

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Волгоградский государственный университет»  
Институт управления и региональной экономики  
Кафедра государственного и муниципального управления

## **Тема 2. Компетенции местного самоуправления в стратегическом управлении развития территории**

*Дисциплина: Стратегическое  
управление муниципальным  
образованием*

---

Волгоград, 2019 г.

# Вопросы:

---

1. Институциональные основы управления муниципальным образованием
2. Аспекты стратегического управления муниципальным образованием
3. Развитие как социально-экономическая категория

# **1. Институциональные основы управления муниципальным образованием**

- **«Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»**

**Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ  
(последняя редакция) -действующий**

- **Муниципальное образование** – это определенная населенная территория с юридическим статусом местного самоуправления, имеющая возможность осуществлять самостоятельную социально-экономическую политику.
- **Цели создания муниципального образования** соответствуют целям местного самоуправления – обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

- **«Муниципальное образование обретает статус органа местного самоуправления, если управляет муниципальной собственностью, утверждает и исполняет местный бюджет, обладает правом установления местных налогов и сборов или учреждения муниципальных предприятий, а также имеет выборные органы представительной и исполнительной власти».**

- **Базовыми элементами местного самоуправления по Конституции РФ являются человек и муниципальная собственность.**
- **С юридической точки зрения местное самоуправление объединяет в себе субъект и объект управления на местном уровне. В качестве субъекта выступают граждане, а в качестве объекта – вопросы местного значения и муниципальная собственность.**

- **Муниципальная собственность выступает главным элементом экономической основы местного самоуправления.** Из этого следует, что местное самоуправление реально только при наличии муниципальной собственности.
- **Муниципальное образование** – это территория, население которой наделено юридическими и экономическими правами осуществления своей власти по вопросам местного значения.

# Виды муниципальных образований:

- **муниципальные районы**, в состав которых входят
  - городские поселения,
  - сельские поселения и
  - межселенные территории (не являются самостоятельными муниципальными образованиями; достаточно редко встречаются на практике);
- **городские округа**, в том числе **городские округа с внутригородским делением**; в состав последних входят
  - внутригородские районы;
- **внутригородские территории городов федерального значения** (внутригородские муниципальные образования).



# Волгоградская область

## **Административно-территориальные единицы**

- районы (32)
- города областного подчинения (6).

При этом территория районов включает в себя сельсоветы, а также городские и сельские поселения.

## **Муниципальные образования**

Для осуществления местного самоуправления в области выделены:

- городские округа (6)
- муниципальные районы (32), в состав которых входят 437 поселений:
- сельские поселения (408)
  - городские поселения (29)

## **К вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесены:**

- формирование, утверждение и исполнение бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- управление, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- организация снабжения населения коммунальными услугами и топливом;
- содержание и строительство дорог и мостов местного значения;
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, торговли, общественного питания, бытового и транспортного обслуживания;
- предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, пожарная безопасность;
- вопросы организации досуга, культуры, спорта; благоустройство территорий и др.

- **Европейская Хартия определяет местное самоуправление следующим образом:**
- **«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 населения.**

- **Субъектом муниципального управления** является, прежде всего, его население, представляющее собой **местное сообщество**.

- Это не просто группа людей, проживающая на определенной территории, **важнейшая социальная общность людей**, которая на основе совместных ценностей и общих интересов способна **изменять местное хозяйство** в соответствии с этими интересами.
- В социологии различается два типа сообществ: **сообщества интересов** (друзья, родственники, объединения, клубы по интересам, производственные ассоциации и т.д.) и **сообщества места** (определенной территории).

- **Общественные потребности местного населения** решаются, прежде всего, за счет предприятий и организаций, осуществляющих на территории муниципального образования свою хозяйственную и иную деятельность, и представляющих в своей совокупности **муниципальное хозяйство (вся совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования)**.

**Муниципальное хозяйство**-«деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная на удовлетворение известных коллективных потребностей городского населения».

# Выводы

1. Субъектом и объектом муниципального управления выступает сложная система, социальная организация под названием **«местное сообщество»** (или «муниципальное сообщество»).
2. **Главная цель местного сообщества** – обеспечивать свои корпоративные интересы, создавать и улучшать условия жизни населения, прежде всего, за счет муниципального хозяйства.
3. Регулирование деятельности муниципального хозяйства в интересах муниципального образования и его жителей осуществляют **органы местного самоуправления.**

## 2. Аспекты стратегического управления муниципальным образованием

- **Стратегическое управление муниципальным образованием** – это процесс управленческой деятельности органов местного самоуправления по обеспечению **устойчивого социально-экономического развития в долгосрочной перспективе.**
- **Стратегическое управление муниципальным образованием** – это процесс управления, ориентированный на своевременные изменения в МО, продиктованные изменчивой внешней средой, которые необходимы для достижения поставленных целей и конкурентных превосходств МО в будущем, и опирающийся на человеческий потенциал как основу эффективного взаимодействия всех субъектов МО.

