

## 26 Введение

В условиях рыночной экономики основанной на многообразии форм собственности, главной целью всех реформ является совершенствование управления. Новые экономические отношения в муниципальных образованиях - объективная закономерность, требующая нового управления сообществом, социальными явлениями и процессами, происходящими в нем. Непрерывный процесс усложнения всех сторон жизнедеятельности муниципального образования, всех его сфер, требует постоянного совершенствования форм и методов муниципального менеджмента. Главная линия развития теории и практики муниципального менеджмента сегодня заключается в создании целостной, эффективной и гибкой демократической системы управления, утверждения на деле авторитета местной власти, что невозможно без решительного устранения командно-бюрократической системы управления, без последовательной реализации

Теория муниципального менеджмента разрабатывает и обосновывает принципы, функции, методы, технику и технологию муниципального менеджмента, а также системы, структуры и формы организации муниципального менеджмента, т.е. научные основы обеспечения этой деятельности, принятия и реализации управленческих решений. Она отражает специфику муниципального менеджмента в рамках демократической общественной системы, ее место и роль в реализации государственной социальной политики.

Сегодня теория муниципального менеджмента есть складывающаяся и развивающаяся система знаний о закономерностях, принципах и методах, механизме управления муниципальным образованием и его сферами в целях преобразования общественных отношений, активизации человеческого фактора, социального поведения людей, достижения общественно значимых результатов их деятельности и развития.

Для эффективной деятельности государственным и муниципальным служащим необходимо глубокое знание теории муниципального менеджмента, оно приходит с учением и практикой, постоянным анализом и обобщением существующего опыта. Владение теорией и практикой муниципального менеджмента - главная задача и составная часть образования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных - и муниципальных служащих.

Реформа местного самоуправления, эффективное ее осуществление определяются профессиональной подготовленностью управленческих кадров, их способностью выявлять и использовать возможности каждого из элементов механизма муниципального менеджмента, видеть имеющиеся связи и взаимозависимость между ними, тенденции развития управляемых объектов.

Цель курсовой работы - изложить основы муниципального менеджмента, показать значение управленческих проблем в практической деятельности в современных условиях.

Задачи:

- рассмотреть положения теории муниципального менеджмента;
- определить сущность и структура объектов и субъектов муниципального

менеджмента;

- выявить принципы, функции, формы, методы управления.

Структура работы: работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.

## 1. Теоретические основы муниципального менеджмента

### 1.1 Муниципальный менеджмент как область практики

муниципальный менеджмент управление

Муниципальному менеджменту более двухсот лет, он осуществляется практически во всех странах. Возникновение этих отношений было связано с действием многочисленных факторов и проходило в различных формах. В истории России, например, мощная побудительная мотивация местной самоорганизации, заключалась в необходимости поддержания престарелых членов общин совместными усилиями семей, первоначального обучения детей, самообороны и т.д. В Германии во главу угла ставилось воспитание энергичной нации, способной решать глобальные и местные проблемы инициативно, предприимчиво, ответственно. Преимущественно бытовая основа характерна для генетической природы английской муниципальной организации; она опирается не столько на формально-юридическую основу, сколько на правосознание населения, которое ценит местные обычаи, бережет их и точно соблюдает.

Муниципальный менеджмент понимают в узком и широком смысле слова. В первом случае речь идет о практике регулирования социально-экономических и общественно-политических процессов в городах и районах, населенных пунктах силами и средствами органов местного самоуправления в пределах их компетенции. Во втором случае муниципальный менеджмент раскрывается как вся совокупность организационно-экономических отношений, реализуемых в этих территориальных системах государственными, региональными, муниципальными органами власти и управления, экономическими негосударственными структурами, политическими партиями и другими общественными самостоятельными организациями населения, конфессиями, средствами массовой информации.

Муниципальный менеджмент возник в результате относительного обособления и интеграции интересов жителей поселений для реализации этих интересов и связан с появлением специфического вида управленческого труда, нацеленного на удовлетворение потребностей территориальных сообществ. Муниципальный менеджмент реализуется там и тогда, где и когда существует территориальная общность, в рамках которой происходит взаимодействие людей в повседневной жизнедеятельности, ориентация их на сохранение и развитие ценностей и установок, сложившихся в данном типе поселения.

При помощи муниципального менеджмента обеспечиваются все основные условия жизнедеятельности и потребности населения: в жилье, коммуникациях, общественном порядке, образовательных и медицинских услугах. Посредством муниципального бюджета перераспределяется 20-40% ВВП, в структуре местной власти занято до 20-30% работающего населения, находится до 1/3 собственности

городов и районов [2,19].

О масштабах муниципального менеджмента в истории можно судить по тому, что он осуществлялся более чем в тысяче городов, почти в двух тысячах районов, более чем в двух тысячах поселков городского типа, на территории свыше 24 тысяч волостей. Различия между ними были весьма существенными. В стране есть города и районы как находящиеся на стадии становления, так и достигшие передовых рубежей в НТП и являющиеся своего рода «локомотивами прогресса».

