

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВ- ЛЕНИЕ

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ

Министерство образования и науки Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
"Тамбовский государственный технический университет"

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Методические указания
для студентов 4 курса дневного отделения
специальности 270105



Тамбов
◆ Издательство ТГТУ ◆
2006

УДК 630.681.7

Рецензент
О.А. Корчагина

Составители:
И.В. Гиясова
О.Н. Кожухина

Муниципальное управление: Метод. указ. / Сост.: И.В. Гиясова, О.Н. Кожухина. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. 24 с.

Методические указания содержат перечень тем по курсу "Муниципальное управление".
Предназначены для студентов 4 курса специальности 270105 дневной формы обучения.

© Тамбовский государственный
технический университет (ТГТУ),
2006

Учебное издание

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Методические указания

Составители:

ГИЯСОВА Ирина Викторовна
КОЖУХИНА Ольга Николаевна

Редактор В.Н. Митрофанова
Компьютерное макетирование М.А. Филатовой

Подписано в печать 23.03.06

Формат 60 × 84 / 16. Бумага газетная. Печать офсетная
Гарнитура Times New Roman. Объем: 1,39 усл. печ. л.; 1,36 уч.-изд. л.
Тираж 50 экз. С. 153

Издательско-полиграфический центр
Тамбовского государственного технического университета,
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ВВЕДЕНИЕ

Цель дисциплины состоит в обучении студентов принципам создания структур местных органов власти в новых социально-экономических условиях развития России и их влияния на процессы градорегулирования.

В задачи дисциплины входит изучение основ менеджмента; приемов эффективного управления муниципальными образованиями; методов практического применения знаний о муниципальном управлении в системе градостроительной деятельности.

Изучение курса "Муниципальное управление и социальное планирование" предполагает освоение теоретических знаний и получение практических навыков, позволяющих анализировать управленческие и социально-экономические процессы на конкретной городской территории, пользоваться методами научных исследований в различных направлениях местного самоуправления, принимать на основе полученных знаний оптимальные решения в области муниципального управления.

Тема 1 Развитие местного самоуправления в России

- 1 Предмет, цели и задачи дисциплины "Муниципальное управление и социальное планирование".
- 2 Система местного самоуправления отдельных территорий. Исторические истоки. Муниципалитеты в России до октября 1917 г. и в первые годы Советской власти.
- 3 Переход к централизованной системе государственного управления, введение принципа единства государственной собственности.
- 4 Понятие "местное самоуправление" в Конституции Российской Федерации (ст. 130), принятой в 1993 г. Понятия муниципальной собственности и муниципальной службы.

1 Изучение дисциплины "Муниципальное управление и социальное планирование" тесно связано с такими дисциплинами учебного плана, как "Правовое регулирование городской деятельности и жилищное законодательство", "Экономика городского строительства и хозяйства" и т.д. Подобная связь определяется спецификой предмета дисциплины "Муниципальное управление и социальное планирование". Глубокое усвоение материала данной дисциплины предполагает знание важнейших закономерностей и тенденций в развитии города, основных теоретических положений и практического опыта организации управления. Предметом дисциплины являются категории, принципы и закономерности развития системы управления муниципальным образованием.

2 Корни местного самоуправления уходят далеко вглубь веков. В 1766 г. Екатерина II издала манифест о создании комиссии для обсуждения местных нужд. Законодательство Екатерины II можно считать первой попыткой формирования отечественного муниципального права.

Александр II провел реформу 1870 г., которая предоставляла городскому самоуправлению сравнительно широкую самостоятельность в ведении городского хозяйства и решении местных дел. 17 октября 1905 г. Николай II учредил законодательную Государственную думу. 3 марта 1917 г. принята Декларация Временного правительства, где во главу угла предстоящих преобразований ставилась реформа местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права.

3 Послеоктябрьская судьба местного самоуправления была недолгой. Осуществлялся переход к централизованной системе государственного управления, введение принципа единства государственной собственности. Идея местного самоуправления вновь возникла в общественной жизни во второй половине 80-х годов, что было связано с поиском путей реорганизации государственной власти и управления в стране. В апреле 1990 г. принят Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". В июле 1991 года принят Закон "О местном самоуправлении в РСФСР". 12 августа 1995 года принят Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления". 6 октября 2003 г. принят Федеральный закон Российской Федерации № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

4 Конституция РФ выделяет местное самоуправление, как отдельную сферу гражданской самостоятельности и активности, суть которого – в праве населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Понятие муниципальной собственности включает в себя: средства местного бюджета; муниципальные внебюджетные фонды; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы; муниципальные предприятия и организации, банки и др. финансово-кредитные учреждения; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта. Муниципальная служба – это профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Тема 2 Место муниципального хозяйства в системе хозяйственных отношений