# **Система управления стратегическим развитием включает в себя следующие блоки:**

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

**2. Операторов системы управления муниципальным образованием (субъекты управления) – те организации и структуры, которые влияют на развитие муниципального образования (администрация муниципального образования, органы представительной власти)**



# **Система управления стратегическим развитием включает в себя следующие блоки:**

**3. Пакет стратегических документов.**

**4. Пакет нормативно-правовой документации.**

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

В рамках процесса стратегического управления муниципальным образованием выделяются следующие **подпроцессы**:

- $f$  взаимодействие участников развития муниципального образования;
- $f$  целеполагание и определение приоритетов развития муниципального образования;  $f$
- формирование программ развития;
- $f$  формирование инвестиционного портфеля, перспективного и годового бюджетов развития;
- $f$  информационное обеспечение программ развития муниципального образования;
- $f$  управление программами развития и проектами;
- $f$  продвижение стратегических программ и др.

- **Документальным выражением стратегического планирования устойчивого развития муниципального образования является стратегический план.**

**Предметом** стратегического плана является, прежде всего, ***конкурентоспособность***:

- города в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности и временного пребывания;
- отдельных сторон и отраслей городского хозяйства и социальной сферы.

**Основными элементами, используемыми при формировании содержания стратегического плана города могут быть:**

- 1) **современный облик города** — модель города в текущий момент времени.
- 2) **перспективный облик города** — модель города в будущем как результата стратегического управления устойчивым развитием.
- 3) **внутренняя среда города**, анализируемая прежде всего как сосредоточение ресурсного потенциала;
- 4) **внешняя среда**, характеризующаяся через потенциально благоприятные или угрожающие городу тенденции и предпосылки развития;
- 5) **стратегия** — система действий по достижению желаемого состояния города в долгосрочной перспективе.

- Процессом стратегического планирования управляют органы местного самоуправления. Как правило, возглавляет процесс **местная администрация.**

Основные требования предъявляемые к местной администрации при стратегическом планировании:

- к набору функций, которые реализует администрация;
- распределению функций по структурным подразделениям;
- принципам управления стратегическим развитием;
- принципам финансирования программ стратегического развития;
- техническому обеспечению работы системы стратегического управления;
- кадровому обеспечению процесса стратегического развития.

□ Органы местного самоуправления наделены в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 2003 г. **полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования**, а также по организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставлению указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

- Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении относятся к **исключительной компетенции представительного органа муниципального образования** (ч. 10 ст. 35)
- Органы местного самоуправления не только осуществляют разработку, финансирование и реализацию местных программ социально-экономического развития, разработанных на основании собственной нормативной правовой базы, но и вправе выступать **в качестве соисполнителей в реализации федеральных программ и программ субъектов РФ.**

- Органам местного самоуправления следует направлять свои усилия по планированию на создание **эффективной системы муниципальных предприятий и организаций**, осуществляющих деятельность по решению вопросов местного значения.
- Отдельным направлением деятельности является **поддержка малого и среднего предпринимательства**, которая теперь регулируется Федеральным законом от 24 июля 2007 г. "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".



- **Любая организация является не только технико-экономической, но и социальной системой, а трудности с внедрением новой стратегии развития организации связаны со сложившейся культурой.**
- **Общественная сила культуры рассматривается одной из школ стратегического управления организациями (**школой культуры**) как главный источник формирования стратегии организации.**

## Школа культуры.

- **Формирование стратегии** – это процесс социального взаимодействия, основанный на общих для членов организации убеждениях и понимании.
- Огромный выигрыш получит руководство муниципального образования в том случае, если откажется от приверженного отношения к сложившимся традициям и станет активно выстраивать, формировать, выращивать новую систему правил и традиций, отвечающую целям развития муниципального образования и способствующую формированию социального института МСУ.

