

МИНИСТЕРСТВО СПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПОВОЛЖСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ, СПОРТА И ТУРИЗМА»

ФАКУЛЬТЕТ СЕРВИСА И ТУРИЗМА

КАФЕДРА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ГУМАНИТАРНЫХ ДИСЦИПЛИН

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине «Социология»

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

Выполнила:

студентка I курса

группы 4351

Леконцева Дарина Александровна

Руководитель:

кандидат полит. наук

Якубов Юсуп Диганшеевич

Казань 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1 Понятие и структура муниципального управления	6
2 Признаки социального института в муниципальном управлении	13
3 Развитие муниципального управления в России	20
Заключение	27
Библиографический список	31

ВВЕДЕНИЕ

Предметом изучения социологии является общество, которое, как известно, обладает высокой степенью институционализации - закрепления практики или области общественных отношений в виде закона или социальной нормы, принятого порядка. По существу, институционализация означает превращение размытого множества правил и норм, обычаев и практик, идей и замыслов, людей и знаний в упорядоченную систему, которую с полным основанием можно именовать социальной организацией.¹ Предназначение социальных институтов заключается в удовлетворении фундаментальных жизненных потребностей общества, всё время нарастающих. Человеческое общество не только постоянно меняется, оно развивается, движется вперёд, на каждом историческом этапе наращивая свои мускулы и укрепляя свой костяк. Прибывает не только новое, но и лучшее: с помощью науки добываются теории и совершаются открытия, с помощью техники разрабатываются невиданные прежде орудия труда и технологии, с помощью просвещения подготавливаются молодые поколения высокообразованных людей.¹ В современном российском обществе констатируется глобальность информационных процессов и революционный прорыв в сфере коммуникационных технологий. В то же время расширяются возможности построения конструктивного диалога власти и общества. В условиях информационного общества повышается роль и значение институтов, выступающих посредниками во взаимодействии органов муниципального управления и общественных структур, - связей с общественностью.

Состояние и тенденции развития муниципального управления во многом обусловлено скоростью, масштабностью, глубиной тех изменений, которые стали базовыми характеристиками нового информационного типа общества.

¹ Кравченко, А.И. Социология : учебник для бакалавров. М. : Издательство Юрайт, 2012. С 136, 142.

Мир в результате бурного развития информационных технологий и глобализации приобрел новые черты, стал сложным. Его свойства принципиально меняются. Плотность коммуникаций существенно увеличилась, западные специалисты сформулировали его описание при помощи термина «hyperconnection» — гиперсвязанный. Если в индустриальную эпоху общественные системы часто могли оцениваться и управляться на основе упрощенных представлений механистических моделей, ориентироваться на рациональное целеполагание, то современный мир — это сложная самоорганизующаяся система с памятью, самообучением, саморегулированием, состояния которой не соответствуют заданию «граничных условий». Инструментом развития и достижения конкурентоспособности становится инновационное развитие. Инновации в современном мире становятся комплексными — технические инновации требуют развития технологий потребления и инвестирования, развития образования и личности человека — гуманитарных технологий.

Особое место в новом мире должны занять новые технологии управления. Формируются звенья, подсистемы и сети глобального управления, непрерывно меняется соотношение сфер и влияния механизмов общественной координации. Человек, становящийся винтиком в индустриальную эпоху, развивающуюся на основе рациональности представлений и действий, на преобладании целевых (телеологических) установок, возвращается в новую экономику в качестве уникального носителя основного капитала — знания. Старые управленческие подходы теряют свое значение. Их применение существенно усложняется. Новые методы требуют учета всех форм координации, адаптации к особенностям локальных условий, причем не только техникоэкономических, но и социальнокультурных.

Государство во все времена было заинтересовано в такой деятельности местной власти, которая отвечала бы его политике и обеспечивала поддержку

населения. Но в новом мире роста значимости личности и конкуренции за интеллектуальные ресурсы органы власти, наиболее близкие к населению, начинают играть гораздо более важную роль, чем в индустриальный период развития.²

Развитие механизма управления муниципальными системами в России и зарубежных странах формируется на основе разнообразных моделей и строится на многообразии различных принципов муниципального управления.³

Так что же такое муниципальное управление? Какими социальными признаками оно обладает? Какое значение имеет в российском государстве? Необходимость ответов на эти вопросы определило актуальность темы моей курсовой работы.

Объектом исследования данной курсовой работы выступает понятие муниципальное управление.

Предметом исследования является социальный институт муниципального управления.

Цель исследования: рассмотреть муниципальное управление как социальный институт.

Поставленная цель требует решения следующих задач:

- 1) дать определение понятию «муниципальное управление»;
- 2) доказать, что муниципальное управление является социальным институтом;
- 3) выявить современные тенденции развития социального института муниципального управления в обществе.

