью и населением.

Понимание намерений власти и их поддержка населением - условие реализации муниципальных программ и проектов.

В противном случае, власть всегда будет наталкиваться на негативную реакцию населения на свои инновации, базирующуюся на незнании, боязни потерять что-то, недоверии к власти как таковой.

Информированность населения о намерениях власти повышает коэффициент реализации программ и проектов вдвое.

1.3 Эффективность муниципального управления: основные критерии и показатели

В ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении зафиксировано: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления». Несмотря на общий, политический характер этого определения, оно, тем не менее, вполне точно указывает на тот факт, что местное самоуправление является одной из разновидностей управленческой деятельности, которая может быть названа «муниципальным управлением». Это, в свою очередь, подтверждается развивающимся в Российской Федерации муниципальным правом и практикой управления.

Муниципальное управление, как и любой вид управленческой деятельности, нуждается в измерении и оценке его эффективности, которые позволяют достичь

определенных результатов:

- выявить факторы, влияющие на реализацию генеральной и частных целей муниципальной деятельности;
- получить по результатам контроля информацию, необходимую для анализа причин и источников неэффективных управленческих решений;
- вскрыть процессы, не поддающиеся или трудно поддающиеся управленческим воздействиям;
- определить влияние управленческих решений на эффективность использования всех видов местных ресурсов;
- разработать прогнозы, определить направления и пути совершенствования процессов муниципального управления.

Поскольку генеральной целью муниципальной деятельности является повышение качества жизни населения на территории муниципального образования, данный показатель в динамике мог бы выступать в качестве обобщающего критерия эффективности муниципального управления. Однако, это будет верно лишь отчасти, так как качество жизни населения измеряется не одним показателем, а их совокупностью. При этом отдельные показатели могут улучшиться, а другие за тот же период ухудшиться. Кроме того, изменение качества жизни населения зависит не только от эффективности муниципального управления, но и от множества других факторов, в том числе от общей социально-экономической ситуации в государстве, политики федеральных и региональных властей.

Поэтому эффективность муниципального управления не может быть измерена каким-либо одним показателем, а должна определяться как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений.

Сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности муниципального управления определяется спецификой муниципального образования как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру, трудностями формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования, сложностью получения достоверной исходной информации, трудностями измерения отдельных показателей, имеющих комплексный, обобщенный характер Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления/ А.Г. Гричук // Чиновник.- 2010.- № 304(31)..

При определении системы измерителей эффективности муниципального управления можно выделить следующие базовые критерии оценки муниципального управления, носящие концептуальный характер: действенность, экономичность, качество.

Действенность - это степень достижения системой муниципального управления поставленных перед ней целей. Чтобы ее измерить, необходимо сравнивать планируемые результаты управления с фактическими. Измерение действенности направлено на оценку, как отдельного исполнителя, так и более высоких уровней

управления.

Экономичность определяется путем сопоставления ресурсов, которые предполагалось израсходовать для достижения определенных целей и выполнения конкретных работ, с фактическими потребленными ресурсами.

Качество - это степень соответствия системы управления предъявляемым к ней требованиям и ожиданиям.

Измерителями эффективности муниципального управления могут быть: общая социальная эффективность, эффективность управления экономическими объектами и эффективность организации муниципального управления. В качестве измерителя общей социальной эффективности муниципального управления выступает динамика уровня и качества жизни населения .

Для оценки эффективности управления необходимо периодически получать информацию, которая характеризует социально - экономическое положение исследуемой территории в конкретный момент времени. Для решения этой задачи необходимо организовать систему информационно-аналитического сопровождения управленческой деятельности. Конкретным воплощением такой системы может служить система мониторинга, под которым, в свою очередь, понимают деятельность по периодическому сбору и анализу информации на основе специально разработанной системы показателей.