Практический механизм муниципального менеджмента включает институциональные и организационные структуры, методы установления правовых и административных норм, разработку, принятие и осуществление управленческих решений, этносоциальных и других императивов, других реальных регуляторов жизнедеятельности населения городов и районов. Организация этой деятельности довольно сложна и включает механизмы политического, социального, административного и экономического менеджмента.

Муниципальный менеджмент реализует следующие функции;

анализ, оценку, разработку прогнозов, сценариев, программ и планов социально-экономического развития городов районов;

стимулирование увеличения и использования трудового потенциала

муниципальных образований, их научно-технического и интеллектуального ядра;

поддержание и развитие социальной и производственной инфраструктур;

иницирование конкурентной борьбы по предоставлению услуг населению, в том числе муниципальными структурами;

наполнение местного бюджета и рациональное его использование;

получение внебюджетных ресурсов;

владение и распоряжение муниципальной собственностью, рациональное ее использование;

создание условий для развития рыночной среды, ее инфраструктуры и предпринимательства;

организацию рабочих мест, оптимизацию занятости и демографической нагрузки на экономику муниципальных образований и экономически активное население;

налаживание и укрепление экономических и производственных связей с другими городами и районами;

\* взаимодействие местной власти с коммерческими банками, инвестиционными, страховыми и другими структурами, в том числе расположенными в других регионах и за рубежом.

В городах и районах конкретизируются и приобретают территориальную специфику все основные связи и отношения, действующие в обществе. Поэтому научное осмысление принципов муниципального менеджмента и их эффективное применение на практике имеет первостепенное значение. Принципы муниципального менеджмента разнообразны. В их системе можно выделить принципы общие и специфические [9,12].

Среди общих принципов, действующих во всех сферах общественной организации, в том числе в муниципальном менеджменте, следует назвать принципы системности,

научности, выделения главного звена, устойчивого развития, социально-экономической эффективности и т.п.

Специфические (частные) принципы обусловлены особенностями объектов и субъектов муниципального менеджмента. К специфическим принципам муниципального менеджмента можно отнести: принцип оптимального сочетания федерального и регионального управления с местным самоуправлением; принцип ориентации структур местного самоуправления на социальное обслуживание населения; комплексность социально-экономического развития городов и районов, их саморазвитие на основе наращивания и наиболее полной реализации потенциала в условиях рынка; принцип целостности территориальных структур.

Принципы лишь по форме являются неизменными. Их содержание динамично и, как правило, соответствует условиям развития страны, ее регионов и муниципальных образований.

Принцип комплексности, например, все чаще понимается, как требование создать такую структуру жизнедеятельности городов или районов, при которой население выступало бы не только фактором производства, но и главным образом целью развития экономики, социальным ориентиром для всех структур и технологий практического менеджмента.

Принцип целеполагания в муниципальном менеджменте динамично переориентируется с процессов на результаты - экономические, социальные, экологические и др.

Развитие принципа демократизма последовательно связывается с непосредственным участием населения в самоорганизации и общественном контроле за действиями местной власти.

Муниципальный менеджмент как предмет науки стал складываться с конца XIX века. Академического, точного теоретического его обобщения и объяснения еще не сделано. Сама практика создавалась во многом эмпирически, на основе здравого смысла. Исследователи специализировались и специализируются не столько по науке муниципального управления, сколько по отдельным проблемам территориальной организации жизнедеятельности. В результате научная школа муниципального менеджмента формируется с отставанием от потребностей практики, его академический курс разрабатывается медленно и фрагментарно. Первоначальное обобщение имеющихся разработок сводятся к следующему. Во-первых, муниципальный менеджмент существует реально как область специфического управления, научное направление и все более проявляется как относительно самостоятельная учебная дисциплина.

Во-вторых, эта практика имеет ряд аспектов - экономический, организационный, социальный, общественно-политический и др., а учебная и научная сферы могут быть охарактеризованы как междисциплинарные.

В-третьих, становление муниципального менеджмента обусловлено разделением труда в управлении, которое становится все более динамичным. Поэтому в структуре муниципального менеджмента в качестве относительно самостоятельных направлений исследования можно выделить менеджмент инвестиционный,

кадровый, финансовый, политический и т.п.