² Белов В.Г. Менеджмент государственного и муниципального управления, управление инновациями и развитие экономических систем. Москва, 2013. С. 4-18. URL: <http://elibrary.ru/download/95401894.pdf>

³ Костко Н.А. К вопросу о современных подходах к муниципальному управлению в городах. Тюмень, 2013. С. 21 - 26 URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20354749&>

1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА

Муниципальное управление является особой сферой деятельности, связанной с публично-правовыми отношениями, теми ценностями, нормами, принципами, которые призваны обеспечить жизнеспособность территориальных общностей, гарантировать реализацию прав, интересов и потребностей людей.⁴

Основополагающими «условно общими» характеристиками принципов муниципального управления является:

- учет территориальных особенностей, создающих основу организации и деятельности муниципальных систем;
- выделение основы государственного порядка, в данном случае предполагается, что муниципальные системы представляют собой нижний иерархический уровень государственного устройства;
- наличие государственного законодательно-правового регламентирования муниципальных систем;
- признание и закрепление государственной властью самостоятельных полномочий за системами муниципального управления;
- наличие муниципальной собственности и создание механизма оптимального и эффективного управления этой собственностью;
- обязательная открытость и публичность деятельности органов муниципального управления;
- формирование организационной финансово-экономической самостоятельности в управлении муниципальными системами.

Наряду с общими принципами имеется и целый ряд «условно частных» принципов муниципального управления. Возникновение понятия условно частных принципов муниципального управления связаны с тем, что

⁴ Мамаева Л.В. Муниципальная служба как социальный институт. URL: <http://cheloveknauka.com/munitsipalnaya-sluzhba-kak-sotsialnyy-institut>

некоторые принципы имеют двойственную природу проявления.

Классификация частных принципов муниципального управления:

- политически регулирующие;
- социально-экономические;
- этнические.

Представляя принципы классификации становления и существования муниципальных систем в различных регионах, важно отметить, что это только попытка показать, насколько многогранен перечень сформированных основ существования систем муниципального управления. Изначально, общие, основные классификационные принципы систем муниципального управления содержатся в законодательных актах РФ, региональные особенности муниципальных систем учитываются и закрепляются в уставах каждого из субъектов РФ и относятся к частным принципам управления муниципальными системами.

Опираясь на эти принципиальные характеристики, на уровне самих муниципальных образований формируются свои особые принципы, которые придают особый колорит муниципальному управлению в конкретных городах и районах.

Основа содержания принципов определяется государством, от этого зависит общепринятая модель муниципального управления, существующая в стране, но основные особенности и принципы, составляющие основу муниципального управления конкретными муниципальными образованиями, формируются на уровне управления, то есть на принципах демократии.

Исходя из сказанного, можно предложить следующее определение муниципального управления: это сознательное воздействие на муниципальное образование для достижения целей его развития. Целью развития (как правило, она закрепляется в комплексной программе социально-экономического развития муниципального образования) является

повышение качества жизни населения.⁵

Для системного представления муниципального управления в силу сложности структуры данного понятия и практической деятельности в его рамках одного определения недостаточно. Необходимо хотя бы в общих чертах раскрыть основные блоки, элементы и направления муниципального управления, а также их взаимодействие между собой.

В структуре любого муниципального образования, абстрагируясь от особенностей отдельных поселений, округов и районов, можно выделить следующие основные элементы:

- подсистема населения, дифференцированная по демографическим, социальным, психологическим и иным признакам, причем данная подсистема является одновременно объектом, субъектом и целью управления;
- экономическая подсистема, включающая предприятия промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, торговли, сферы услуг, инженерную инфраструктуру, обслуживающую население и производство, а также финансово-кредитную составляющую (коммерческие банки, страховые организации, другие финансовые институты);
- социальная подсистема, включающая отрасли и объекты социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, физкультура и спорт и т. д.).

Перечисленные компоненты в единстве образуют специфичную социально-экономическую систему, объект управления – муниципальное образование. Цель управления реализуется на практике при достижении всеми или хотя бы большинством компонентов системы желаемого (целевого, идеального) состояния. Следовательно, о целостном управлении объектом

⁵ Моисеева А.И. Управление муниципальным образованием на основе выделения принципов муниципального управления, Таганрог, 2013 URL : <http://elibrary.ru/item.asp?id=9593099>

можно говорить лишь при таком условии, когда управленческое воздействие затрагивает практически все элементы управляемой системы и оказывает на них существенное воздействие. В противном случае речь идет не об управлении, а о регулировании социально-экономической системы, функции, задачи и возможности которого значительно скромнее. Тогда муниципальное управление предполагает воздействие практически на все подсистемы муниципального образования, состояние которых в конечном счете и определяет достижение цели управления – рост качества жизни населения территории.