Качественное и количественное изучение потенциала и динамики развития территорий, основанного на комплексном мониторинге социально-экономических показателей, а также простота и лаконичность представления информации может кардинально изменить содержание управленческой деятельности. Конкретное воплощение этот тезис находит в сокращении времени, требующегося для анализа ситуации в конкретном муниципальном образовании, и переходе от рутинной работы муниципальных служащих к более творческой, направленной на развитие муниципального образования. Это, в свою очередь позволит в более короткие сроки принимать правильные управленческие решения, а также определять проблемные участки в системе муниципального управления.

Таким образом, эффективность муниципального управления - многогранное понятие. Она может быть измерена только системой показателей. Для измерения эффективности муниципального управления требуется совокупность нескольких методических подходов, при каждом из которых эффективность имеет свое качественное содержание. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо обосновать и разработать систему критериев и показателей, которая по своей сложности соответствовала бы сложности самого объекта управления. При этом наряду с локальными и частными критериями, отражающими отдельные стороны и уровни управления, необходимы обобщающие критерии и интегрированные показатели эффективности.

Рис.1 система показателей эффективности муниципального управления

2. Анализ муниципального управления

2.1 Проблемы эффективности муниципального управления

Проблема эффективности муниципального управления всегда была актуальной, но в настоящее время стала еще острее. Последствия неверно выбранной стратегии и тактики муниципального управления в современных условиях становятся катастрофическими для муниципальных образований. Жизненной необходимостью стало уменьшение риска принятия неверных решений путем использования научных методов управления, широкого использования опыта менеджмента и маркетинга, стратегического планирования и управления. Но вместе с тем переход на современные методы управления, связан с определенными трудностями. В настоящее время местное самоуправление в Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя. Его положение в политической системе российского общества определяется тем, что это тот уровень власти, который наиболее приближен к населению, им формируется и ему непосредственно подконтролен, решает вопросы удовлетворения основных жизненных потребностей населения. Рационально организованные органы местного самоуправления позволяют эффективно использовать местные ресурсы, снимать социальную напряженность в обществе, повышать доверие населения к власти. От чего зависит действенность муниципального управления // Трудности теории и практики управления.- 2009.- №1-с.10-23.

Управленческие проблемы

Децентрализация государственного управления сама по себе еще не гарантирует эффективности управления. Для построения эффективной системы муниципального управления любым объектом необходимо решить следующие задачи:

адекватно описать объект управления;

определить цели и задачи управления;

выявить ограничения, препятствующие реализации целей и задач;

задать критерий качества управления.

На решении этих задач основывается выбор структуры и функций системы управления.

Рассмотрим более детально проблемы управления на уровне местной власти.

Цели и задачи управления

Целью любого уровня власти является обеспечение достойной жизни людей. Задачи местного самоуправления определяются как проблемами местного значения, так и полномочиями, возлагаемыми на органы местного самоуправления государством.

Цели и задачи органов местного самоуправления являются необходимой составной частью планирования. Сегодня многие города осознали необходимость не только краткосрочного, но и стратегического планирования. Ряд городов уже разработало стратегические планы развития, в других городах эта работа только начинается, третьи - еще не пришли к этому.

Разработка стратегических планов развития городов сегодня не потребность в теоретических изысканиях, а насущнейшая необходимость. Не будет планирования -

дома будут взрываться, школы разрушаться, больницы закрываться.

При этом целесообразно на федеральном уровне скоординировать работу по стратегическому планированию городов. Это позволит избежать многих ошибок, сэкономить средства, не будет дублирования работ. Возможным путем решения этой проблемы могло бы стать создание на федеральном уровне Института стратегии развития городов.

Ограничения, препятствующие реализации целей и задач

Низкая эффективность деятельности муниципальной власти обусловлена рядом факторов, в частности:

недостаточной и нестабильной финансовой базой;

нечетко определенными полномочиями, что касается как собственно компетенции местной власти, так и государственных полномочий, которыми наделяется местная власть;

низким уровнем квалификации муниципальных служащих.