В-четвертых, категории «муниципальный менеджмент» и «местное самоуправление» выражают разные по сути явления и процессы. Местное самоуправление раскрывается как социальный институт, призванный реализовывать интересы населения городов и районов. Как видно, предмет изучения здесь изложен весьма широко, его познание в рамках существующих научных дисциплин является проблематичным. По-видимому, местное самоуправление - это не самостоятельное познавательное пространство, а скорее общее название, под которым условно объединяются многие конкретно-региональные разделы существующих наук об организации общества. Как предмет науки муниципальный менеджмент понимается в основном как процесс включения населения во власть, поэтому его содержание теснее всего связано со способами, приемами осуществления функций местной самоорганизации жителей городов и районов Казахстана. [13,18]. Методологическую основу научной разработки муниципального менеджмента составляют:

- 1) общенаучные знания - история, философия, теория познания, науковедение;
- 2) теория общего и специального менеджмента, в том числе концепции гуманизации и экологизации управления, теория циклов, роста, развития, кризисов, устойчивого развития;

- 3) специальные теории территориальной социально-экономической организации, в том числе экономико-географические школы, концепции урбанизации и деурбанизации, территориального комплексирования, социальные теории адаптации населения и т.д. Эти научные дисциплины взаимодействуют, дополняя и обогащая друг друга. Дифференциация их, равно как и объединение, проявляется в полной мере, широкие перспективы открываются на основе междисциплинарных исследований. Первоочередными научными задачами являются:

- \* обоснование путей преодоления кризиса в муниципальных структурах России и механизмов устойчивого социально-экономического развития;

- \* исследование методов повышения эффективности муниципального менеджмента; изучение становления новой культуры управления и самоуправления в городах и районах страны;

раскрытие процессов адаптации отечественной практики муниципального менеджмента к процессам государственного и регионального управления.

Обогащение собственных основ регулирования социально-экономических процессов научными выводами и положениями, передовым опытом приведут к возникновению качественно новой отечественной культуры муниципального менеджмента.

## 1.2 Содержание понятия «муниципальное управление» и «муниципальный менеджмент»

муниципальный менеджмент управление

В раскрытии понятия «муниципальное управление» важное значение принадлежит толкованию обеих его составных частей - «муниципальное» и «управление».

Появление термина «муниципалитет» относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления.

Слово «муниципалитет» происходит от латинского «municipium». «Munus» по латыни

означает тяжесть, тягота, бремя, а «саріо» - беру, принимаю.

Что касается термина «управление» то с точки зрения кибернетики - науки об управлении:

- управление - это функция муниципального образования (как организованной системы), обеспечивающая достижение стоящих перед ним задач сохранения структуры и деятельности как самоуправляющейся территориальной целостности;
- управление - это внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются субъект (органы местного самоуправления) и объект (само муниципальное образование), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления;
- управление служит интересам взаимодействия элементов этой системы (субъектов и объектов) и составляющих единое целое (муниципальное образование), с общими для всех элементов целями и задачами;
- управление - это управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему - муниципальное образование, обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития. Это - целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления;
- управление предполагает, как внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, так и множество взаимодействий с системами различного иерархического уровня (субъект федерации, район в городе, поселок в районе). Оно предполагает существование управленческих функций как внутрисистемного (в самом муниципальном образовании), так и межсистемного характера (субъект федерации -> муниципальное образование -> ТОС), где система верхнего уровня выступает в роли субъекта управления по отношению к системе нижнего уровня, являющегося объектом управления [16,17].

Таковы характерные черты управления. Они полностью приемлемы для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения, в нашем случае территориальное - муниципальное образование.

Следовательно, управление представляет собой целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие населения на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах местного самоуправления), так и через специально созданные структуры - органы муниципального управления.

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.

Из перечисленных характеристик следует, что муниципальное управление - это деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета. А также иной их деятельностью в различных сферах муниципального образования, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения, решения других вопросов местного значения, включая и вопросы организации своей работы, муниципальной службы.

В целом можно утверждать, что муниципальное управление - это управленческая деятельность базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной службе и муниципальной собственности (рис. 3.).

Вот как трактуют термин «муниципальное управление» некоторые авторы.

«Муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства».

«Муниципальное управление, как было отмечено выше, представляет собой составной элемент общей системы управления в государстве, для которого законодательно (в рамках Конституции) определяются сферы деятельности, полномочия и ответственность и т.д. Однако в рамках, определенных законодательством, муниципальное управление реализуется самостоятельно.

Другими словами, муниципальное управление входит в общую децентрализованную систему управления государством. Для муниципального управления, так же как и для местного самоуправления, в «чистом виде» характерно самостоятельное формирование целей и задач, органов власти и управления, бюджета, ресурсной базы и т.д., но в данном случае все это делается в рамках законодательной базы государства и общегосударственного устройства. Если так понимать самоуправление, то оно равнозначно понятию «муниципальное управление». Если под местным самоуправлением понимать то, что было сказано выше, в этом случае будет иметь место местное самоуправление в «чистом виде». Следует отметить, что при устранении в муниципальном управлении возможности самостоятельного целеполагания, выбора органов власти и управления и т.д. такое муниципальное управление преобразуется в элемент государственного управления в рамках конкретной территории».

К сожалению, в хорошем справочнике «Государственное и муниципальное управление» вторая часть его наименования, напрочь отсутствует в перечисленных понятиях и терминах и совершенно непонятно, какое содержание вкладывают авторы в термин «муниципальное управление». Читателям открывается широкий простор для собственных фантазий, предположений и выводов по этому поводу. Кроме термина «муниципальное управление» ныне стал широко использоваться также модный термин «муниципальный менеджмент» с аналогичным содержанием. Вот как он трактуется авторами учебника «Муниципальный менеджмент». [15,14]. «Муниципальный менеджмент тождественен местному самоуправлению как форма

управления местной (муниципальной) собственностью.