По мере увеличения масштабов объектов муниципального управления (что хорошо видно на примере крупных промышленных городов) сфера деятельности местного самоуправления объективно сужается, и на авансцену выдвигаются управляющие структуры более высокого уровня – региональные и центральные. Иначе говоря, муниципальное управление характеризуется многосубъектностью. В его рамках субъектами управления является не только местное самоуправление, но и государственное управление (на региональном и часто федеральном уровнях).

Конкретное содержание управленческих функций и полномочий местного самоуправления, разумеется, неодинаково в различных государствах и регионах. Оно зависит от исторических традиций, сложившегося подхода к организации местного самоуправления (государственная или общественная теория), принятого порядка распределения доходных и расходных полномочий в бюджетной системе, государственной политики, национального законодательства. Однако определить их на научной основе и закрепить в законодательстве крайне важно для выстраивания полноценного субъектного состава муниципального управления, разграничения функций и полномочий местного самоуправления и других субъектов управления муниципальными образованиями, в частности региональных органов власти и федерального центра.

В качестве исходной базы для выявления роли и границ местного самоуправления в структуре муниципального управления целесообразно взять саму структуру муниципального образования и выявить, какие из ее элементов и в какой степени поддаются управленческому воздействию местного сообщества с его ограниченными финансовыми и материальными возможностями, а какие более целесообразно соотнести с вышестоящими уровнями управления.

Экономическая подсистема муниципального образования, а в особенности промышленность, в весьма ограниченной степени поддается управленческим усилиям местного самоуправления. Промышленное развитие муниципального образования ни за рубежом, ни тем более в России не относится к вопросам местного значения, поскольку управленческие рычаги влияния на промышленный сектор имеются в основном у федеральных и отчасти региональных властей. Даже механизм реализации социальной ответственности в границах муниципальных образований крупными промышленными структурами институционально базируется на их взаимодействии именно с региональными властями. Например, в договорах и соглашениях о социально-экономическом партнерстве предусматриваются определенные мероприятия крупных промышленных корпораций по социально-экономическому развитию территорий, но такие договоренности заключаются с администрацией субъекта Федерации, а никак не с муниципальным образованием. Проще говоря, соглашения о помощи социальной сфере, хозяйству городов и районов реализуются на уровне губернаторов, а местным администрациям остается ждать результата.

Все это позволяет рассматривать местное самоуправление как часть муниципального управления, решающую ограниченный круг вопросов – вопросы местного значения, притом принципиально важно, что законодательное закрепление вопросов местного значения вовсе не означает реальной возможности местного самоуправления управлять их решением.

Управленческий потенциал серьезно зависит от экономического состояния муниципалитета, которое, в свою очередь, не является объектом местного самоуправления и зависит от действий региона, федерального центра, крупного бизнеса.

При этом муниципальное управление осуществляют только органы муниципального управления, наделенные для этого соответствующими полномочиями, и соответственно выходит, что понятие “муниципальное управление” не тождественно понятию “местное самоуправление”. Понятие “местное самоуправление” гораздо шире по своему содержанию, т.к. включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, территориальное общественное самоуправление, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления.

Полноценное управление на муниципальном уровне предполагает многосубъектность управляющей системы, иными словами, муниципальное управление, построенное на принципе системности, требует участия нескольких субъектов управления – не только местного самоуправления, но и федерального центра, региональных органов, а также нередко крупных бизнес-структур. Поэтому четкое разграничение терминологических аспектов муниципального управления и местного самоуправления на основе системного подхода к управлению муниципалитетом позволяет более корректно и обоснованно распределить управленческие задачи по подсистемам муниципального образования между субъектным составом муниципального управления в соответствии с его реальным потенциалом и возможностями.⁶

⁶ Акулов А.О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления. Владивосток, 2013. URL:<http://elibrary.ru/download/71675546.pdf>

Итак, муниципальное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие местных органов власти на общественную жизнедеятельность населения муниципального образования для достижения целей его развития - повышения качества жизни населения. Объектом муниципального управления является муниципальная организация. Также, следует отметить, что муниципальное управление имеет своеобразную структуру, ряд принципов и особенностей.

2. ПРИЗНАКИ СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Говоря о муниципальном управлении, как о социальном институте, нужно сказать несколько слов о том, что же такое социальный институт, и какими признаками он обладает.

Социологи, позаимствовавшие понятие института у правоведов, наделили его новым содержанием. Понимая социальные институты как совокупность норм и механизмов, регулирующих определённую сферу общественных отношений (семья, производство, государство, образование, религия), социология углубила наше представление о них как о стопах, или базовых элементах, на которых покоится общество. Предназначение социальных институтов — удовлетворение важнейших жизненных потребностей общества. Как известно, таких потребностей четыре, поэтому выделяют четыре основных социальных института:

- 1) для удовлетворения потребности в воспроизводстве людей существует институт семьи и брака;
- 2) потребности в добывании средств к существованию — экономические институты, производство;
- 3) потребности в безопасности и социальном порядке — политические институты, государство;
- 4) потребности в решении духовных проблем, разработке и передаче новых знаний, социализации подрастающего поколения — духовные институты в широком смысле, включая науку и культуру.