Если недостаточность финансовой базы еще значительное время будет препятствовать местной власти нормально выполнять свои задачи, поскольку очевидно, что государство еще долго будет бедным, то ее нестабильность может быть устранена урегулированием межбюджетных отношений и совершенствованием налогового и бюджетного законодательства Даниленко Н.И. Бюджет развития муниципального образования/ Н.И. Даниленко// Практика муниципального управления.- 2011.- № 2 - с.99-109..

Компетенция местной власти должна быть уточнена и структурирована в соответствии с типом муниципального образования. И это должно быть четко зафиксировано федеральным законодательством.

Что касается наделения местной власти отдельными государственными полномочиями, давно назрела необходимость принятия соответствующего федерального закона. Проект Федерального Закона "Об общих принципах наделения местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации" принят Государственной Думой еще 27 октября 1999 года. Однако он так и не дошел до Совета Федерации.

Низкий уровень квалификации муниципальных служащих также не является неустранимым ограничением. Поступление на муниципальную службу должно быть только на конкурсной основе. При этом конкурсы при поступлении на муниципальную службу, как и регулярная аттестация муниципальных служащих, должны быть не менее жесткими, чем при поступлении в престижный вуз, и регламентироваться на федеральном уровне. Когда нет грамотных и добросовестных управленцев, никакие законы не помогут. При этом муниципальные служащие должны получать зарплату на уровне управляющего звена крупных предприятий или банков и размер ее должен существенным образом зависеть от квалификации и качества работы (а не только от положения на служебной лестнице). Нормативно-правовая база муниципальной службы должна быть существенно доработана.

Качество управления

Качество управления определяется, прежде всего, здоровьем и уровнем жизни

людей. Критерий качества должен формулироваться исходя из объективных показателей, таких как рождаемость, смертность, продолжительность жизни, уровень доходов разных групп населения. Такая информация есть в Госкомстате, и необходимо ее использовать при оценке качества управления любого уровня власти, в частности, органов местного самоуправления.

Кроме того, качество управления определяется затратами на выполнение тех или иных функций. Необходима оптимизация расходов и методики, позволяющие оценить, насколько эффективно расходуются деньги налогоплательщиков. Подобные методики целесообразно разрабатывать на федеральном уровне, только так можно будет объективно оценивать работу местных властей, и сравнивать эффективность деятельности органов местного самоуправления различных муниципальных образований.

Финансовые проблемы органов местного самоуправления

Местное самоуправление, являясь властью наиболее приближенной к населению, к проблемам территории, на которой проживает население, оказалось наиболее финансово ущемленным в сравнении с другими уровнями власти. Неопределенность и неустойчивость полномочий органов местного самоуправления, утверждаемых на федеральном уровне, приводят к произволу по отношению к предметам ведения органов местного самоуправления со стороны государственной власти субъектов Федерации. В результате финансовые ресурсы, оставляемые местному самоуправлению, не соответствуют тому кругу задач и функций, которые стоят перед ним. В этих условиях говорить об эффективном управлении просто бесполезно.

3. Пути совершенствования системы муниципального управления в России

3.1 Основные векторы дальнейшего развития

Развитие муниципального управления и местного самоуправления находятся сегодня на переднем плане демократических преобразований и формирования гражданского общества в России. Это - важнейшая задача, решение которой определяет как прочность системы гражданских институтов, так и возможности эффективной организации хозяйственной жизни на территориях России. Перед определением устройств повышения эффективности муниципального управления следует найти аспекты эффективности - это способность муниципальных структур на различном уровне удачно решать экономические, социальные, денежные, организационные и остальные задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы разных групп населения, действуя при всем этом в строго определенном правовом пространстве. Верно делегируя возможности, можно создать идеальный механизм, который будет поражать собственной эффективностью Трофимова И.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат/ И.Н. Трофимова// Государственная власть и местное самоуправление.- 2007.-№1..