Особенно тесно связан муниципальный менеджмент с экономической географией и регионалистикой. Он дополняет и углубляет знания экономической географии и регионалистики».

Не оспаривая соответствие содержания учебника его наименованию, рассмотрим второе составляющее этого словосочетания - «менеджмент», как он трактуется некоторыми авторами.

«Термин «менеджмент», как правило, трактуется очень широко. С некоторой степенью приближения можно сказать, что это система текущего и перспективного планирования и организации производства, реализации продукции и услуг в целях получения прибыли».

В казахстанской экономике в широком употреблении слово «менеджмент» появилось в связи с переходом на рыночные отношения и необходимостью руководствоваться принципами рыночной экономики в управлении российскими предприятиями.

Деятельность, заключающуюся в управлении персоналом фирмы, ее работниками принято называть менеджментом».

«Менеджмент обычно охватывает три сферы деятельности организации: производство, финансы и сбыт».

«Менеджмент (англ. в переводе - управление, заведование, организация) - система теоретических и практических знаний о принципах, методах, средствах и формах управления производством в целях повышения его эффективности и увеличения прибыли».

«Менеджмент - это умение добиваться поставленных целей, используя труд, интеллект, мотивы поведения других людей. Менеджмент - по-русски «управление» - функция, вид деятельности по руководству людьми в самых разнообразных организациях. Менеджмент - это область человеческого знания, помогающего осуществить эту функцию. Наконец, менеджмент как собирательное от менеджеров - это определенная категория людей, социальный слой тех, кто осуществляет работу по управлению.

Возникает вопрос - можно ли считать, что английское понятие «менеджмент» и русское «управление» и, соответственно, «менеджер» и «руководитель» - это одно и то же. Есть отличия в трактовке и применении этих понятий, интересные, правда, в основном лишь специалистам. Однако два отличия представляются существенными. Во-первых, говоря о «менеджменте», американцы почти всегда подразумевают фигуру «менеджера» - человека, субъекта управления, действующего в некоторой организации. В более общем смысле они применяют термины «администрация», «администрирование» (administration), которые в большей степени отражают обезличенную систему управления. Во-вторых, когда говорят «менеджер», то по большому счету, имеют в виду профессионального управляющего, осознающего, что он представитель особой профессии.

Термин «менеджмент» применим к любым типам организаций, но, если речь идет о государственных органах любого уровня (а в нашем случае органы местного



самоуправления выполняют делегированные им государственные полномочия), более правильно использовать термин public administration - «государственное управление».

«Английское слово «management», означающее в переводе на русский язык «управление», менее универсально в сравнении с русским и относится только к административному управлению, руководству («administration, direction»). Управление государством в английском языке характеризуется термином «government», управление разными техническими средствами звучит как «control», «driving», «piloting».

Поэтому слово менеджмент (management) следует интерпретировать в русском языке не как управление в широком смысле, а как руководство, администрирование, организация дела.

Соответственно термин «менеджмент» не исчерпывает и содержание понятия «управление», которое включает и государственное регулирование экономики, и управление предприятиями, производственными коллективами, и управление производством, технологией, качеством.

Итак, менеджмент - это часть управления экономикой, распространяющая свое воздействие на управление предприятиями, персоналом, производственными процессами в масштабах предприятия, компании, фирмы, проекта. Следует также иметь в виду, что «управление» и «менеджмент» относятся к категории «размытых», не поддающихся точному определению понятий».

«Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанционную специфику субъектов управления, исходя из чего, разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник, хозяин дела), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры). В качестве своеобразной подсистемы управления рассматривают также местное самоуправление (муниципальное управление). Существует членение и общественного управления, в котором наряду с управлением со стороны общественных объединений указывают общественное самоуправление, посредством которого, люди сами формируют и практически реализовывают управляющие воздействия».

И так, можно сделать следующие выводы, что в «менеджменте» субъектом является «менеджер», объектом - фирма, ее персонал или процесс, а целью является получение прибыли и соответственно существует своя правовая база.

В муниципальном управлении субъектом являются органы местного самоуправления, объектом - муниципальное образование, а главной целью - повышение уровня и качества жизни населения, в местном самоуправлении субъект и объект - население муниципального образования, цель - решение вопросов местного значения. Все это регулируется нормами муниципального права.

Исходя из всего перечисленного, напрашивается вывод, что «муниципальный менеджмент» отнюдь не тождественен «муниципальному управлению» и тем более «местному самоуправлению». Под «муниципальным менеджментом» можно

понимать только лишь использование принципов и методов, средств и форм менеджмента в муниципальном управлении, таких как маркетинг, стратегическое планирование и управление, управление по результатам и другие. В большей степени «муниципальный менеджмент» может относиться к управлению муниципальными предприятиями или отдельным сферам общественной жизни, а не к муниципальному образованию в целом (рис. 4.).

