# Муниципальный менеджмент

Министерство общего и профессионального образования

Российской Федерации

Санкт-Петербургская государственная инженерно-экономическая академия

Институт региональной экономики и управления

Кафедра экономики и менеджмента в городском хозяйстве

КУРСОВАЯ РАБОТА

**по дисциплине «Муниципальный менеджмент»**

Выполнила: студентка III курса,

группы 761, Машакова Т.А.

Проверил: к.э.н., ст. преп. Филиппова Т.Ю.

# Санкт-Петербург

1999

Оглавление

Введение………………………………………………………………………3

Глава I. Местное самоуправление: сущность, цели и задачи……………...4

Глава II. Опыт развития местного самоуправления в России

и современное состояние…………………………………………………….10

Глава III. Сущность и содержание муниципальной

социально-экономической политики………………………………………24

Прогноз средней продолжительности жизни в г. Новгороде

на основе выравнивания динамических рядов……………………………..38

Заключение…………………………………………………………………...40

Список использованной литературы………………………………………..42

**Введение**

Кризисная ситуация, сложившаяся в экономике России, сопровождается серьёзным обострением проблем и противоречий в национальной, политической и социальной сферах общественной жизни, которые, в свою очередь, сдерживают развитие Российской Федерации и разрушают её государственность. В этих условиях важнейшим фактором стабилизации выступают использование потенциала самоорганизации и самоуправления населения для улучшения условий жизнедеятельности и сохранения Российского государства. Самоуправление, являясь средством вовлечения каждого индивида в социально-экономическое регулирование посредством целеполагания и самоорганизации субъектов хозяйствования и населения**,** позволяет учитывать, координировать и реализовывать многообразие их интересов, удовлетворять социально-культурные и социально-бытовые потребности за счёт средств и ресурсов хозяйствующих субъектов и населения, территориальных образований, а также государства.

Местное самоуправление, повышая активность населения в решении важных проблем жизнедеятельности, способно придать развитию общества дополнительные внутренние стимулы самодвижения, ускорения социально-экономического и научно-технического прогресса. Определение методов и условий эффективной организации местного самоуправления в интересах преодоления кризиса, стабилизации и повышения качества жизни различных слоев населения на основе стимулирования внедрения перспективных нововведений, организационных и информационных технологий требует углубленного анализа, развития теории самоуправления как с точки зрения выявления экономической сущности и построения современной концепции местного самоуправления, так и с точки зрения функциональных особенностей её реализации.

**Глава I. Местное самоуправление: сущность, цели и задачи**

Одним из условий успешного осуществления демократических преобразований в современной России является местное самоуправление. Его развитие имеет не только большое политическое, но также социальное и экономическое значение. Оценивая состояние местного самоуправления в России, можно сказать, что в настоящее время оно находится на начальном пути своего развития.

Местное самоуправление согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Закон предусматривает ограничение прав граждан на местное самоуправление на отдельных территориях в целях обеспечения обороноспособности страны, безопасности государства и защиты конституционного строя. Численность поселения не может служить препятствием в осуществлении права граждан на местное самоуправление.

Местное самоуправление представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению собственных и других стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, самоответственности с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории и увеличения ее вклада в развитие всего общества. Основными элементами улучшения этого качества являются: повышение уровня жизни; изменение образа жизни в лучшую сторону; улучшение здоровья населения и увеличение продолжительности жизни людей.

Система местных органов самоуправления всегда тесно связана с административно-территориальным делением государства. Оно не может противопоставляться центральной власти, суверенитет которой распространяется на всю территорию государства.

Главная цель создания системы местного самоуправления – улучшение качества жизни местного сообщества и увеличение его вклада в развитие всей страны. Повышение эффективности функционирования всех предприятий и объектов – основа увеличения бюджетных и внебюджетных доходов местного сообщества.

Местное самоуправление нацелено на решение вопросов местного значения. Отдельные местности имеют свои особенные нужды, которые лучше всего удовлетворяются местным самоуправлением. Однако это не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение, но их решение следует осуществлять только в соответствии с законом и при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Местные интересы находятся в тесной связи с общими. Самоуправление должно согласовываться с деятельностью центральных органов.

Так как местное самоуправление базируется на основе принципов самоответственности, то этот термин следует понимать как управление населением соответствующей территории своими делами и под свою ответственность. К предметам ведения местного самоуправления отнесен широкий круг вопросов, в том числе: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и использование местного бюджета; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, учреждений здравоохранения, энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализация. Муниципальным образованием должны обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность.

Методы, применяемые в местном самоуправлении:

·           Экономические;

·           Организационно-распорядительные;

·           Социально-психологические.

Наибольший эффект может быть достигнут только при их сочетании, так как они тесно взаимосвязаны.

Местное самоуправление обладает определенными признаками, среди которых можно отметить следующие:

¨    Наличие у муниципального образования собственности и автономного бюджета;

¨    Существование и реальное функционирование местных представительных органов;

¨    Отсутствие непосредственной (вертикальной) подчиненности местного органа власти вышестоящему;

¨    Соблюдение принципа невмешательства центральной власти в решение вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления;

¨    Реальная возможность участия всего населения соответствующей территории в процессе выработки и принятия решений по всем основным вопросам местного значения;

¨    Выборность всего состава местных органов власти на широкой демократической основе, регулярная сменяемость и отчетность перед избирателями, осуществление контроля над аппаратом управления;

¨    Свобода и ответственность местных органов самоуправления в рамках своей компетенции при имеющихся ресурсах;

¨    Гарантия социальной защиты населения, образующего местное сообщество, особенно при проведении крупномасштабных преобразований.

**Положительные стороны местного самоуправления:**

1.    Местное сообщество получает полную свободу решения всех социальных, экономических, политических и других вопросов местного значения исходя из интересов населения соответствующего муниципального образования и особенностей его развития;

2.    Местное сообщество приобретает реальное право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, определять целесообразность, направления, условия и сроки ее приватизации и муниципализации на местах;

3.    Расширяется бюджетная самостоятельность, которая гарантируется федеральным законом. Органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;

4.    Местное самоуправление предусматривает гарантии и обеспечение минимальных государственных социальных стандартов по основным показателям уровня качества жизни;

5.    Создаются благоприятные условия для развития народовластия. Население, образующее местное сообщество, приобретает полную свободу в выборе и использовании разнообразных форм непосредственной демократии (местных сходов, собраний, конференций, референдумов жителей и т.д.). Население получает закрепленное федеральным законом и уставом местного сообщества право на проявление правотворческой инициативы по всем вопросам местного значения. Это способствует развитию собственной правовой базы муниципальных образований в сочетании и в соответствии с федеральной правовой базой. Проекты местных нормативно-правовых актов, внесенные населением в органы самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – обнародованию для всеобщего сведения.