Одним из вопросов, крайне актуальных для развития муниципального управления является уровень профессионализации его деятельности и, соответственно, кадровая обеспеченность. Отсюда, в свою очередь, вытекает актуальность вопроса подготовки и переподготовки кадров для сферы муниципального управления. Развитие системы местного самоуправления в России формирует муниципальное управление как новую сферу управленческой деятельности и новую профессиональную квалификацию. Это происходит из-за того, что задачи, с которыми сегодня имеют дело органы местного самоуправления, существенно отличаются от задач, которые решали местные советы и их исполнительные комитеты в советской структуре территориального управления, а также от задач, которые решаются в системе государственного, производственного и бизнес - управления.

Для того чтобы работа органов муниципального управления была эффективной, необходимо, чтобы основополагающие принципы ее работы задавались на федеральном уровне, в частности, чтобы федеральное законодательство в части местного самоуправления было полным, непротиворечивым, системным. Опыт показал, что регулирование ряда ключевых вопросов местного самоуправления на уровне субъектов Федерации не дает положительных результатов, а зачастую приводит к явно негативным для людей явлениям. Местное самоуправление должно быть надежно защищено федеральным центром. Иначе социальные проблемы никогда не будут решены Татаркин А. Пути совершенствования местного самоуправления /А. Татаркин, В. Бочко// Федерализм.- 2011.- №1.- март.- с.117-132. Особым видом управленческого решения является бюджет муниципального образования, когда органы исполнительной власти берут на себя обязательства, что, в соответствии с выделенными средствами, они обязуются достичь согласованных результатов, а представительные -- обеспечение контроля расходования и выполнение взятых перед избирателями на себя обязательств .

По сути, разработка и утверждение бюджета -- это то время, когда следовало бы определиться с оценкой эффективности муниципального управления. Когда исполнительные органы берут на себя обязательства, выраженные «измеримыми результатами», «под которые выделяются соответствующие средства» и определяются изменения, которые должны произойти в здравоохранении, образовании, жилищно-коммунальной сфере и т.п. необходимо при этом понять, что муниципальные ресурсы вкладываются не в образование, здравоохранение, жилищно-коммунальную сферу и т.п., а в изменения, которые должны в них произойти.

Для каждого структурного подразделения необходимо, во-первых, определить сферы деятельности и изменения, которые должны произойти в данных сферах. Во-вторых, определить сферы деятельности совместной, с другими структурными подразделениями, компетенции и, соответственно, изменения, которые должны в них произойти. Определить средства, которые могут быть выделены из бюджета. Все названные атрибуты должны носить согласованный характер.

Определить, какие обязательства берет на себя представительный орган местного

самоуправления, а какие -- органы исполнительной власти местного самоуправления. Все это должно приобрести для органов местного самоуправления статус закона.

Информационное обеспечение - механизм повышения эффективности муниципального управления.

В данный момент можно сказать, что мы живем в информационном обществе, где ценность информации тяжело переоценить. "Кто обладает информацией, тот обладает миром" - это теорема. Особо принципиальное значение она приобретает в органах муниципального управления, обеспечивая его рациональность и эффективность. Информационное обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность муниципального аппарата.

Информация, циркулирующая в органах муниципального управления, разнородна и разнообразна. Она может относиться к внешнеполитической, экономической, социально-политической и экологической обстановке. Информация этих видов имеет самостоятельную ценность также для соответствующих региональных управленческих структур, когда они выступают как органы, принимающие решения в пределах собственной компетенции. Не считая того, она служит в качестве базы для нормативных документов

Требование к информации как к средству повышения эффективности муниципального управления:

1. Информация - это стратегический ресурс. Она обязана быть полной, актуальной, достоверной, охватывать весь диапазон интересующих вопросов, собираться часто, с определенной периодичностью.