Следовательно, можно твердо утверждать, что муниципальный менеджмент - это только использование инструментов менеджмента в муниципальном управлении.

### 1.3 Предмет и метод теории муниципального управления

Наука - это одновременно и система знаний, и их духовное производство, и практическая деятельность на их основе.

Для всякого научного познания существенно наличие того, что исследуется, и то, как оно исследуется. Ответ на вопрос о том, что исследуется, раскрывает природу предмета науки, а ответ на вопрос о том, как осуществляется исследование раскрывает метод исследования»

Муниципальное управление представляет собой деятельность субъекта в управленческой сфере. Предмет теории муниципального управления - управленческие отношения и способы управленческой деятельности, их закономерности, как особого вида взаимодействий и связей между людьми - субъектами этой деятельности, осуществляющими процесс муниципального управления.

Имеется несколько основных направлений, которыми сегодня занимается теория муниципального управления.

Во-первых, это организации муниципального управления. Сюда относится разработка подхода к муниципальному образованию как социально-экономической системе, изучение субъекта управления, его структурно-функциональный анализ, изучение муниципального управления как целостной системы.

Во-вторых, это сама технология муниципального управления. Здесь разрабатываются методы и порядок принятия решений, планирования и прогнозирования, методы муниципального управления в кризисных и конфликтных ситуациях, механизм взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, средствами массовой информации и населением, т.е. характер воздействия систем и механизмов управления на социальные процессы, социальные институты, социальные общности различных видов и уровней [7, 18].

В-третьих, это набор и переподготовка муниципальных кадров. Здесь исследуются вопросы оптимизации структуры штата, управление муниципальным персоналом, требования к менталитету и стилю работы муниципальных служащих, повышение их квалификации, борьба с бюрократизмом, вопросы лидерства.

Теория муниципального управления рассматривает муниципальное образование, составляющие его общности - в целом, как сложные самоуправляющиеся системы, в основе существования которых лежит многообразие интересов. Сама система муниципального управления анализируется как определенные способы совместной

деятельности людей, реализующих управленческие функции в целях самоорганизации, обеспечения саморазвития муниципального образования. Теория муниципального управления выявляет объективные закономерности функционирования и развития системы муниципального управления, т.е. ее существенные, необходимые, устойчивые связи, обуславливающие характер, качество, результативность воздействия на развитие муниципального образования. Это - закономерности, принципы и методы построения управленческих отношений, осуществления управленческой деятельности, пути реализации функций управления, кадрового обеспечения, информационного обеспечения и др. Методология - это учение о принципах построения, формах и способах научного познания. Способы познания во многом зависят от объектов познания. Специфику метода конкретной науки, в т.ч. теории муниципального управления, определяет система законов, категорий, понятий, сформулированных данной наукой, выражающих характерные черты предмета ее исследования. Теория муниципального управления является самостоятельным направлением в управленческих науках, как менеджмент и государственное управление. Опираясь на другие науки, она имеет свой собственный предмет, специфический объект исследования, свою проблематику, которая складывается в ходе изучения управления - существенного фактора жизнедеятельности муниципального образования как социально-экономической системы. Методология теории муниципального управления представляет собой органическую совокупность принципов, приемов и средств познания на основе собственных понятий и категорий. Основными методами познания являются анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент. В процессе анализа исследуемое явление разделяется на составные части, что позволяет вскрыть существенное в нем. Синтез соединяет родственные элементы, воссоздает из частей целое, позволяет видеть главное. Теория муниципального управления придает значение социологическому анализу общественных явлений, функционирования социальных систем и поведения людей. Социологические исследования являются необходимым звеном в принятии управленческих решений, так как позволяют выявлять социальную структуру сообщества, его состояние в различных измерениях, мотивы поведения. В социологическом исследовании на основе наблюдения, опросов, анализа устанавливаются факты; для обеспечения их достоверности они перепроверяются контрольными наблюдениями и сочетанием разных способов сбора информации. При применении выборочного, а не сплошного исследования информация должна быть достаточно представительной, чтобы правильно определить тенденции, относящиеся ко всей совокупности. Обработка данных завершается их классификацией и поиском закономерностей. В процессе анализа и синтеза широко используются математические и статистические методы. В исследовании акцент делается на выявление многообразия связей и отношений, имеющих внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешней средой. Элементы

системы рассматриваются с учетом их места и выполняемых функций.

При изучении конкретных вопросов муниципального управления применяется ситуационный подход, как приложение науки к конкретным условиям. При выборе ситуации определяются цель и пути ее достижения, разрабатываются различные комбинации и решения. Для практической проверки методов управления различными объектами применяются эксперименты.