Социальный институт — это приспособительное устройство общества, созданное для удовлетворения его важнейших потребностей и регулируемое сводом социальных норм. Благодаря институтам происходит социализация индивидов (усвоение культурных норм и освоение социальных ролей), рождаются новые поколения людей (институт семьи), добываются средства существования, наводится порядок в обществе и отправляются духовные ритуалы.

Существует и иное определение социального института как совокупности общественных обычаев, воплощения определённых привычек поведения, образа мысли и образа жизни, передаваемых из поколения в поколение, меняющихся в зависимости от обстоятельств и выступающих орудием приспособления к ним.⁷

Все социальные институты носят целесообразный характер, включают в себя систему статусов и ролей, в результате чего образуется иерархия. Статусам и ролям института соответствуют устойчивые, формализованные регуляторы социальных связей: идеология, ментальность, нормы (административные, правовые, моральные), а также формы морального, экономического, правового стимулирования.

Каждый социальный институт имеет как специфические особенности, так и общие признаки с другими институтами. Выделяют следующие общие признаки:⁸

- установки и образцы поведения (общая ориентация человека на какой-либо социальный объект.);
- культурные символы (знаки, комплексы знаков, создание образа института);
- утилитарные культурные черты;
- устные и письменные кодексы поведения (наличие норм, присущих данному институту);
- идеология (система идей, санкционирующая нормы).

Институты чаще всего обладают определенным набором составных элементов, зависящих от типа института. Структура социальных институтов включает определенный набор составных элементов, выступающих в более или менее оформленном виде в зависимости от типа института.

⁷ Кравченко, А.И. Социология : учебник для бакалавров. М. : Издательство Юрайт, 2012. С 135-136.

⁸ Удальцова М.В. Социология управления: уч. – М.: ИНФРА-М, Новосибирск: НГАЭИУ, 2002. – 112с.

Можно выделить следующие структурные элементы социального института:

- цель и сферу деятельности института;
- функции, предусмотренные для достижения цели;
- нормативно-обусловленные социальные роли и статусы, представленные в структуре института;
- средства и учреждения достижения цели и реализации функций.

Общей и основной для всех социальных институтов функцией является удовлетворение социальных потребностей общества. Деятельность любого социального института является функциональной, если она приносит пользу обществу и способствует его стабильности и интеграции. В принципе каждый социальный институт обладает явными и неявными функциями. К явным функциям социального института относят к числу важнейших функций, которые социальные институты выполняют в обществе, относятся⁹:

- регулирование деятельности членов общества в рамках социальных отношений;
- создание возможностей для удовлетворения потребностей членов общества;
- обеспечение социальной интеграции, устойчивости общественной жизни;
- социализация индивидов;
- воспроизводство членов общества;
- производство и распределение материальных благ;
- передача социального опыта путем смены поколений, либо расширением границ организации;

⁹ Харченко К. В. Социология управления: от теории к технологии: Учебное пособие. — Белгород: Обл. типография, 2008. — 160с.

- распространение информации как внутри института, так и вне его;
- функции управления и контроля, которые осуществляются через систему социальных норм и предписаний, реализующих соответствующие типы поведения: моральные и правовые нормы, обычаи, административные решения и т. д. Социальные институты управляют поведением индивида через систему поощрений и санкций.

В теории муниципального управления вопрос о функциях управления является одним из центральных, так как он раскрывает сущность и содержание управленческой деятельности на всех уровнях муниципального управления.

Отдельные функции в муниципальном управлении выделяются объективно. Этот процесс порождается сложностью объекта муниципального управления. Возникновение функций управления - это результат дифференцированных целенаправленных воздействий разделения и специализации труда в сфере муниципального управления. Любой объект муниципального управления направлен на создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения муниципального образования.

Универсальность, вытекающая из сущности управления, не зависит от формы управления и состоит в целенаправленном воздействии на объект управления. Содержание управления связано с содержанием объекта, определяется им и вытекает из него. Функции, в которых должна раскрываться сущность управления муниципальным образованием как категория науки управления, являются одной из форм реализации отношений управления, следовательно, универсальны, т.е. они характеризуют любой процесс управления.

Функции управления муниципальным объектом - особый вид

деятельности, выражающий направления целенаправленного воздействия на отношения людей в процессе управления МО. Функции муниципального управления обусловлены его природой, местом муниципального самоуправления в системе народовластия, теми задачами и целями, на достижение которых направлена муниципальная деятельность. Функция управления - это элемент системы муниципального управления, она определяет содержание муниципального управления.