Местное самоуправление – это противовес всесилию и злоупотреблению центральных государственных структур. Реальное участие в местном самоуправлении предоставляет населению возможность для получения политического образования. Общие задачи, совместная деятельность людей, их общая ответственность положительно влияют на развитие демократии.

Противники развития местного самоуправления в России утверждают, что в конечном счете оно приведет к дезинтеграции, расколу общества и ущемлению национальных интересов. Однако такие мнения противоречат опыту существования местного самоуправления в странах с развитой рыночной экономикой, где не наблюдается таких негативных последствий.

Местное самоуправление допустимо лишь при определенных условиях:

1.    Гарантируется соблюдение общегосударственных интересов;

2.    Обеспечиваются территориальная целостность, суверенитет и безопасность государства;

3.    Сохраняется единое экономическое пространство, не разграниченное таможенными, финансовыми и иными барьерами, что способствует свободному перемещению товаров и услуг на всей территории страны.

Появление таких негативных явлений, как преобладание в условиях местного самоуправления частных интересов над общими и интересов местного сообщества над общенациональными, ослабление межрегиональных социально-экономических связей, возникновение трудностей в разработке и практической реализации крупномасштабных и дорогостоящих проектов и программ в связи с ограниченностью средств отдельно существующих местных сообществ и многие другие может быть исключено при правильной организации местного самоуправления.

К числу задач, решаемых с помощью местного самоуправления, относятся следующие:

1.    Выявление социальных целей, приоритетов и потребностей проживающего на данной территории населения;

2.    Определение потребности территории в трудовых, материальных и финансовых ресурсах;

3.    Укрепление финансово-хозяйственной базы местных сообществ;

4.    Создание необходимых условий для высокоэффективной деятельности всех расположенных на территории предприятий и организаций, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности;

5.    Обеспечение многообразия форм участия населения в решении местных вопросов социально-экономического развития;

6.    Формирование новых устойчивых источников доходов местных бюджетов;

7.    Повышение инвестиционной привлекательности территории.

В настоящее время в России существует множество причин, доказывающих необходимость развития местного самоуправления. Среди основных причин можно выделить следующие:

1.          Потребность в демократизации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации с перераспределением в разумных пределах власти и ресурсов между федеральной, промежуточными территориальными (региональными) структурами и административно-территориальными образованиями в пользу местных сообществ;

2.          Ориентация местных сообществ на самопомощь, повышение деловой активности всего дееспособного населения соответствующих территорий;

3.          Необходимость сбалансирования интересов и отношений федеральных, региональных, местных территориальных образований и соответствующих им органов власти, правильного распределения между ними полномочий и ответственности;

4.          Потребность в улучшении качества жизни большей части населения всех территориальных образования.

Развитие местного самоуправления в городах России не только важная, но и очень сложная задача. Ее решение возможно только при наличии прочного научного фундамента. Сегодня, к сожалению, уровень научного обеспечения местного самоуправления очень низкий.

Несмотря на существенные различия, имеющиеся в самоуправлении различных типов и видов городов, есть много общих проблем, которые необходимо решать на единой научной базе.

Глава II. Опыт развития местного самоуправления в России

и его современное состояние

Институты самоуправления в допетровской Руси. Местное самоуправление и управление в России имеет свои особенности на различных этапах ее истории. В русских городах X-XII в.в. широкое распространение получило вече как высшая власть, наделявшая полномочиями главных должностных лиц. Деятельность древнерусского веча обычно сводилась к призванию со стороны князя, к разработке законодательства, решению вопросов войны и мира. В Новгороде в период расцвета самоуправления к этому прибавилось избрание и смещение посадников, тысяцких и владык, назначение воевод в городе и в провинции, контроль за деятельностью должностных лиц, внешние сношения, торговые соглашения с Западом, пожалование земель, установление торговых правил и льгот, установление повинностей населения и контроль за их отбыванием, контроль за судебными сроками и исполнением решений и в исключительных случаях непосредственное разбирательство дел. Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые граждане по своей инициативе. В Новгородской республике были представлены три элемента – демократический, аристократический и в некоторой мере монархический в лице приглашаемого со стороны князя с сильно ограниченными полномочиями. Все органы управления (посадники, тысяцкие, владыки, боярский совет) черпали полномочия в вечевом решении, обращались к вечу за утверждением важнейших дел и в любой момент могли быть отстранены от власти волей веча. «Ни в одной другой русской земле жители не чувствовали себя столь политически активны, как в Новгороде и отделившихся от него Пскове и Вятке» [2].

История местного управления в России ХV – 1-й половины XVII в. подразделяются на три эпохи:

1.          Эпоха «*кормлений*» – управление через наместников (в городах) и волостелей ( в волостях) – до 1-й половины XVI в.;

2.          *Земское* и *губное управление* (самоуправление) – 2-я половина XVI – начало XVII в.;

3.          *Приказно-воеводное управление* в сочетании с самоуправлением (XVII в.).

*Наместник,* являясь представителем верховной власти, осуществлял одновременно и судебные полномочия. Главное назначение наместников и волостелей состояло в том, чтобы осуществлять связь населения с государством. Внутреннее управление, как правило, осуществляли выборные *сотские* и *старосты*. Кормленщики не только значительно превышали «нормы» взимания податей, но и подрывали влияние верховной власти, не проводя в жизнь ее установки. Уже в конце XV в. судебные полномочия кормленщиков начинают постепенно ограничиваться.

При Иване IV правительство делает следующий, важный и решительный шаг в деле реформы местного управления и суда. Наместники и волостели были заменены выборными земскими властями, старостами и земскими судьями, которым поручались суд по всем делам. Вместо «кормов» и пошлин они должны были платить денежный «оброк» в царскую казну. Правительство назначало для каждого округа лишь общую сумму подлежащего уплате оброка, а затем посадские и крестьяне должны были разделять этот оброк между собой в соответствии с имущественным цензом.

После смерти Ивана IV происходит поворот к *приказно-воеводскому управлению.* Время, следовавшее непосредственно за Смутой, наполненное борьбой с внешними и внутренними врагами, требовало сильной правительственной власти на местах, и воеводы, которые прежде были преимущественно в пограничных областях, в XVII в. поселяются в остальных городах. Они сосредотачивают в своих руках всю власть, военную и гражданскую, действуя по «наказам» (инструкциям) московских приказов. Земские учреждения в посадах и волостях сохраняются, но все более теряют свою самостоятельность и превращаются в подчиненные, вспомогательные и исполнительные органы приказного воеводского управления. Таким образом, вторая половина XVII в. явилась временем упадка земского начала и растущей бюрократизации в центральном и местном управлении Московского государства.

Развитие институтов самоуправления в России XVIII – 1-й половине XIX в. Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось делением различных групп населения в четыре сословия: дворянство, крестьяне, духовенство и городское население. Деление общества на сословия определяло наряду с общегосударственным централизованным управлением наличие и особого сословного управления, в сферу которого входили некоторые аспекты ведения местного хозяйства.