Критерием истины выступает общественная практика, которая определяет истинность или ложность теоретических предположений, моделей и программ. Постоянное взаимодействие, сочетание теории и практики способствует повышению истинности и объективности знаний, продвигает науку вперед.

В методологии науки муниципального управления важное место занимает исторический метод исследований муниципального управления, позволяющий рассматривать его развитие исходя из опыта дореволюционного местного управления (земского и городского) и научных исследований о местных органах советской власти [15,21].

С помощью всего арсенала методов исследования выявляются состояние управленческих отношений, причинно-следственные связи между положением его субъектов и степенью сочетания общих и особых интересов участников управленческого процесса. Результаты исследования позволяют научно обосновать оптимальные параметры механизма управления - структуру, распределение функций субъектов управленческой деятельности, отношения между отдельными управленческими группами по поводу выработки и реализации управленческих решений - с точки зрения успешной реализации целей развития муниципального образования, отдельных общностей, эффективного разрешения возникающих противоречий, преодоления бюрократизма, достижения положительных результатов.

Теория муниципального управления, формулируя общие принципы, обязательные требования, предъявляемые к деятельности субъектов муниципального управления в их взаимодействии с объектами управления, как бы отвлекается от конкретного содержания, по поводу которого осуществляются эти управленческие воздействия, что является предметом муниципального права. Теория муниципального управления исследует такие нормативные требования, согласно которым строятся, организуются и регулируются связи между субъектами муниципального управления и соблюдение которых, является необходимым с точки зрения интересов объектов управления и целей их развития.

## 2. Система, элементы, объект и субъект муниципального управления

### 2.1 Система местного самоуправления

Авторы учебного пособия «Муниципальное управление» утверждают, что «муниципальное управление» и «местное самоуправление» - равнозначные понятия. Но так ли это?

В Европейской хартии о местном самоуправлении сказано, что «под местным

самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных (дословный перевод - общественных) дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность, и в интересах местного самоуправления».

Согласно статьи 89 Конституции местное самоуправление в Республике Казахстан представляет собой форму самовыражения населения с целью разрешения вопросов местного значения, организационные и функциональные вопросы таких органов устанавливаются самими гражданами. В своей совокупности они образуют единую систему местного самоуправления, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения.

Местное самоуправление образует систему, состоящую из различных форм.

Первая из них включает формы непосредственной демократии, используемые в системе местного самоуправления. Она реализуется посредством различных форм прямого волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в муниципальном образовании.

Их роль заключается в том, что посредством выборов, собраний населения и референдумов обеспечивается формирование и функционирование важнейших звеньев системы местного самоуправления - его органов.

Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется также и тем, что некоторые ее формы (местные референдумы, собрания (сходы) граждан и др.) сами входят в систему местного самоуправления, составляют ее неотъемлемую часть. Можно утверждать, что на данном уровне не происходит управление муниципальным имуществом, не формируется и не исполняется местный бюджет, следовательно, не происходит и муниципального управления.

Органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Органы местного самоуправления, не являясь органами государственной власти, осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому, принимаемые ими в пределах своих полномочий, решения обязательны на территории муниципального образования для всех юридических, физических и должностных лиц [9,29].

По мнению А.О. Копабаевой, маслихаты - это один из конституционных институтов народовластия и одновременно они выступают субъектами местного государственного управления [7]. Однако отдельные авторы склонны относить маслихаты, учитывая их представительный характер, к органам местного самоуправления. Согласно статьи 89 Конституции Республики Казахстан с внесенными изменениями в 2007 году, местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты. Такое определение дает

право считать, что маслихаты становятся основой местного самоуправления. Выборность, представительный характер и выражение ими воли местного населения дает основание относить их к институтам местного самоуправления. Конституция РК (ст. 86) назвала маслихаты органами местного государственного управления, финансируемыми из местных бюджетов, являющихся составной частью государственного бюджета страны. Последние изменения в Конституцию РК определили маслихаты как основу развития местного самоуправления [8,32].

- В этой связи назрела проблема четкого определения положения местных представительных органов в системе разделения власти. Можно обозначить следующие признаки местных представительных органов, позволяющие выделить их в самостоятельный конституционный институт.

Представительный характер

Свободный мандат депутатов

- 3. Наличие своих вспомогательных рабочих органов и руководящих должностных лиц, обладающих организационными полномочиями.

Свои организационные формы деятельности (сессии, публичные слушания)

Возможность досрочного отпуска в случаях, установленных Конституцией и законами «О местном государственном управлении в Республике Казахстан».

- Наличие самостоятельной компетенции, и ее общий характер для всех звеньев местных представительных органов, включая право принятия решения по вопросам местного значения, реализация которых возложена на органы исполнительной власти.

-7. Право утверждения местного бюджета, из которого финансируются местные государственные расходы.

- 8. Участие в согласовании акимов областей, районов, городов областного подчинения при их назначении.

9. Участие в выборах депутатов Сената Парламента РК.

-10. Утверждение составов выборных комиссий (территориальные, участковые, окружные).