2. Информация обязана отвечать композиции целей, которые ставят органы муниципального управления, с теми средствами, которыми она хочет их добиваться. Её качественность и достаточность разрешают органам иметь перед собой действующий план, определять настоящие и чёткие цели управленческих действий. Использование Интернет-технологий в муниципальном управлении предоставляет многочисленные возможности, основные из которых:

* повышение конкурентного потенциала, инвестиционной привлекательности муниципального образования (МО), так как создается имидж прогрессивной администрации и положительный образ МО как места проживания и работы;

* использование в работе МО технологий регионального и муниципального Интернет - маркетинга;

* повышение качества отношений с жителями и организациями:

- сокращение времени на получение требуемой информации;

- обеспечение круглосуточного доступа;

- сокращение штата муниципальных служащих, экономия бюджетных средств на обеспечение деятельности (фонд оплаты труда, канцелярские расходы и т.д.);

- формирование активной и сплоченной власти;

- местная власть станет более доступной, а ее деятельность - более прозрачной с точки зрения процедур и функций, и подотчетной через электронную почту и публичные выступления в сети ее руководителей.

Укрепление экономической и денежной базы регионов. Это действующий путь повышения эффективности муниципального управления, который получает возможность сформировывать обычный бюджет и внебюджетные фонды и тем самым решать стоящие перед ней вопросы. Но для этого необходимы отлично проработанные программы с верно поставленными целями и задачами Даниленко Н.И. Бюджет развития муниципального образования/ Н.И. Даниленко// Практика муниципального управления.- 2011.- № 2 - с.99-109..

Успешное экономическое и социальное развитие регионов - это центральный нюанс повышения эффективности муниципального управления. Конкретно на данной почве региональные структуры власти обретут уверенность, устойчивость и нужную динамику. А это главные составляющие эффективности муниципального управления.

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

Для создания эффективной работы органов местного самоуправления планируется:

- внедрение методических основ и систем мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставления услуг
- освещение хода реализации системы мероприятий административной реформы
- обеспечение информационной открытости местного самоуправления
- участие представителей гражданского общества в процессе подготовки и принятия органами местного самоуправления решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга

Создание системы мониторинга качества и доступности муниципальных услуг является неотъемлемым элементом внедрения административных регламентов и должно обеспечить системную независимую оценку их применения с участием пользователей услуг, своевременную коррекцию предоставления услуг.

Механизмами повышения эффективности муниципального управления являются:

- умеренная децентрализация;
- улучшение использования информационной составляющей муниципального управления;
- улучшение свойства муниципальных услуг и механизма их распределения;
- необходимость включения масс в активную жизнедеятельность

Московская областная Дума

Московская областная Дума функционирует с декабря 1993 г., ко-гда она была избрана в соответствии с Указами Президента Российской Федерации «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г., «О поддержке мер Правительства Москвы и Московского областного Совета народных депутатов по реформе органов

государственной власти и органов местного самоуправления в г Москве и Московской области» от 24 октября 1993 г. и «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» от 27 октября 1993 г.

В соответствии с Уставом Московской области, принятым в 1996 г.. Дума является постоянно действующим законодательным органом государственной власти Московской области (ст. 40). Компетенция, порядок организации и деятельности Думы определяются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом области, иными нормативными правовыми актами, принятыми Думой. Действует специальный закон «О порядке принятия, вступления в силу и хранения законов и иных нормативных правовых актов Московской области, принимаемых Московской областной Думой», принятый Думой в 1996 г. Дума не вправе принимать какие-либо решения по вопросам, отнесенным законодательством Российской Федерации к ведению Федерации или органов местного самоуправления. Установлено, что за принятые решения Дума несет ответственность. Думе предоставлено право обжалования актов высших органов государственной власти Российской Федерации и актов главы администрации Московской области в Конституционный Суд Российской Федерации и другие суды. Законом определены структура и организационные основы деятельности Московской областной Думы (в частности, порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях Думы, порядок проведения заседаний, порядок принятия правовых актов нормативного характера, права и обязанности председателя Думы, его заместителей, порядок формирования депутатских объединений, аппарата Думы, система социальных гарантий для депутатов Думы, ее аппарата и др.).