- 1 Особенности муниципального хозяйства: виды и типы.
- 2 Основные отличия местного самоуправления от федеральной власти и муниципального хозяйства от государственного и частного.
- 3 Четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти, вызванных ее общественным характером.
- 4 Признаки государства, которые несут на себе местное самоуправление и муниципальное хозяйство.
 - 1 Муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения. Различают следующие виды муниципальных хозяйств: коммунальная модель муниципального хозяйства (основным ресурсом являются налоги с населения); коммунально-рентная модель (налоги населения дополняются обложением производителя продукции и услуг); муниципально-рентная модель (подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории).
 - 2 Муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности и, прежде всего, в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства – общественным характером использования результатов деятельности.
 - 3 Четыре основных отличия органов местного самоуправления от органов государственной власти: самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых

органами государственной власти; самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения); для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности; эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная.

4 Государство передает местному самоуправлению функции и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой право контроля за их исполнением. Местное самоуправление является властью, но властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе.

Тема 3 Ресурсы муниципального хозяйства

- 1 Материальные ресурсы. Кадровый потенциал территории.
- 2 Правовой ресурс. Другие ресурсы: финансовые, организационные.
- 3 Факторы, определяющие особенности муниципального хозяйства.
- 4 Форма расселения на данной территории и его социальные характеристики. Учет инфраструктурного единства территории.

1 Развитие территории в значительной степени определяется материальными ресурсами, поскольку от них зависит эффективность инвестиций, вкладываемых в регион, они определяют структуру производственной деятельности и благосостояние населения. К материальным ресурсам относят природные ресурсы (земля, недра и др.), а также и производственный потенциал, производственные мощности, расположенные на данной территории. Но производственная деятельность невозможна без основного ресурса – кадрового потенциала территории.

2 Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону (правовой ресурс). Значительную роль в структуре понятия играют и другие виды ресурсов: финансовые, организационные и т. п.

3 Основными факторами, определяющими особенности муниципального хозяйства, являются: территории и природные условия, совместные интересы в хозяйственной деятельности, форма расселения населения на данной территории и его социальные характеристики, учет инфраструктурного единства территории.

4 При определении характеристик территории муниципального образования чрезвычайно важен учет инфраструктурного единства территории. Определение особенностей территории рассматривается с позиции тех задач, которые государство возложило на органы местного самоуправления, поэтому от объема предметов ведения и полномочий напрямую зависит оптимальность размера территории. Для определения оптимальной территории муниципального образования принципиально важно определить характеристики субъекта управления, поскольку именно в них определяется цель деятельности муниципального образования. Главная характеристика муниципального образования – объем его компетенции. Соотнесение объема компетенции муниципального образования и характеристик территории, есть не что иное, как соотнесение целей деятельности муниципального образования и возможностей территории, что позволяет определить оптимальность выбранной территории муниципального образования.

Тема 4 Основные направления муниципальной политики

- 1 Муниципальная политика в экономической сфере.
- 2 Муниципальная политика в социальной сфере.
- 3 Муниципальная политика в политической сфере.
- 4 Муниципальная политика в духовной сфере.

1 Муниципальная политика в экономической сфере направлена, прежде всего, на: стабилизацию экономического положения; использование местных и региональных ресурсов; формирование в муниципальном образовании механизма саморазвития; формирование рыночной инфраструктуры; создание системы финансово-экономическим мер; оказание поддержки предприятиям; развитие малого предпринимательства и т.д.

2 Муниципальная политика в социальной сфере, прежде всего, должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в частности: улучшение состояния окружающей среды; удержание на социально безопасном уровне безработицы; поддержку населения живущего ниже уровня прожиточного минимума.

3 Муниципальная политика в политической сфере направлена на: реализацию прав и свобод гражданина и человека на территории муниципального образования; соответствие принимаемых решений важнейшим интересам населения, тенденциям социально-экономического развития и морально-психологической ситуации в муниципальном образовании; реализацию отработанных демократических процедур участия населения в управленческом процессе; учет общественного мнения; реализацию механизма разрешения спорных и конфликтных ситуаций между субъектами и субъектами и объектами муниципального управления и т.д.

4 Муниципальная политика в духовной сфере направлена на: поддержку и развитие в нынешних условиях учреждений культуры и образования; развитие у населения политического правового сознания; повышение уровня морали и нравственности в среде муниципальных служащих и населения; развитие эстетического сознания и культуры у подрастающего поколения; поддержку и развитие искусства на территории муниципального образования; поддержку веротерпимости и помощь церкви.

Тема 5 Муниципальная собственность. Управление муниципальной собственностью

- 1 Формирование муниципальной собственности.

- 2 Управление и распоряжение муниципальным имуществом.
- 3 Приватизация муниципального имущества.
- 4 Муниципальная политика в отношении муниципальной собственности.
- 5 Инвентаризация и регистрация муниципальной собственности.
- 6 Аренда муниципальной собственности.