В 1699 году городам было предоставлено право выбирать своих *бурмистров*, которые составляли *ратушу*, в которой поочередно председательствовали, занимались судейскими вопросами и собирали подати и доходы с торгово-промышленных обывателей. К концу царствования Петра I ратуши были преобразованы в *магистраты.* В 1720 году Сенату было предписано учредить образцовый магистрат в Петербурге, который должен был устроить магистраты в областных городах и руководить ими. Магистраты вели городское хозяйство, должны были заботиться о развитии торговли и промышленности, о благоустройстве городов и решали не только гражданские, но и уголовные дела подчиненных им городских обывателей.

Согласно указу 1702 года в каждом уезде при воеводах создавались дворянские советы из двух-четырех дворян. Эти советы комплектовались путем выборов и должны были управлять уездом наряду с воеводами.

В сельских общинах помещичьих крестьян действовали общие собрания крестьян-хозяев (мир), которые обсуждали общие проблемы, однако старосты назначались помещиками. Существовали также собрания нескольких поселков и деревень, составлявших волость. *Волостной голова* и *писарь* выбирались обществомиз всех деревень сроком на 2 года. В обязанности органов сельского управления входило: охрана безопасности, взимание податей и сборов, разбирательство маловажных ссор и исков, опека над вдовами и сиротами. Вместе с тем на сельское управление огромное влияние оказывали *воеводы* и *губернаторы.*

Петр I провел новое административное деление страны, в результате чего Россия была разделена на 10 губерний. Во главе губерний стояли *губернаторы,* назначаемые царем. В их ведении было гражданское управление губерний, командование войсками, полицейские и некоторые судебные функции. Губернии делились на *провинции*, которыми управляли воеводы, а провинции – на *дистрикты*, где управляли *земские комиссары*.

При Екатерине II была проведена губернская реформа 1775 года. К концу ее царствования в Европейской части России было учреждено 50 губерний, каждая губерния делилась на уезды с числом жителей от 20 до 30 тыс. человек. И в губерниях, и в уездах имелись три ряда учреждений: общая администрация, финансовое управление и судебные учреждения (отдельно для дворян, городских обывателей и казенных крестьян). Во главе губерний ставились *наместники, генерал-губернаторы или губернаторы,* назначавшиеся верховной властью и обладавшие широкими полномочиями в сфере управления. В помощь губернатору в качестве совещательного органа учреждалось *губернское правление,* включавшее двух губернских советников, губернского прокурора и руководителей важнейших губернских учреждений. Во главе уездного управления стоял *земский исправник*, или *капитан*.

В 1785 году была издана «жалованная грамота дворянству», которая предоставляла дворянству целый ряд прав и преимуществ. *Дворянские собрания* избирали губернских и уездных предводителей дворянства, имели право делать представления правительству о своих пользах и нуждах. Однако их деятельность подвергалась тщательному контролю со стороны губернаторов.

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи», содержавшая в себе новое «городовое положение». Все население городов разделялось на шесть разрядов: 1). «настоящие городские обыватели» (владельцы недвижимых имуществ); 2). купцы трех гильдий; 3). ремесленники; 4). иногородние и иностранные гости; 5). «именитые граждане» (люди с высшим образованием и крупные собственники); 6). «посадские», жившие промыслами или работой. Органом городского общества являлось *Собрание городских обывателей,* в состав которого входили только те, кто обладал высоким имущественным цензом. Собиралось оно один раз в три года и избирало из своей среды общую городскую думу, состоявшую из городского головы и гласных, избиравшихся раздельно шестью разрядами городских обывателей. Ее постоянным исполнительным органом являлась шести гласная дума (по одному представителю от каждого разряда), собиравшаяся не реже одного раза в неделю. В ведение этой думы входило решение ряда вопросов городского управления, за исключением сословного суда и надзора за сбором государственных податей. Компетенция думы была ограниченной и недостаточно точно определенной, реальная власть в городах находилась в руках городничих, полиции и местных чиновников, назначаемых губернаторами. При Павле I городские думы были упразднены.

При Николае I в законе 1838 года получили регламентацию органы крестьянского самоуправления. В каждом большом селении учреждались сельские общества. Их органами управления являлись *сельский сход, сельское начальство* (старшины, сотские, десятские, сборщики податей) и *сельская расправа* (первая инстанция сельского суда). В каждой волости, составленной из сельских обществ, учреждались *волостной сход, волостное правление* и *волостная расправа* (вторая инстанция сельского суда). В правление входили *волостной голова* и два заместителя – по полицейским и хозяйственным делам. В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», контроль за делами веры, охрана общественного порядка, паспортный контроль, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских общин, сбор податей и выполнение повинностей. Работа крестьянских органов контролировалась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, содержание которого возлагалось на тех же крестьян. Закон 1838 года не влиял на положение помещичьих крестьян. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения.

Организация местного самоуправления после крестьянской реформы 1861 года. До эпохи Александра II все органы самоуправления в императорской России носили сословный характер. После освобождения крестьян появилась потребность в создании всесословных органов для заведования местными делами, и эти органы были созданы «Положением о губернских и уездных земских учреждениях», изданным 1 января 1864 года. Согласно этому положению, органами земского самоуправления в уездах выступали «уездные земские собрания», состоявшие из «земских гласных», избираемых на три года тремя куриями избирателей: 1). Местными землевладельцами; 2). Крестьянскими обществами и 3). Городскими избирателями (владельцами недвижимости).

*Уездное земское собрание* (заседавшее под председательством уездного предводителя дворянства) избирало из своей среды, в качестве своего исполнительного органа, *уездную управу*, а также *губернских земских гласных*, составлявших губернское земское собрание. Последнее избирало *губернскую земскую управу* в составе председателя и шести членов (председателя утверждал министр внутренних дел). Собирались собрания 1 раз в год на срок до 10 дней – уездные и до 20 дней – губернские. Решали вопросы, связанные с бюджетом, формированием управ и заслушиванием их отчетов. Земские гласные работали безвозмездно, члены управ получали жалование.

К компетенции земских учреждений относились: назначение денежных сборов на местные нужды, заведование земским имуществом и капиталами; устройство и поддержание местных путей сообщения; обеспечение продовольствия, содействие в развитии местной торговли и промышленности, благотворительность, содействие в строительстве церквей и школ; здравоохранение; содействие военным и гражданским властям в их местных мероприятиях; предоставление правительству сведений и ходатайств о местных пользах и нуждах.

Положение 1864 г. не включало земские учреждения в общую систему государственных учреждений страны, что снимало с бюджета существенное бремя. Служба в них бала отнесена к общественным обязанностям. Должностные лица земских управ (председатель и члены) не пользовались правами государственной службы. Земские собрания и управы не располагали собственной реальной властью, которая позволяла бы им строго следить за исполнением в уезде и губернии принятых постановлений. При неисполнении кем-либо возложенных на него обязанностей земства могли требовать от местной полиции применения принудительных мер либо взыскивать с виновных через суд.