- Модернизационные процессы в стране носят во многом пока мобилизационный характер, исполнительная вертикаль власти доминирует, а представительная демократия еще далеко от фазы консолидации и влияния на власть. Однако, когда происходит трансформация общества, такое положение может быть исторически оправдано в качестве упорядочивающих мер. Это признают и многие западные специалисты. Например, З. Бжезинский, оценивая проводимую В. Путиным политику усиления властной вертикали, указывает, что «ограничение на определенные аспекты той хаотичной свободы, которая утвердилась на волне крушения советской системы», были вызваны потребностью в восстановлении законности и порядка. Как справедливо отмечает российский политолог Ю.А. Красин, применительно к России «надо иметь в виду, что истоки и измерения нашего плюрализма существенно иначе, чем на Западе. Плюрализм и дробность интересов здесь не столько следствие постиндустриальных тенденций, сколько результат экономического и духовного упадка, повлекшего за собой разрушение всей системы социальных идентификаций

и солидарности. На этой почве и произрастает хаотичное многообразие интересов, чем-то напоминающее неупорядоченное броуновское движение, когда все частицы подвержены бесчисленным случайным воздействиям, и потому постоянно меняют свое месторасположение. Подобный политический плюрализм отнюдь не способствует демократическому развитию общества. Напротив, он становится разрушителем мостов согласия и целостности социума. Парадигма либерализма, связывающая его с демократией - свобода личности. Коммунитарная парадигма - социальное равенство. И не может быть устойчивой демократией без подвижного баланса этих двух начал. Чтобы обеспечить поступательно-демократическое развитие страны либеральному принципу частной инициативы и предприимчивости, необходим противовес в виде коммунитарного демократического принципа социальной ответственности граждан, государство перед обществом и реальные противовесы и издержки» между ветвями государственной власти одну из которых выражает представительная власть [3,41].

- Прежде всего, необходимо усилить контрольные и организационно-кадровые полномочия местных представительных органов в отношении местных исполнительных органов, с установлением конкретных форм ответственности акимов и акиматов перед маслихатами: [16,7]
- предоставить маслихатам право выражать недоверие также заместителям акима и руководителям местных органов управления;
- назначения руководителей наиболее важных исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, прежде всего тех, чья деятельность наиболее тесным образом связана с социальным обеспечением и защитой прав граждан, по результатам конкурса, но с получением согласия маслихатов, освобождать их от должности в таком же порядке;
- наделить секретаря маслихата правом вносить представление- в соответствующие органы за невыполнение законов, Указов Президента, Постановлений Правительства, решений маслихата, предоставления постоянным комиссиям заведомо ложной информации, а также в случае неоднократного игнорирования законных требований депутатов.
- председателей постоянных комиссии для усиления контрольных функций необходимо сделать освобожденными.
- Все эти, на мой взгляд, демократические преобразования, позволят значительно повысить влияние народа на власть, создать условия для работы власти для народа и во имя народа, и народу активно участвовать в управлении государством.
- Местное самоуправление, основанное на принципах децентрализации, разукрупнения, разграничения полномочий, подконтрольности и участия в нем граждан, станет одним из главных направлений повышения благосостояния казахстанцев, становления Казахстана как сильного конкурентоспособного государства в мировом сообществе.

## 2.2 Законодательство Республики Казахстан о местном самоуправлении

Парламент Республики Казахстан в 2009 году принял закон, впервые создающий

реальный механизм местного самоуправления. С 19 марта 2009 года данный закон вступил в силу и теперь у нас есть право говорить о собственной казахстанской модели местного самоуправления. В феврале 2009 года состоялась встреча депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, членов рабочей группы законопроекта по вопросам местного самоуправления с Первым секретарем Представительства Европейской Комиссии, главой отдела по техническому содействию Рене Мали. В 2008 году были установлены тесные взаимоотношения между Комитетом по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса с представительством Европейской Комиссии. В рамках сотрудничества был проведен ряд семинаров-тренингов по вопросам внедрения местного самоуправления, в которых активно принимали участие депутаты Мажилиса, представители центральных и местных исполнительных органов, ученые. На данных мероприятиях с участием международных экспертов из стран Европейского Союза рассматривался как положительный зарубежный опыт внедрения и деятельности местного самоуправления, так и примеры, которые нельзя Казахстану допускать при его внедрении.