- **Конечной целью органов МСУ** является повышение отдачи от людей, живущих и работающих в каждом конкретном МО. А чтобы культура «работала» на повышение эффективности их деятельности и проявление заинтересованного участия в делах МО, она должна поддерживать стратегию его развития.
- Вышесказанное позволяет сделать **вывод** о том, что муниципальным образованиям в период **стратегических изменений** предпочтительно использовать рекомендации **школы культуры**, на основе которой выстраивать **развитие** самого муниципального образования.

### **3. Развитие как социально-экономическая категория**

- **Развитие – это необратимое, направленное, закономерное изменение систем.**
- **Выше названные свойства развития в полной мере характерны для муниципальных образований, как сложных социальных систем:**
  - их изменения носят необратимый характер, так как муниципальные образования создаются для совершения определенных процессов и функций;
  - изменения носят направленный характер, определяемый политической системой, в которой действуют муниципальные образования;
  - закономерность изменений обусловлена общей эволюцией государства и общества.

- Существуют две формы развития – **эволюционное** (постепенные количественные и качественные изменения) и **революционное** (скачкообразный переход от одного состояния к другому).
- Выделяют также **прогрессивное и регрессивное развитие.**

## **Развитие обусловлено следующими факторами:**

- **изменением внешней среды** (экономика, политика, этика, культура и др.);
- **изменением внутренней среды** (переход на новые технологии, перемещения работников и др.);
- **потребностями и интересами человека и общества** (потребность в самовыражении человека, потребность в прибавочном продукте общества и др.);
- **старением и износом материальных элементов** (оборудования, человека, технологии);
- **изменением экологии;**
- **техническим прогрессом;**
- **глобальным состоянием мировой цивилизации и т.д.**

Стадии развития следующие:

- **формирование, интенсивный рост, стабилизация, кризис.**
- То же самое происходит и с **муниципальными образованиями**: они создаются, развиваются, проходят этап стабильности, а затем начинаются различные сбои, которые со временем могут привести к кризисным ситуациям.
- Многочисленные исследования показывают, что организации в течение жизненного цикла уверенно развиваются лишь тогда, когда имеют **обоснованную стратегию и эффективно используют ресурсы.**