*Министр внутренних дел* лично осуществлял высший контроль за органами местного самоуправления в масштабах страны; в губернии реализация этой функции возлагалась на *губернатора.* Начальник губернии и министр утверждали в должности соответственно председателей уездных и губернских земских управ. Министерство устанавливало правила о производстве дел в земских собраниях. Ряд постановлений земских собраний не мог быть приведен в действие без утверждения сверху. Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял *Правительственный сенат.* Ему принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с местной администрацией, внешними органами государственного управления.

В 1870 г. было издано «Городовое положение», вводившее всесословное местное самоуправление в городах. Все жители, платившие городские налоги, разделялись на три класса соответственно сумме уплачиваемых ими налогов, и каждая группа избирала в городскую думу одинаковое число гласных. Систему органов городского общественного управления составили:

1.          Городское избирательное собрание для избрания гласных через каждые 4 года;

2.          Городская дума (распорядительный орган);

3.          Городская управа (исполнительный орган).

В задачи городского самоуправления входило решение местных культурно-хозяйственных дел: внешнее благоустройство города, содержание городских коммуникаций, забота о народном продовольствии, образовании, принятие мер против пожаров, содержание благотворительных учреждений, музеев, театров, библиотек, больниц. Компетенция городского самоуправления строго ограничивалась пределами города и отведенных ему земель.

Земские и городские учреждения просуществовали в первоначальном виде меньше 30 лет, но успели принести немало пользы. Однако в развитии общественного управления стала усматриваться угроза политическому господству дворянства, российская буржуазия активно вытесняла из земских и городских учреждений представителей дворянства, росло значение земской демократической интеллигенции.

12 июля 1889 г. было издано Положение о земских участковых начальниках, которое положило конец надеждам земских учреждений распространить свое влияние на волости. К земским участковым начальникам перешли функции мировых судей, положение усилило роль дворянского элемента в земских учреждениях и контроль администрации над ними. Дворянству было предоставлено решительное преобладание в земских собраниях. Задачей контрреформы было превращение земских учреждений в разновидность исполнительных органов при губернаторской власти, земские должностные лица превратились в государственных служащих: им присваивались чины и позднее стали выплачиваться государственные пенсии. Центральным мероприятием стало учреждение *органа административного надзора* за земскими учреждениями, подчинявшегося специальному Совету министерства внутренних дел.

В 1892 г. было принято Городовое положение, в котором установлен чрезвычайно высокий имущественный ценз городских избирателей. Таким образом, была завершена организация системы административно-хозяйственных учреждений при Министерстве внутренних дел, низшим звеном которой стали земства. Однако под влиянием неудач русско-японской войны и антиправительственных демонстраций 12 декабря 1904 года правительство было вынуждено принять закон об учреждении *Государственной думы,* изданный 6 августа 1905 г. Таким образом, в России было учреждено народное представительство. Вместе с тем сохранение самодержавного характера власти сказалось на последующих событиях, приведших в Февральской революции 1917 г.

Анализ характера местного самоуправления (управления) в дореволюционной России позволяет сделать следующие выводы:

1.          Местное управление (самоуправление) в России со времени Петра I выступало как три системы: бюрократическая, земская и сословная;

2.          Демократичность местного самоуправления относилась прежде всего к дворянству как господствующему в обществе сословию;

3.          Местное управление не было обособлено от государственного, его исполнительные органы представляли собой местные звенья единой вертикали управления, состоявшие из назначаемых чиновников. Основное отличие было в наличии выборных представительных органов;

4.          Управление на всех уровнях характеризовалось ограниченностью полномочий представительной власти.

Местные органы государственной власти и управления в советский период. В первые годы существования Советского государства наблюдалось многообразие форм территориальных образований. Конституция РСФСР 1918 г. сохранила деление страны на губернии, уезды, волости; основными территориальными образованиями стали области. Высшими органами власти на местах в пределах каждой территории являлись *съезды Советов* (областной, губернский, уездный, волостной), а в период между съездами – их *исполнительные комитеты*. Эта Конституция закрепила многоступенчатые выборы в Советы. Избирательное право было неравным: рабочим предоставлялись некоторые преимущества перед крестьянами, были лишены избирательного права частные торговцы, монахи и духовенство, бывшие служащие полиции, осужденные в судебном порядке. Фактически повсеместно голосование было открытым, а не тайным.

*Исполнительно-распорядительными органами* съездов Советов являлись исполнительные комитеты, которые руководили всеми сторонами общественной жизни. Вся оперативная работа проводилась в отделах исполкома, построенных по отраслевому принципу, кроме них также создавались различные органы вспомогательного характера – комиссии, комитеты, совещания и т.д. Действовал принцип «двойного» подчинения, т.е. отраслевые отделы исполкома подчинялись Совету данной области и одновременно соответствующему наркомату в центре, а отдельные наркоматы и ведомства имели свои управленческие органы и учреждения на местах, независимые от местных Советов. К ним относились управления железных дорог, местные отделения народного (затем государственного) банка, система сберегательных касс и т.д.

Конституция СССР 1936 года преобразовала местные Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся. Съезды Советов были упразднены, Советы стали постоянно действующими органами власти. Все Советы избирались гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Исполкомы стали только лишь исполнительно-распорядительными органами.

В 1957 г. было принято постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами». Права местных Советов расширялись в области планирования народного хозяйства, производстве и распределении продукции предприятий местной промышленности. Возросла роль областных Советов как высших звеньев системы местных органов власти.

Конституция СССР 1977 г. изменила название Советов на Советы народных депутатов. Все Советы составляли единую систему, которую возглавлял Верховный Совет СССР. Структура системы органов власти отражена в таблице 1.

Таблица 1

|  |  |
| --- | --- |
| Органы власти | Количество |
| 1 | 2 |
| Верховный Совет СССР | 1 |
| Верховные Советы союзных республик | 15 |
| Верховные Советы автономных республик | 20 |
| Краевые Советы | 6 |
| Областные Советы | 121 |
| Советы автономных округов | 8 |
| Районные Советы | 3000 |
| Городские Советы | 2000 |
| Поселковые Советы | 3700 |
| Сельские Советы | 41100 |

Местные Советы являлись звеньями единой системы органов государственной власти. На них была возложена задача обеспечить экономическое и социальное развитие территорий. Местные Советы получили право рассматривать проекты планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, осуществлять контроль за соблюдением ими законодательства, координировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов и т.д. Конституцией была установлена обязательность применения актов местных Советов, было зафиксировано право профсоюзов, комсомола и других массовых общественных организаций участвовать в управлении государственными и общественными делами. Таким образом, курс на повышение роли местных Советов народных депутатов сочетался с определенным усилением роли общественных организаций в управлении социально-экономическими процессами и развитием самоуправления.