Муниципальное управление - это процесс целенаправленного воздействия на объекты, который состоит из выполнения основных и конкретных функций управления. К основным (общим) функциям управления относятся: планирование, организация, координация, контроль и стимулирование (активизация).

Основная классификация конкретных функций муниципального управления регламентирует процесс разделения и специализации труда в сфере управления. На этой основе выделяются структурно обособленные объекты муниципального управления.

Объект муниципального управления - это структурно обособленное звено в системе муниципального управления, осуществляющее одну из стадий процесса целенаправленного управляющего воздействия для достижения поставленных целей.

Установление количественного состава объектов муниципального управления служит основанием для определения конкретных функций управления, соответствующих каждому выделенному объекту управления.

К конкретным функциям муниципального управления относятся:

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;

- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами муниципального образования;
- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- охрана общественного порядка;
- защита интересов и прав местного самоуправления и др.

Для осуществления конкретных функций муниципального управления местное самоуправление должно обеспечить условия для самостоятельного решения вопросов населением МО. К этим условиям относятся:

- наличие выборных органов местного самоуправления;
- использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии, т.е. влияния через выборные и другие органы местного самоуправления, а также непосредственно;
- наличие материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.

Каждая конкретная функция муниципального управления является комплексной по содержанию и включает в свой состав планирование, организацию, координацию (регулирование), стимулирование (активизацию), контроль организационно обособленных объектов воздействия.¹⁰

Функции муниципального управления представляют собой целенаправленный специализированный вид управленческой деятельности.

¹⁰ Зотов В.Б. Система муниципального управления. Спб, 2005. URL: http://www.adhdportal.com/book_2378_chapter_15_2.6_PONJATIE_FUNKCIJ_MUNIIPALNOGO_UPRAVLENIJA_I_IKHKLASSIFIKAIJA.html

Итак, муниципальное управление является социальным институтом и в социальном аспекте представляет собой устойчивый комплекс системы ценностей, установок, норм права, организационных структур и собственной организационной культуры. Функции муниципального управления соответствуют функциям социального института и направлены на улучшение жизни населения. Муниципальное управление имеет свои уже сложившиеся законодательные основы, организационные структуры, и это позволяет сделать вывод о создании институциональных рамок функционирования данной службы.

3. РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Настройка системы управления идет в процессе реализации проектов с учетом принципиального изменения внешней среды. Муниципальное управление в таких условиях становится важнейшим звеном нового управления.

Правовое признание местного самоуправления как института народовластия, не зависящего от государственной власти и отражающего процесс демократизации в гражданском обществе, произошло лишь в последние годы. В 1990 году Верховный Совет СССР принял Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», в 1991 г. в РСФСР был утвержден Закон о местном самоуправлении, а в 1993 г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации. Слабая развитость финансово-экономических основ местного самоуправления, вызванная ограниченностью местных налоговых источников, низкой рентабельностью объектов муниципальной собственности, преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов, не позволяет российским муниципалитетам стать действенным инструментом, предназначенным для решения локальных проблем, занять доступное место в системе рыночных отношений. Неоднозначно оцениваются также вводимые законом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Итог проблем — исчезновение ряда муниципалитетов, не имевших достаточной базы для существования. Финансовые, организационные и правовые проблемы оказались столь велики, что поставили под вопрос возможность начала функционирования новой модели местного самоуправления с 1 января 2006 г. (первоначальный срок вступления в действие Закона и так был перенесен на год с 1 января 2005 г.). В этих условиях федеральными органами власти было принято сложное и неоднозначное решение о переносе срока введения Закона в действие. Данная

поправка была поддержана Президентом РФ и приобрела статус Федерального закона № 129 ФЗ в редакции 2005 г.

В результате этих изменений вступление в силу нового Закона о местном самоуправлении было отложено с 1 января 2006 г. до 1 января 2009 г. Промежуток между этими датами стал переходным периодом. В переходный период органы государственной власти субъектов РФ должны были разработать законы, определяющие объем полномочий, передаваемых в муниципалитеты на переходный период. Объем этих полномочий может меняться (но не чаще чем раз в год) путем принятия новых законов субъекта РФ, регулирующих тот же вопрос, не позднее чем за три месяца до начала очередного финансового года. При этом в переходный период по решению органов государственной власти субъекта допускается передача вопросов местного значения вновь образованных поселений органам местного самоуправления муниципальных районов, что позволило обеспечить более плавный переход к новой модели с учетом особенностей каждого региона. Практика реализации переходных положений закона выявила еще ряд проблем. Одна из наиболее серьезных — кадровая. В результате реформы к 355 тыс. ранее работавших в РФ муниципальных служащих должно добавиться еще как минимум 150 тыс. Между тем, работа на муниципальной службе требует от служащего определенного уровня знаний и навыков. Во многих сельских поселениях страны такие кадры имеются не в достаточном количестве, подготовка же новых будет длиться достаточно долго. Весьма схожие проблемы возникли и с депутатским корпусом: из избранных 56 тыс. депутатов муниципальных собраний далеко не все в достаточной мере разбираются в вопросах муниципального, гражданского, бюджетного и налогового законодательства, что является необходимым условием полноценного функционирования представительных органов муниципальных образований. Период реализации муниципальной реформы совпал с процессами укрепления властной вертикали. Централизация