Приняты и действуют областные законы «О статусе депутата Московской областной Думы» (1994 г.), «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» (1995 г.), а также Положение о помощнике депутата областной Думы (1994 г.). Специальными положениями достаточно подробно нормирована деятельность постоянных комитетов и комиссий областной Думы, выполняющих большую работу по концептуальному обоснованию и разработке законопроектов, их предварительному рассмотрению, текстуальной корректировке и т. д. О конкретном содержании положений можно судить, например, по структуре Положения о Комитете по законодательству, вопросам власти, местного самоуправления, связям с общественными организациями и средствами массовой информации, утвержденного решением Думы от 2 ноября 1994 г. Положение включает девять разделов.

- 1) общие положения;
- 2) цели, задачи и вопросы ведения Комитета;
- 3) организационные основы и принципы деятельности Комитета;
- 4) порядок работы Комитета;
- 5) права и обязанности членов Комитета;

- 6) Председатель Комитета, заместители Председателя Комитета;
- 7) подкомитеты, рабочие группы и координаторы Комитета;
- 8) заключительные положения. Принят и действует Регламент Московской областной Думы (1994 г.), детально определяющий внутренний порядок ее деятельности.

Заключение

Местное самоуправление в силу того, что оно наиболее близко к проблемам населения, способно решать проблемы людей эффективней, чем любой другой уровень власти.

Место и роль муниципального управления в местном самоуправлении определяется следующими характеристиками:

- а) муниципальное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению местного самоуправления, имеющий функциональную и компетенционную специфику;
- б) муниципальное управление - это прерогатива только органов муниципального управления (местного самоуправления);
- в) муниципальное управление - в основном исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной, политической и духовной сферами муниципального образования;
- г) муниципальное управление - подзаконная деятельность, регламентируемая муниципальным правом.

Внутренняя эффективность муниципального управления -- эффективность работы органов местного самоуправления, которая заключается в эффективности выработки, принятия, организации исполнения решений, обеспечивающих наращивание, развитие и рациональное использование потенциала личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса, их самодостаточность.

Внешняя эффективность -- эффективность, т.е. степень соответствия целей и результатов деятельности органов местного самоуправления потребностям и интересам населения, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода.

Эффективность и целесообразность органов местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив и самодеятельности граждан.

Можно с уверенностью утверждать, что миссией муниципального управления является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Список нормативно-правовых актов и литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция РФ. - М.: ИНФРА-М, 2013. от 27.11.13г. N СФ-6
2. Закон РФ «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ»

№ 131 - ФЗ от 06.10.2013.

3.Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. № 92-871-0804-8, 2011.

4. Итоги реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2011г.// Вопросы местного самоуправления РФ: Стратегия и практика муниципального развития.- 2011.- №2. - с.4-23

Литература:

6. Глазунов Н.И. Государственное (административное) управление: Учебник для вузов/ Н.И.Глазунов. - М.: Проспект, 2010.- 320с.

7. Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов/ В.Б. Зотов.- 3-е изд., испр. и доп. - Изд-во Питер, 2012.- 512с.

8. Можяева Н.Г. Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов/ А.А.Скамницкий, Н.Г. Можяева.- Гардарики УИЦ, 2011.- 254с.

9. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник для вузов/ В.Е. Чиркин.- М.: Юристъ, 2012.- 320с.

10. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в РФ: Учебное пособие/ А.Н. Широков.- М.: Муниципальная власть, 2011.-304с.

11. Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления/ А.Г. Гричук // Чиновникъ.- 2010.- № 304(31). <http://www.bibliofond.ru/>

12. Даниленко Н.И. Бюджет развития муниципального образования/ Н.И. Даниленко// Практика муниципального управления.- 2011.- № 2 - с.99-109.

13. Итоги реализации ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в 2012г.// Вопросы местного самоуправления РФ: Стратегия и практика муниципального развития.- 2013.- №2. - с.4-23 <http://www.zakonprost.ru/>