Однако на практике фактически верховенство в Советах принадлежало не представительным, а исполнительным органам. Исполнительные комитеты созывали сессии Советов, организовывали их подготовку и проведение. Исполкомы были вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Советов, они координировали деятельность постоянных комиссий. По существу аппарат как в советских, так и в партийных органах превалировал над выборными лицам в Советах.

Изучение исторического опыта местного самоуправления в России в современный период развития страны – необходимое условие для формирования эффективного управления на местах.

Современное состояние местного самоуправления в России и основные причины, сдерживающие его развитие

Современное состояние местного самоуправления в России сегодня находится на начальной стадии своего развития и уровень его эффективности остается пока низким. Основными причинами этого являются:

1.          Значительное запаздывание с проведением реформы местного самоуправления;

2.          Недооценка, неполное понимание, ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, о его важности и полезности для развития демократических преобразований всего российского общества;

3.          Фактическая отстраненность населения от процесса принятия решений по вопросам местной жизни и под свою ответственность;

4.          Низкий уровень научного обеспечения местного самоуправления;

5.          Недостаточный уровень методического обеспечения работ по организации местного самоуправления, по формированию и применению регламентирующих и обеспечивающих это управление документов;

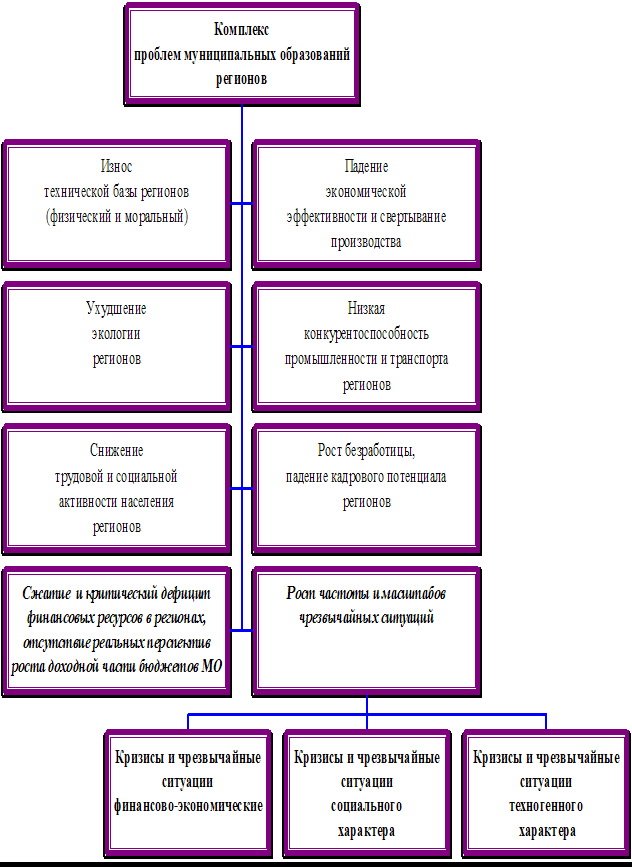
6.          Слабая законодательная база местного самоуправления;

7.          Неудовлетворительное кадровое обеспечение местного самоуправления;

8.          Отсутствие у органов власти и должностных лиц федерального ранга необходимой ответственности за несоблюдение гарантий местного самоуправления и за превышение своих полномочий;

9.          Плохое использование опыта местного самоуправления.

Рис. Проблемы муниципальных образований в регионах России в настоящее время.



**Приоритетные направления исследований в области местного самоуправления**

1.          Усиление и ускорение исследований, связанных с созданием современной целостной системы местного самоуправления. Необходимость методологического и методического обеспечения местного самоуправления.

2.          Усиление правового обеспечения местного самоуправления. Слабость правового обеспечения заключается в плохом качестве принятых нормативных правовых документов, часть из которых приходится неоднократно дополнять, доделывать, что существенно снижает доверие к законодательным и исполнительным органам власти.

3.          Научное обеспечение разработки и реализации программ перехода территориальных образований к местному самоуправлению.

**Основополагающие вопросы, требующие первоочередного решения:**

1.          Разделение задач, решаемых федеральными, региональными и местными органами власти, разграничение и установление ответственности каждой из них.

2.          Разграничение собственности на федеральную, региональную и собственность местного сообщества.

3.          Укрепление финансово-экономической базы местного самоуправления. Органы местной власти ограничены в области бюджетно-налоговой политики. Необходима новая модель бюджетно-налогового устройства.

4.          Государственная поддержка местного самоуправления.

**Глава III. Сущность и содержание муниципальной**

**социально-экономической политики**

Местная социально-экономическая политика – это важнейшая составная часть систем местного самоуправления. Местная социально-экономическая политика – это взаимосогласованная совокупность социальных, экономических, экологических целей и установок (ориентиров), а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным сообществом и органами самоуправления. При разработке и практической реализации местной социально-экономической политики необходимо применять программно-целевой подход, который дает возможность достичь поставленных целей, конечных результатов с наименьшими затратами, преодолеть ведомственную разобщенность, объединить интересы

Главная  и конечная цель местной социально-экономической политики – улучшение качества жизни населения, образующего местное сообщество, и увеличение его вклада в развитие всего общества.

Важнейшие составляющие местной социально-экономической политики являются социальная, экономическая, экологическая, научно-инновационная и другие виды местной политики.

В местной социальной политике главный ориентир – улучшение качества жизни населения, образующего местное сообщество. Это прежде всего уровень, образ и продолжительность жизни населения. Главный ориентир местной экологической политики – улучшение качества окружающей человека среды путем уменьшения и предотвращения ее загрязнения и создания в конечном счете для населения соответствующей территории среды обитания с заранее заданными благоприятными для человека свойствами. Эта задача включает в себя улучшение качества земли на территории местного сообщества и сопредельных территориях, улучшение качества воды, используемой местным сообществом, улучшение качества воздушной среды обитания населения, уменьшение выбросов вредных веществ в атмосферу и предотвращение загрязнения сточных вод. Главный ориентир местной экономической политики – эффективность ведения местного хозяйства и увеличение на этой основе бюджетных и внебюджетных доходов, необходимых для решения местных задач, связанных с улучшением качества жизни местного сообщества.

Конкретный состав и содержание целей социально-экономической политики зависят от потребностей в социально-экономических преобразованиях, учета объективных экономических законов, развивающихся закономерностей, реальных возможностей и способов достижения целей.

При разработке и практическом осуществлении местной социально-экономической политики необходимо также применение принципов целенаправленности, эффективности, оптимальности и многовариантности, системности и комплексности.