властной системы потребовала сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких эшелонах власти (регион, крупный город, сельский район). В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные (прежде всего городские) элиты были во многом лишены возможностей и стимулов для эффективного управления и включения в процессы модернизации страны, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении. Уровень «самосвязности» местного самоуправления значительно выше государственного управления: результаты управленческих действий сказываются непосредственно в микроокружении, время между принятием решения и его результатами гораздо меньше, чем в масштабных неоднородных системах. Но выше и риск неверного решения в силу отсутствия «стабилизаторов», для которых принятое ошибочное решение оказывается относительно приемлемым.

Административные реформы обычно всегда начинались сверху и неизбежно встречали достаточно мощное сопротивление в толще государственных структур, на разных уровнях властной вертикали. Весь громоздкий и многоуровневый государственный механизм при одном лишь намеке на возможную «оптимизацию» его работы уже привык отчаянно тормозить все начинания. В российской истории вообще не отмечено сколько-нибудь значительных преобразований, прошедших легко, гладко и без сопротивления со стороны «реформируемого материала».

К возможным решениям относится перенос центров принятия решений на другие управленческие уровни и развитие их числа — формирование полиархии, множественности центров осуществления властных полномочий. К таким решениям относятся развитие корпоративного и муниципального управления, делегирование им осуществления части властных полномочий.

Идеология развития муниципального самоуправления проста: приблизить центры решения проблем к населению. Это позволяет организовать эффективную обратную связь, выявлять и использовать потенциал населения в интересах развития социальноэкономической системы, откорректировать по месту модель управления для повышения качества жизни населения и решения местных проблем.

Развитие муниципального управления представляется необходимым решением реформирования системы публичной власти России. С учетом сформировавшегося теневого сектора подкованного механизма принятия решений и утраты доверия в обществе роль развития местного управления можно считать ключевой.

Скорость развития сегодня во многом определяется социально-экономическими возможностями, напрямую зависящими как от уровня развития страны, региона, муниципального образования и от уровня инвестиционной привлекательности конкретной территории. Это направление деятельности обсуждалось на Госсвете 27.12.2012, на котором президент России В.В. Путин отметил: «Одна из ключевых задач региональной власти — создание хороших условий для работы предпринимателей. На федеральном уровне реализуется национальная предпринимательская инициатива. В сотрудничестве с бизнесом устраняются административные барьеры, совершенствуется законодательство и административные институты». Президент подчеркнул, что самодостаточными должны быть не только регионы, но и муниципалитеты, и что этот вопрос обсуждался неоднократно: «Если местные власти получают стимулы поддержать предпринимательство, выиграют все, весь субъект Федерации. Поэтому, как мы и договаривались, нужно передавать на муниципальный уровень поступления от специальных налоговых режимов для малого и среднего бизнеса. Разумеется, все дополнительные доходы как регионов, так и муниципалитетов, должны прежде всего идти на развитие, на

создание инфраструктуры, на благоустройство территорий, должны инвестироваться в человеческий потенциал, в здравоохранение и образование. Если регион привлекателен для жизни, если он притягивает лучшие кадры, талантливых, образованных людей, — сюда потянутся и инвесторы, в конце концов. Кстати, человеческий потенциал во многом закладывается в школе. И именно этому уровню образования мы уделяем сейчас повышенное внимание: обновляем материальную базу и повышаем зарплаты учителям».

Меры по созданию в регионах благоприятных условий для бизнеса рабочая группа Госсовета разделила на две группы. Первая группа включает меры по улучшению инвестиционного климата, вторая — внедрение стимулов для всех участников инвестиционного процесса. Важным элементом является повышение эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации по трём основным направлениям.

Первое — это изучение успешных и неудачных практик других регионов.

Второе — повышение уровня квалификации должностных лиц, ответственных за привлечение инвестиций. Обучение рядовых сотрудников исполнительной власти нужно организовать на региональном уровне.

Третье: целесообразно проанализировать полномочия федеральных ведомств в регионах, как они реализуют свои полномочия и как это сказывается на условиях ведения предпринимательской деятельности. На основе этого анализа нужно подготовить предложения по передаче некоторых полномочий в субъекты, а также по совершенствованию реализации этих полномочий.