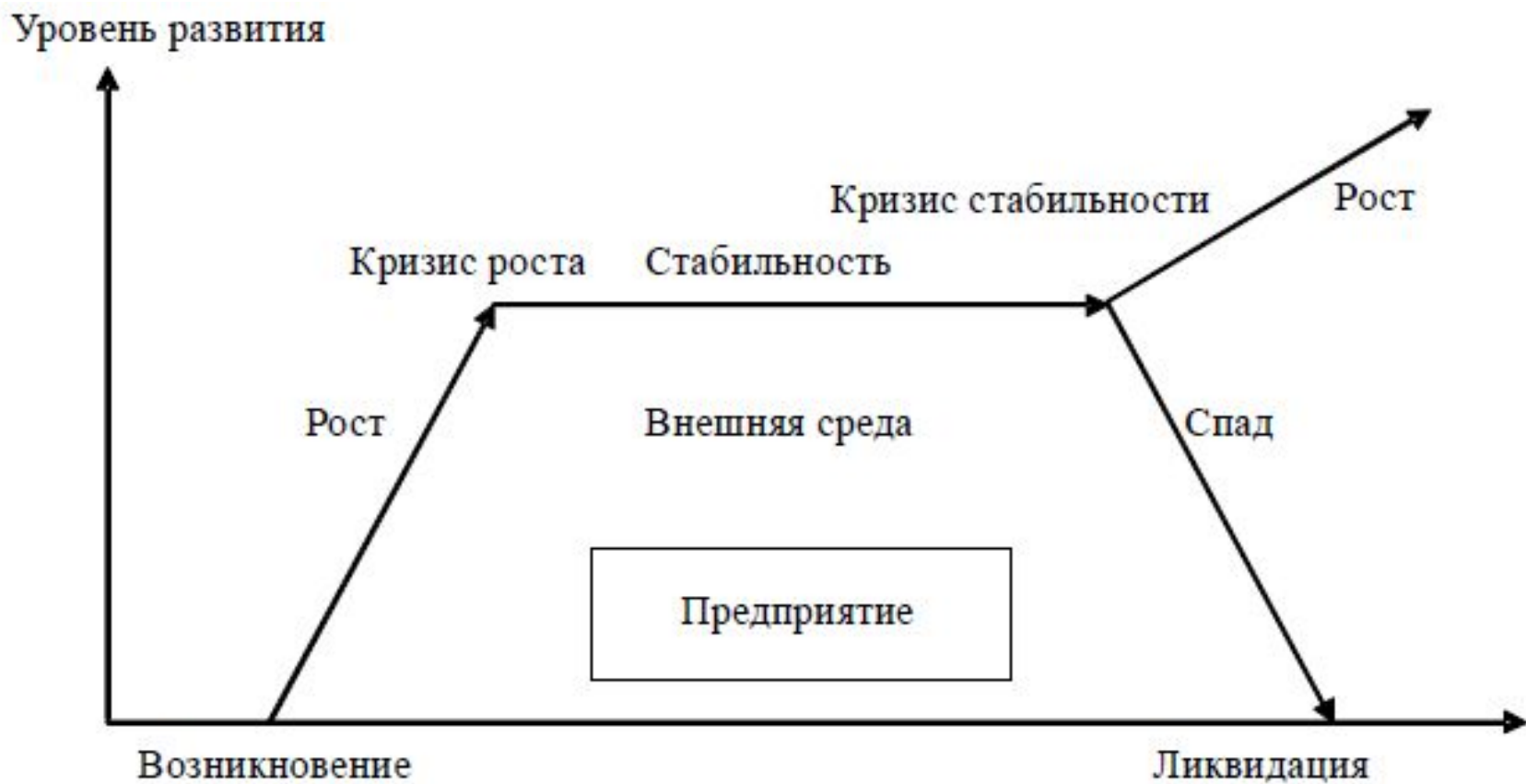


Рис. 1. Модель жизненного цикла предприятия



- По отношению к муниципальным образованиям термин «развитие» обычно употребляется в таких словосочетаниях, как .....
- **экономическое развитие;**
- **социально-экономическое развитие;**
- **развитие экономики;**
- **развитие отраслей народного хозяйства;**
- **развитие социальной сферы и т.д.**
- В каждом из этих случаев под развитием подразумевается любое прогрессивное изменение, и, прежде всего, в экономической сфере.

- Это изменение может быть **количественным**, тогда речь идет об экономическом росте. Если изменение **качественное**, тогда имеют в виду структурные изменения или изменения содержания развития, или приобретение экономической системой каких-то новых характеристик.
- При этом степень развития муниципального образования, как и региона, и страны в целом, оценивается **специальными показателями**, включающими экономические характеристики и социальные параметры.

- **Социально-экономическое развитие муниципалитета** – многомерный и многоаспектный процесс, включающий рост производства и доходов, перемены в институциональной, социальной и административной сферах, перемены в общественном сознании и даже перемены в традициях, привычках и т.д.
- **Основной целью экономического развития муниципального образования**, как правило, провозглашается улучшение качества жизни населения (собственно, такую цель ставит большинство государств, в том числе и Россия и все ее субъекты).

- Процесс социально-экономического развития муниципального образования связан с повышением доходов, улучшением здоровья, повышением уровня образования населения, созданием условий для самореализации и самоуважения людей, для увеличения их степени свободы, в том числе и экономической.

**К базовым индикаторам комплексной оценки уровня социально-экономического развития регионов** Минэкономразвия отнесло следующие:

1. Валовой региональный продукт;
2. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения;
3. Объем внешнеторгового оборота на душу населения;
4. Финансовая обеспеченность региона (с учетом паритета покупательной способности) на душу населения;
6. Уровень зарегистрированной безработицы (в % к экономически активному населению);
8. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (%) в общей численности населения;
9. Суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг в расчете (с учетом паритета покупательной способности) на душу населения.

- Местные власти любого муниципального образования от большого города до поселка выполняют две **основные функции**:  
**предоставление жителям и предприятиям услуг жизнеобеспечения** (коммунальные услуги, содержание дорог, мест отдыха, санитарная очистка поселений и т.д.) и **управление социально-экономическим развитием территории.**

## **Методы работы муниципалитетов по экономическому развитию территорий:**

- формирование благоприятных условий для развития бизнеса и в целом деловой активности.
- регулирование выше названной деловой активности.
- непосредственная кооперация администрации муниципального образования, бизнеса и местного сообщества .

# Выводы

1. Развитие любой организации характеризует процесс возникновения ее нового качественного состояния, которое выступает как изменение состава или структуры организации.

2. Развитию организаций соответствуют как унифицированные законы, принципы, фазы и циклы, так и индивидуальные характеристики, способы и факторы внутреннего и внешнего роста.

3. Социально-экономическое развитие муниципальных образований как сложных социальных систем – регулируемый процесс, характеризующийся конкретными целями и задачами, критериями оценки и их показателями, а также формами и методами работы органов местного самоуправления в части его стратегического развития.