**Местная экономическая политика.** В условиях рыночной экономики и децентрализации местные власти проводят самостоятельную экономическую политику, направленную на поддержку малого бизнеса и привлечение новых инвестиций. Местную экономическую политику можно рассматривать как комплекс мер, осуществляемых органами местной власти или при ее участии, направленных на расширение экономического потенциала территории и повышение эффективности его использования, усиление конкурентоспособности местных предприятий. Конечной целью местной экономической политики служит рост качества жизни – обеспечение эффективной занятости и создание надежной налоговой базы для местного бюджета, позволяющей реализовывать необходимые социальные программы. Основная задача местной экономической политики – создание благоприятных условий для развития экономики.

Важнейшими составными частями местной экономической политики в западноевропейских странах являются:

1.          Местная налоговая политика;

2.          Инвестиционная политика;

3.          Политика землепользования.

Процесс формирования местной политики заключается в подготовке вариантов-сценариев экономического развития. На каждом уровне реализуются те функции, которые могут быть на нем выполнены.

Основные направления местной экономической политики:

1.          Поддержка начинающего малого бизнеса. Оказание помощи местному бизнесу предполагает проведение современной политики размещения производства;

2.          Привлечение фирм и внешних инвестиций. Привлечение фирм и инвестиций осуществляется путем рекламы, создания имиджа, маркетинга города. Города и регионы должны знать свои специфические, профильные характеристики;

3.          Поддержка внутренних инвестиций;

4.          Содействие инновациям, распространению передовых технологий и росту качества. Призвана стимулировать развитие передовых и наиболее перспективных производств, для этого используются такие направления, как распространение новых технологий, стимулирование мобильности кадров, предоставление венчурного капитала, содействие повышению квалификации;

5.          Маркетизация (становление рынка и рыночной инфраструктуры);

Существует несколько типов местной экономической политики, которые классифицируются по объекту воздействия. Рассмотрим типы местной экономической политики в таб. 2.

Таблица 2

|  |  |
| --- | --- |
| Капитал | Мобилизация местного капитала, направлена на межрегиональное перемещение капитала, привлечение инвестиций, работу с инвесторами. |
| Рабочая сила | Поддержание местного квалификационного потенциала в результате обучения, образования и повышения квалификации, направлена на повышение качества трудовых ресурсов, уменьшение риска иммиграции высокообразованных кадров. |
| Нововведения | Улучшение локальной передачи знаний, создание учреждений, способствующих возникновению нововведений, стимулирование их применения в экономике |
| Технология | Улучшение внутригородской передачи технологических знаний, создание учреждений, занимающихся разработкой технологий, направлена на создание благоприятного инновационного климата. |
| Коммуника-ции | Развитие, усиление и упрочнение внутригородских межотраслевых связей, их совершенствование даст импульс экономическому развитию. |
| Экономи-ческая среда | Использование местных предпосылок для создания местной экономической среды, направлена на создание благоприятного предпринимательского климата, надежной инфраструктуры. |
| Предприятия определенно-го размера и фазы развития | Создание условий для образования новых, содействие развитию имеющихся мелких и средних предприятий. Создание сопутствующих производств для крупных предприятий, определяющих структуру в городе. |

Перечисленные выше типы местной экономической политики не реализуются в чистом виде. Для каждой территории и периода ее экономического развития ищется рациональное сочетание тех или иных типов, что представляет задачу формирования конкретной местной экономической политики.

Инструменты местной экономической политики рассмотрены в таб. 3.

Таблица 3

|  |  |
| --- | --- |
| Финансовая помощь | Пособия, гранты, предоставление ссуд, выдача гарантий по ссудам |
| Налоговая и тарифная политика | Уменьшение местных налогов и отсрочка их выплаты, освобождение от сборов и уменьшение взносов, варьирование ставок налогов, особые соглашения о налогах |
| Политика в области инфраструктуры | Расширение связанной с экономикой инфраструктуры, подготовка территории для промышленных предприятий, очистка заброшенных территорий, расширение социально-бытовой инфраструктуры |
| Политика в области недвижимого имущества | Скупка земельных участков, продажа предприятиям муниципальных земельных участков, предоставление права на долгосрочное пользование, продажа земельных участков для строительства жилья работникам предприятий |
| Планирование организации строительных работ и выдача разрешений на строительство | Выделение производственных зон в планах использования и застройки земельных участков, рассмотрение предварительных запросов и заявок на строительство, ускорение официальной процедуры оформления и выдачи разрешений на строительство |
| Привлечение предприятий и консультации | Предоставление информации о местах для размещения, прямая реклама для отдельных предприятий, консультирование и курирование местных предприятий |
| Прочие мероприятия | Размещение заказов на местных предприятиях |

Деятельность местных властей в сфере экономики, учитывая ограниченность ресурсов, заключается в ускорении нужных процессов, а не в прямом участии в деятельности отдельных предприятий. Процесс формирования конкретной местной экономической политики заключается в подготовке стратегии экономического развития города и концепции местной экономической политики.

Важнейшими составными частями местной экономической политики являются:

¨          Структурная;

¨          Инвестиционная;

¨          Предпринимательская и финансовая политика.

Проведение местной структурной политик опирается на принципы целенаправленности, системности, эффективности и оптимальности. К числу основных задач органов местного самоуправления по разработке и реализации структурной политики можно отнести:

¨      Определение наиболее существенных сложившихся и ожидаемых в перспективе структурных диспропорций в экономике города;

¨      Формирование стратегических установок совершенствования структуры экономики города;

¨      Выбор и обоснование эффективных направлений структурных преобразований экономики города;

¨      Создание и обеспечение функционирования организационно-экономического механизма регулирования и поддержки процессов структурных преобразований в экономике города.

Сущность местной инвестиционной политики можно определить как целенаправленную и научно обоснованную деятельность органов территориально самоуправления по привлечению инвестиционных ресурсов для решения проблем социально-экономического развития территории. Содержание местной инвестиционной политики состоит в:

¨      Определении социальных и экономических проблем, имеющих приоритет перед остальными сферами жизнедеятельности территории;

¨      Выборе и обосновании системы целей инвестирования, определении эффективных путей их реализации;

¨      Разработке комплексных мер, направленных на привлечение на территорию средств, достаточных для реализации намеченных целей;

¨      Согласовании в необходимых случаях инвестиционной политики с вышестоящими органами управления;

¨      Создании системы контроля за ходом реализации намеченных мер по привлечению и эффективному использованию инвестиционных ресурсов.

Муниципальная финансовая политика является составной частью социально-экономической политики, проводимой местным сообществом и его органами самоуправления в интересах населения муниципального образования. Сущность муниципальной финансовой политики можно определить как привлечение и рациональное использование ресурсов, составляющих финансовую основу местного самоуправления, в интересах местного сообщества.

Содержание финансовой политики обеспечения реализации городских инвестиционных проектов состоит в следующем:

1.          Определение перечня городских проектов, реализация которых имеет первостепенное значение для местного сообщества;

2.          Формирование системы целей финансовой политики;

3.          Разработка системы мер, направленной на создание финансовой основы местного самоуправления;

4.          Создание механизма реализации финансовой политики поддержки городских инвестиционных проектов.