Один из путей совершенствования ситуации в данной сфере — отказ от явно избыточных полномочий, отметил ранее в своем выступлении В.В. Путин.

На улучшении институтов — сосредоточены основные усилия исполнительной власти. Здесь следует выделить четыре основных направления приложения сил.

Первое направление — это реализация национальной предпринимательской инициативы в рамках исполнения «дорожных карт» по улучшению условий ведения предпринимательской деятельности. В части доступа к энергетическим сетям.

Второе — разработан законопроект, запрещающий продажу земли без торгов, за исключением закрытого перечня случаев, таких как строительство транспортной и инженерной инфраструктуры, школ, больниц и так далее, упрощена и жёстко регламентирована сама процедура торгов. При этом процедура предоставления участков без торгов в таких случаях многократно упрощается.

Третье направление — это внедрение Стандарта деятельности исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе. Этот Стандарт был разработан совместно с Агентством стратегических инициатив, «Деловой Россией», Минэкономразвития с целью распространения лучших региональных практик по улучшению инвестиционного климата. И за образец были взяты соответствующие практики Татарстана, Калужской, Ульяновской областей и ряда других.

Стандарт включает 15 базовых требований к бизнесу регионов — это аспекты, которые в первую очередь сегодня интересуют и на которые обращают внимание предприниматели, начиная деятельность в регионе. Это обязательность разработки инвестиционной стратегии региона и необходимой инфраструктуры, это наличие плана создания инвестиционных объектов, это внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия нормативных актов в сфере предпринимательской деятельности, это создание совещательного координационного органа с участием предпринимателей и

специализированные структуры по привлечению инвестиций, это «горячая линия», прямой телефонный номер, по которому инвестор может связаться с руководством региона, прежде всего с губернатором.

И четвёртое направление — это налоговое стимулирование регионов и муниципалитетов по привлечению инвестиций.

В.В. Путин отметил, что регулирование российской экономики руководством страны стремится «сделать таким, привести к такому знаменателю, который бы распределял должным образом то, что регионы зарабатывают. Но действовать, конечно, нужно крайне аккуратно, чтобы не обрушить крупные города-миллионники», поскольку «сложилась определённая система экономики крупных городов». Инновационная экономика, к формированию которой переходит Россия от топливно-сырьевой модели, — это экономика городов, это инвестиции в предприятия и муниципальные образования.¹¹

Таким образом, можно сделать следующий вывод: усиление роли муниципального управления — это важнейшее направление развития России в ближайшие годы.

¹¹ Белов В.Г. Менеджмент государственного и муниципального управления, управление инновациями и развитие экономическим систем. Москва, 2013. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21210472>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социология наиболее чувствительна к национальной специфике своей страны, социальным недугам общества, проблемам простых людей. Она оперативно откликается на них, являясь барометром общественного мнения. Но, чтобы барометр точно указывал социальную атмосферу, нужно знать его устройство, принципы работы, шкалу измерения и т. д.

Итак, проанализировав множество специальной литературы, я пришла к выводу, что муниципальное управление — это практическое, организующее и регулирующее воздействие местных органов власти на общественную жизнедеятельность населения муниципального образования для достижения целей его развития. Основной целью работы муниципального управления является повышение качества жизни населения. Объектом муниципального управления служит муниципальная организация. Муниципальное управление имеет своеобразную структуру, ряд принципов и особенностей, которые отличают его от других социальных институтов.

Муниципальное управление представляет собой устойчивый комплекс системы ценностей, установок, норм права, организационных структур и собственной организационной культуры. Функции муниципального управления соответствуют функциям социального института и направлены на улучшение жизни населения. Муниципальное управление имеет свои уже сложившиеся законодательные основы, организационные структуры, что позволяет сделать вывод о создании институциональных рамок функционирования.

Роль и значимость муниципального управления в дальнейшем развитии России и решении жизненно важных вопросов, затрагивающих граждан, велика. Развитие муниципального управления представляется необходимым решением реформирования системы публичной власти России. С учетом сформировавшегося теневого сектора подковоерного механизма принятия решений и утраты доверия в обществе роль развития местного управления

можно считать ключевой. Усиление роли муниципального управления — это важнейшее направление развития России в ближайшие годы.

В качестве перспективных направлений для решения существующих проблем предлагаются следующие.

1. Практическая реализация признания высшими ценностями прав и свобод человека и гражданина. С этой точки зрения необходимым представляется:

- Законодательное разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере урегулирования прав и свобод человека и гражданина.

- Разработка и приведение в действие механизмов, обеспечивающих финансово-экономическую самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий и защиту прав граждан на осуществление местного самоуправления.

2. Организация административной юстиции — системы судов, специализирующихся на спорах между органами публичной власти, а также между гражданами и органами власти (должностными лицами).