Закон разработан в соответствии с основными принципами, закрепленными в Европейской хартии местного самоуправления. При этом учтены существующие реалии и традиции государственного управления, такие как большая территория, малочисленное население, унитарное устройство. Закон о местном самоуправлении имеет большую социально-экономическую значимость и направлен, прежде всего, на развитие регионов. В новом алгоритме региональной политики местному самоуправлению будут возложены наиболее сложные задачи, связанные с практическим осуществлением значительной части социально-экономических задач государства. Все это стало возможным, благодаря инициированной Главой государства Н.А. Назарбаевым в 2007 году конституционной реформе, где заложены базовые параметры местного самоуправления, в основе которых лежит идея сближения систем местного государственного управления и самоуправления. Это позволило в законе избежать создания дублирующих друг друга структур. Теперь конкретно определено, что основой местного самоуправления станут маслихаты, которые полностью оправдали себя как дееспособные представительные органы, избранные населением непосредственно на основе свободного, тайного, прямого и всеобщего голосования. При этом одновременно повышаются и их роли в сложившейся иерархии местного государственного управления. Так, наделяя акимов исполнительными функциями местного самоуправления, введена норма их назначения только с согласия маслихатов. При этом депутаты имеют право заслушивать отчеты акимов и местных исполнительных органов. Упрощается и процедура выражения маслихатом недоверия акиму: ранее оно могло быть принято двумя третями голосов депутатов маслихата, а теперь достаточно простого большинства голосов. Как и прежде маслихаты утверждают бюджет, заслушивают отчет об его исполнении, принимают региональные программы развития. Дополнительно создаются аппараты ревизионных комиссий, которые будут осуществлять проверки законности и результативности использования бюджетных



средств в исполнительных органах. В то же время для усиления подотчетности депутатов маслихатов перед избравшими их членами местных сообществ, кроме предусмотренного законом механизма отзыва депутата за систематическое неисполнение своих полномочий, предусмотрена не менее чем 1 раз в год обязательная отчетность перед избирателями.

Местное самоуправление будет осуществляться отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного округа, поселка и аула, не входящего в состав аульного округа.

На областном и районном уровнях представительные и исполнительные функции МСУ будут осуществлять соответственно маслихаты и акимы. А на аульном уровне, там, где по закону не предусмотрены маслихаты, представительские функции будут осуществляться членами местного сообщества посредством прямого волеизъявления на собраниях (сходах). При этом акимы аулов будут интегрированы в систему местного самоуправления, одновременно выполняя функции местного государственного управления. Как видим создаваемые законом органы местного самоуправления, имеют необходимые атрибуты, предусмотренные Европейской Хартией местного самоуправления. Самоуправление осуществляется на местном приближенном к людям уровне, обладает реальными полномочиями, наделены демократически избранными органами, которые достаточно самостоятельно могут выполнять свои функции. При этом предусмотрен механизм прямого финансирования решения вопросов местного значения с учетом мнений граждан с процедурой публичной защиты на сессии маслихата.

По словам руководителя рабочей группы Мурата Абенова, данный закон способен кардинально изменить взаимоотношения между местными представительными и исполнительными органами власти в сторону прозрачности и уже сегодня у нас есть право говорить о собственной - казахстанской модели местного самоуправления. Это, безусловно, важнейший этап реформ в современной истории нашего государства. И хотя до практического воплощения закона рано говорить о конкретных результатах, в то же время, в Казахстане впервые создается реальный механизм местного самоуправления.

Представитель Европейской Комиссии Рене Мали отметил, что принятие закона первый важный шаг в становлении местного самоуправления в Казахстане и предстоит еще более значительный объем работ, связанный с его реализацией. В этом отношении Рене Мали высказал готовность дальнейшего взаимодействия и сообщил, что с марта месяца текущего года в рамках проекта ЕС будет продолжено сотрудничество по развитию местного самоуправления в Казахстане, что даст возможность для логического завершения начатой работы.

#### Заключение

Учитывая роль и место муниципального менеджмента в решении вопросов перехода Казахстана к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс должен осуществляться в рамках специальной общегосударственной программы.

Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Роль государства в становлении и развитии местного самоуправления в целом должна возрасти. Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований. Необходим переход от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе по управлению реформой в направлении создания необходимых условий развития местного самоуправления.

Необходимо переходить от политики государственной поддержки местного самоуправления (как политического института) к государственной политике в отношении муниципальных образований и поселений (как социально-экономических целостностей в соответствии с их типологией и государственной стратегией - демографической, экономической, региональной, геополитической и др.).

Наиболее «узким» местом государственного строительства остаются вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Поэтому основная стратегическая задача центральной власти в ближайшей перспективе - обеспечить формирование и юридическое закрепление механизмов взаимодействия двух систем власти и управления. Необходимо признать, что наша страна (а вместе с ней и местное самоуправление) еще пока находится в переходном периоде. Развитие местного самоуправления - процесс длительный. Поэтому и грядущие изменения в системе организации местной власти надо осуществлять с учетом этих обстоятельств, не обольщая себя надеждой: вот примем новый закон, и все изменится к лучшему.

#### Список литературы

\* Цели и задачи территориального маркетинга // 2dip - студенческий справочник.

URL:

[https://2dip.su/теория/маркетинг\\_на\\_предприятии/понятие\\_и\\_развитие\\_маркетинга\\_территорий/цели\\_и\\_задачи\\_территориального\\_маркетинга/](https://2dip.su/теория/маркетинг_на_предприятии/понятие_и_развитие_маркетинга_территорий/цели_и_задачи_территориального_маркетинга/)