**Местная социальная политика.** Развитие самоуправления предполагает формирование соответствующего социального механизма, который наряду с хозяйственным механизмом общества является регулятором социальных процессов. Социальная сфера общества имеет собственные законы саморазвития. Социальные системы ориентируются на свою специфику, однако нельзя создать систему экономической целостности, ориентируясь только на собственные интересы.

Местная социальная политика **-** широкая совокупность специфических факторов (цивилизационные особенности, национальные и культурные традиции, господствующие религиозные и управленческие каноны и др.). Существует 3 основных уровня социальной политики; различающиеся по целям, функциям, субъектам и механизмам реализации. На верхнем *федеральном уровне* разрабатывается нормативно-правовая база, принимаются основные законы и формируется система взаимоотношений между субъектами разного уровня. Утверждается бюджет, содержащий в своей расходной части статьи централизованного финансирования направлений социального развития, определяются перечни категорий населения, за социальную защиту и обеспечение которых несет ответственность федеральный субъект управления. На уровне *региональной* социальной политики решаются задачи обеспечения комплексного, сбалансированного развития территории, конкретизируются и наполняются специфическим содержанием те или иные положения федеральных решений, вырабатываются механизмы их привязки а региональным проблемам. *Местный* уровень призван в значительно большей мере конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенные в рамках федеральной и региональной социальной политики, привязать их к особенностям тех или иных муниципальных образований, учесть специфику демографических, экологических, ресурсных и прочих характеристик муниципального образования. Местная социальная политика должна представлять собой комплексное, многослойное образование, стержнем которого являются требования федерального уровня. На них накладываются региональные требования, и вся эта система на местном уровне дополняется решениями и мероприятиями, предъявляющими дополнительные требования к системе социального управления.

Современная социальная политика должна строиться с учетом следующих обстоятельств:

¨          Приоритетность проблем социальной защищенности населения в условиях вхождения в рынок;

¨          Повышение роли личного трудового вклада в удовлетворении материальных, социально-культурных и бытовых потребностей населения;

¨          Формирование нового механизма обосновании и реализации социальной политики.

Основные сферы деятельности местных органов власти при проведении местной социальной политики:

¨          Определение и оценка реального качества жизни всех социальных групп и слоев населения;

¨          Прогноз возможных изменений положения социальных групп и слоев под воздействием экономических и социально-психологических факторов;

¨          Разработка основных принципов, целей и задач формирования и реализации социальной политики;

¨          Выявление общих и специфических проблем каждой из социальных групп;

¨          Изыскание источников финансирования мероприятий;

¨          Разработка проектов, программ и других мероприятий по решению социальных проблем;

¨          Исследование отношения населения к предлагаемым проектам и программам;

¨          Корректировка проектов и программ с учетом общественного мнения;

¨          Реализация проектов и программ, включая контроль за реализацией.

Структура местной социальной политики должна быть четко определена. Если учесть необходимость направленности социальной политики на совершенствование качества жизни населения соответствующей территории, то структура местной социальной политики заключается в следующих направлениях:

¨          политика повышения уровня жизни населения;

¨          политика обеспечения здоровья и продолжительности периода активной жизнедеятельности населения;

¨          политика формирования здорового образа жизни населения.

Повышение уровня жизни населения подразумевает прежде всего учет системы следующих показателей:

¨  Денежные доходы населения и прожиточный минимум;

¨  Цены и тарифы;

¨  Покупательная способность денежных доходов и расходы населения;

¨  Обеспечение населения товарами и услугами;

¨  Потребление населением продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг;

¨  Бюджет семьи по категориям населения, личное имущество граждан;

¨  Обеспечение жильем, объектами хозяйственно-бытового назначения и коммунальными услугами.

¨  При определении образа жизни населения учитывается:

¨  Занятость населения, безработица, забастовки;

¨  Образование и культура;

¨  Социальная безопасность, правонарушения и преступность;

¨  Обеспечение населения объектами культуры, искусства, спорта, их доступность и степень использования;

¨  Охрана окружающей среды.

¨  Здоровье и продолжительность жизни населения:

¨  Состояние здоровья и заболеваемость населения;

¨  Развитие сферы здравоохранения, обеспеченность объектами здравоохранения и уровень обслуживания;

¨  Экологическая безопасность.

**Социальная защита населения.** Социальную защиту можно определить как систему законодательных, экономических, социальных и социально-психологических гарантий, обеспечивающую всем трудоспособным гражданам равные права и условия для повышения своего благосостояния за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства, а нетрудоспособным и социально-уязвимым слоям населения (в первую очередь инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям и т.п.) - преимущества в пользовании ОФП прямую материальную и социально-психологическую поддержку в различных ее формах. Объектом социальной защиты являются социально неблагополучные, малообеспеченные и нуждающиеся в помощи и поддержке группы населения.

            Защита социально неблагополучных слоев населения не должна сводиться только к материальному содержанию. Они должны быть значительно шире и направлены на поддержание социального статуса малообеспеченных и нетрудоспособных личностей в условиях сохранения их нормальных социальных связей и отношений, адаптироваться в новых социальных условиях.

            Важнейшим направлением в процессе формирования и реализации программ социальной защиты населения должны стать программы социальной защиты. Основными требованиями к программам на этапе их формирования являются: учет основных направлений воздействия рыночных отношений на основные сферы жизнедеятельности населения; изменение ролей субъектов социальной защиты, то есть увеличения значимости негосударственных программ; определение социальных групп и слоев, которые принимают на себя основные удары и тяготы переходной экономики, анализ соотношений между бедными и богатыми, занятыми (частично или полностью) и неработающими, нуждающимися в различных формах поддержки и вспомоществования, их учет в процессе разработки программ.; методологическое требование при приоритетов разработки программ социальная защита - учет специфики развития территории, степени остроты и настоятельности решения социальных проблем.

            Основными субъектами социальных программ являются органы территориального управления, которые с помощью законодательных, бюджетных и административных рычагов формируют и реализуют программы. Объектом выступает население в целом, являющееся при всей сложной внутренней структуре особой социальной общностью.

**Демографическая политика**. Сущность демографической политики заключается в формировании в долгосрочной перспективе желательного режима воспроизводства населения, что подразумевает сохранение или изменение тенденций в области динамики и структуры населения, рождаемости, смертности, семейного состава, внутренней и внешней миграции, качественных характеристик населения. Демографическая политика состоит из комплекса мер:

            а) экономических, к которым относятся пособия;

            б) административно-правовых, к которым относятся законодательные акты, регламентирующие браки, разводы, положение детей в семье, условия занятости и режима труда работающих женщин-матерей, внутреннюю и внешнюю миграции;

            в) воспитательных и пропагандистских.