3. Формирование действенной системы контроля и надзора за законностью решений и действий региональных и муниципальных органов власти вплоть до отмены спорных решений, справедливость которых должна быть доказана в суде органом (должностным лицом), который принял это решение.

4. Основным на данном этапе развития представляется совершенствование законодательства Российской Федерации в области местного самоуправления.

5. Содействие формированию и поддержка существующих структур, занимающихся вопросами просвещения в сфере правовой культуры и муниципального сознания муниципальных служащих и граждан

муниципального образования. Население региона должно четко понимать сущность и предназначение публичной власти, чтобы проявить способность к самоорганизации, к конструктивному диалогу с властью и реальному влиянию на власть правовыми методами. Создание таким образом «обратной связи» между населением и органами местного самоуправления для проведения эффективной муниципальной политики с учетом интересов граждан.

6. Наличие общественного контроля за решением вопросов местного значения (исполнением местного бюджета, распоряжением муниципальной собственностью и др.).

7. Организация системы подготовки муниципальных кадров (должностных лиц и муниципальных служащих), владеющих инновационными муниципальными технологиями и способных проводить муниципальную политику, ориентированную на:

- просветительскую работу с привлечением СМИ, общественные приемные в плане адекватного понимания населением муниципального образования природы и сущности местного самоуправления и роли граждан как основных (первичных) субъектов местного самоуправления;

- создание доступной каждому жителю муниципального образования системы связи со структурами муниципального управления для решения насущных проблем жителей и стратегических вопросов социального развития территорий;

- формирование партнерских отношений между органами местного самоуправления и гражданами, основанными на принципе служения власти обществу.

Реализация изложенных перспективных направлений должна способствовать формированию человека нового типа - гражданина с достаточно высокой степенью организационной культуры и правосознания,

способного оказывать влияние на власть правовыми методами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кравченко, А. Социология: учебник для бакалавров / А. И. Кравченко. - 2-е изд., испр. И доп. - М.: Издательство Юрайт, 2012. - 525 с. - Серия: Бакалавр. Углублённый курс.
2. Белов В.Г. Менеджмент государственного и муниципального управления, управление инновациями и развитие экономических систем. Москва, 2013. С. 4-18. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elibrary.ru/download/95401894.pdf>
3. Васильев А.А. Система муниципального управления : учебник / А.А. Васильев. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : КНОРУС, 2013. — 734 с.
4. Костко Н.А. К вопросу о современных подходах к муниципальному управлению в городах. Тюмень, 2013. С. 21 — 26. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=20354749&>
5. Мамаева Л.В. Муниципальная служба как социальный институт. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/munitsipalnaya-sluzhba-kak-sotsialnyy-institut>
6. Акулов А.О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления. Владивосток, 2013. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elibrary.ru/download/71675546.pdf>
7. Удальцова М.В. Социология управления: уч. – М.: ИНФРА-М, Новосибирск: НГАЭИУ, 2002. – 144с.
8. Харченко К. В. Социология управления: от теории к технологии: Учебное пособие. — Белгород: Обл. типография, 2008. – 160с.
9. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник для вузов. Спб. : Издательство Феникс, 2010. [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.uvao.ru/uvao/getimage?objectId=142120>
10. Белов В.Г. Менеджмент государственного и муниципального

управления, управление инновациями и развитие экономическим систем. Москва, 2013. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21210472>

11. Большая советская энциклопедия. Управление. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/Управление>

12. Белов В.Г., Пищулин О.В. Самоуправление и общественный контроль в России. М.: Этносоциум, 2012.

13. Субботин А.К. Гиперконкуренция и эффективность управления: анализ экономики стран — лидеров современного мира: взгляд из России / Предисл. В.Л.Макарова. М.: Либроком, 2012. 288 с. (Будущая Россия).

14. Беркун С. Откуда берутся гениальные идеи? 10 мифов об инновации. СПб.: Питер, 2011. 208 с.: ил.

15. Трубина Е. Полис и мегасобытия // Отечественные записки. 2012. № 3 (48). [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.stranaoz.ru/2012/3/polisimegasobytiya>.

16. Терехин В. И., Духанова И.В. Оценка результативности управления муниципальными образованиями на основе постбюрократической модели государственного управления. - статья в журнале. Рязань, 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=16355755>

17. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ).

18. Управление // Управление организацией: энциклопедический словарь / под ред. А.Г. Поршнева, А.Я. Кибанова, В.Н. Гунина. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 543.

19. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. – М.: Кнорус, 2010. – 224 с.

20. Измайлов А.Ф. Пособие по муниципальному управлению в

учебном процессе. - статья в журнале. Москва, 2008. [Электронный ресурс]
Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11784885>

21. Митрошенков О. А. Некоторые особенности управленческой идентичности в России: к постановке проблемы // Вопросы социальной теории. - Т. 4 — 2010. - С. 508-512.