К числу задач муниципальных органов по разработке и реализации демографической политики относится необходимость:

¨     максимально учесть сложившуюся демографическую обстановку;

¨     предвидеть возможные демографические последствия социально-экономических решений, принимаемых на государственном и местном уровне разработать и реализовать систему мер, направленных на смягчение сложившейся демографической ситуации и предотвращение будущих нежелательных тенденций в развитии населения.

**Социальная политика в сфере охраны здоровья.** Социальную политику в области охраны здоровья можно определить как управление и регулирование процессов, способствующих оздоровлению населения.

Задачи органов местного самоуправления в разработке и реализации социальной политики в области охраны здоровья населения заключаются в рациональном сочетании решения проблем федерального значения и местных. Органы местного самоуправления должны обеспечить эффективное включение мероприятий по охране здоровья в общую систему социальной политики, проводимой в регионе.

**Жилищная политика**. Органы местного самоуправления участвуют в формировании и реализации жилищной политики по ряду направлений. Планируют новую застройку с учетом фактора реальной платежеспособности населения.. Учитывая снижение финансовых возможностей государства и большинства семей, не имеющих жилья или желающих улучшить жилищные условия, нужно ориентироваться на более скромные и экономичные жилищные стандарты, одновременно развивая строительную базу, новую технологию строительства и внедряя удобные планировки жилья в соответствии с платежеспособным спросом населения. По мере роста благосостояния жителей жилищные стандарты должны улучшаться.

**Управление социальным развитием**. К вопросам местного значения в сфере социального развития, входящих в предмет местного самоуправления, относят:

¨          комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

¨          участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;

¨          обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

¨          проведение активной политики повышения уровня жизни, социальной поддержки населения в направлении реализации его возможностей самостоятельно обеспечить свое благосостояние;

¨          местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов, сборов, решение иных финансовых вопросов местного значения;

¨          содержание и  использование муниципального жилого фонда и нежилых помещений;

¨          организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранение, обеспечение санитарного благополучия населения;

¨          содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного и профессионального образования;

¨          создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

Этот круг вопросов составляет основную предметную область местной социальной политики и определяет задачи субъекта управления.

Последовательность (технология) разработки местной социально-экономической политики

1.          Определяется система показателей, характеризующих качество жизни населения, образующего местное сообщество.

2.          Определяется фактическое значение показателей качества жизни местного сообщества.

3.          Определяется уровень качества жизни местного сообщества дифференциальным методом и отклонения фактических значений от показателей, принятых за базу (значения социальных показателей, достигнутых в предшествующем периоде, местные, региональные, государственные, международные стандарты).

4.          Выявляются причины отрицательных и положительных отклонений фактических значений показателей качества жизни местного сообщества от показателей, принятых за базу.

5.          Определяются резервы (возможности) улучшения показателей качества жизни населения за счет устранения выявленных негативных причин и использования положительных факторов.

6.          Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет бюджетных средств (местного, федерального, регионального бюджетов).

7.          Определяются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет внебюджетных средств.

8.          Выявляются возможности улучшения качества жизни местного сообщества за счет привлеченных, заемных средств.

9.          Устанавливаются целевые значения показателей качества жизни местного сообщества с учетом всех реальных возможностей и ограничений.

10.        Определяется общий размер финансовых и материальных средств, необходимых для достижения целевых значений показателей качества жизни местного сообщества.

11.        Формируются условия, благоприятные для достижения целевых значений показателей качества жизни местного сообщества. Производится правовое (законодательное), информационное, техническое, кадровое, социально-экономическое обеспечение, социально-психологическая подготовка практической реализации разработанной социально-экономической политики.

12.        Проверяется готовность к реализации разработанной местной социально-экономической политики и принимается решение о ее практическом осуществлении.

**Заключение**

Формы управления и самоуправления во многом определяются государственными формами, политическими режимами и политическими системами. Формы, содержание и принципы управления и самоуправления в федеративных государствах и конфедеративных республиках существенно отличаются от таковых в унитарных государствах.

Формирование государственности, организация систем управления и самоуправления – это естественноисторический процесс, формирующийся снизу вверх, а не наоборот. Причем самоуправление первично, складывается раньше остальных систем. Местное самоуправление – это фундамент всей системы государственности.

Управление и самоуправление в России должны строиться с учетом всей специфики российского общества и государства. При формировании институтов власти и управления необходимо сочетать интересы как всех народов России, так и народов исторически сложившихся территориальных образований. Местные органы власти также следует формировать с обязательным учетом многонационального состава населения каждой республики, области, края и округа.

В настоящее время Россия находится в состоянии глубокого экономического кризиса и одной из главных проблем, от решения которой зависит преодоление этого кризиса является организация эффективного местного самоуправления. Это обусловлено следующими причинами:

¨    Неизбежность преобразования всей системы управления, целесообразность рассредоточения государственной власти между всеми уровнями управления;

¨    Необходимость обеспечения активного, равноправного, реального участия населения России в управлении развитием ее социально-экономической сферы;

¨    Необходимость усиления ориентации местных сообществ на самопомощь, на усиление деловой активности всего дееспособного населения соответствующей территории;

¨    Необходимость преодоления экономического кризиса в России путем использования имеющихся резервов территориальных образований.

России ещё не раз придется вернуться к проблеме соотношения центральной и местной властей и к выбору адекватных для неё форм местного самоуправления.

**Список использованной литературы**

1.          Местное самоуправление: проблемы методологии и организации / Под ред. доктора экономических наук, доктора философских наук, проф. В.Я. Ельмеева, доктора экономических наук, проф. В.Н. Ивановой. – СПб: Изд-во СПбГУ, 1997. – 352 с.

2.          Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – М.: Высшая школа, 1986.

3.          Государственное регулирование и местное самоуправление: социальная ориентация: Сборник тезисов и докладов на международной конференции 26-27 ноября 1996 г. / Под ред. д.э.н., д.ф.н., проф. В.Я. Ельмеева, д.э.н., проф. В.Н. Ивановой. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1996. – 208 с.

4.          Основы местного самоуправления в городах России. – СПб, 1995.

5.          Социально-экономические проблемы местного самоуправления: Сборник тезисов докладов конференции 25 октября 1996 г. / Под ред. з.д.н. РФ, д.э.н., проф. Л.М. Чистова. – СПб.: РИО ИСЭП РАН, 1996. – 156 с.

6.          Журнал «Новые Санкт-Петербургские врачебные ведомости», 1999, №2.

7.          Широков А.Н., Юркова С.Н. Реформа местной власти в России / Сборник методических материалов по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – СПб.: Вести, 1995.

8.          Барашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: МГУ, 1996.

9.          Горный М.Б. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – СПб, 1997.

10.        Гневко В.Н., Когут А.Е. Развитие местного самоуправления. – СПб.: РАН ИСЭП, 1996.

11.        Фадеев В.И. Местное самоуправление: Российский вариант. – М., 1993.