1 К объектам муниципальной собственности относятся:

- жилищный и нежилой фонд социально-культурного и бытового назначения;
- жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие социальные объекты;
- инженерная инфраструктура городов, городской пассажирский транспорт, объекты внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов;
- предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, а также оптово-складские мощности, необходимые для обеспечения товарооборота;
- учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта (кроме объектов областного значения).

2 После оформления права муниципальной собственности органы местного самоуправления осуществляют права собственника: владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом как субъекты гражданского права. Распределение полномочий между органами местного самоуправления осуществляется в соответствии с Уставом муниципального образования.

3 Особое место в системе российского законодательного и нормативно-правового регулирования занимает законодательная и нормативно-правовая база приватизации государственного и муниципального имущества. (ГК РФ сделки по приватизации не регулирует). Процесс приватизации в 1991 – 1997 гг. основывался на Законе РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ" от 03.07.91.

4 Собственником муниципального имущества является муниципальное образование как юридическое лицо и субъект гражданского права. От его имени функции собственника исполняют представительные и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные на то Уставом муниципального образования, другими нормативно-правовыми актами. Муниципалитет обязан формировать свою имущественную политику, так, чтобы обеспечить использование муниципального имущества как инструмента экономического развития территории по целевому назначению с извлечением максимального социального и /или коммерческого эффекта.

5 После вступления в силу Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" право муниципальной собственности на недвижимость подлежит государственной регистрации в едином государственном реестре прав на недвижимость (ЕГРП).

Однако это не освобождает муниципалитеты от необходимости вести собственный реестр муниципального имущества, учитывающий не только объекты недвижимости, но и другие основные средства, находящиеся на балансе муниципальных предприятий и учреждений.

6 Передача муниципального имущества различным организациям для использования на условиях договора аренды является одним из важнейших видов непосредственной хозяйственной деятельности муниципалитетов – надежным источником пополнения местного бюджета и действенным инструментом экономического развития территории. Наиболее распространена аренда муниципального недвижимого имущества: зданий, помещений, земельных участков.

Тема 6 Общие сведения о недвижимости. Рынок земли и недвижимости в городской экономике

- 1 Роль земли и недвижимости в рыночной экономике.
- 2 Город и недвижимость.
- 3 Понятие недвижимости.
- 4 Особенности недвижимости как товара.
- 5 Что такое рынок недвижимости.
- 6 Основные системы регистрации прав на недвижимость.
- 7 Проблемы становления рынка земли и недвижимости в Российской Федерации.

1 Сфера недвижимости является одной из существенных составляющих в любой экономической структуре. Фактически без рынка недвижимости не может быть рынка вообще, поскольку рынок труда и рынок капитала сами вряд ли могут существовать (банки, инвестиционные компании, биржи сами приобретают и арендуют помещения, необходимые для их деятельности).

Еще более значимой сфера недвижимости оказывается для сферы производства. Ни одно промышленное предприятие не может существовать без такого материального дополнения, как здания и сооружения.

2 Развитый рынок недвижимости является сильнейшим стимулом для развития многих отраслей городской экономики. За развитием рынка недвижимости неуклонно следует повышение уровня жизни, улучшение инвестиционной и эстетической привлекательности города. Недвижимость и организация ее оборота (рынок недвижимости) – чрезвычайно важные компоненты городской экономики.

3 Понятие недвижимости выступает как двуединое: с одной стороны, это материальная собственность со всеми ее физическими свойствами и характеристиками, а с другой – нематериальная собственность или право собственности.

Недвижимость – это земельные участки, и объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Негосударственные субъекты собственности на землю в России имеют права не на все недра, соответствующие их земельному участку, а только на общераспространенные полезные ископаемые (глина, песок и т.п.). Недра и воздушное пространство принадлежат полностью государству.

4 Основными признаками недвижимости как товара являются: недвижимость стационарна, непотребляема и долговечна. Важной особенностью недвижимости является необходимость постоянного управления ею. Право собственности на недвижимость не носит абсолютного характера и ее оборотоспособность ограничена. Отсюда вытекает то, что комплекс прав на недвижимость включает общественные и частные права.

5 Самое главное, что определяет рынок недвижимости, это оборот недвижимости, т.е. возможность перехода объектов недвижимости от одних к другим. Оборот недвижимости не может происходить сам по себе, его необходимо регулиро-

вать. Средство для такого регулирования – инфраструктура рынка недвижимости. Сегменты рынка недвижимости – это жилье, земля, нежилые здания, сооружения, помещения.

6 Права на объекты недвижимости могут выступать в качестве товара только благодаря системе регистрации прав, которая поэтому является стержнем рынка недвижимости. В мировой практике существуют две принципиально различные системы регистрации – регистрация прав на недвижимость и регистрация сделок с недвижимостью. Основным критерием для классификации является предмет регистрации, в соответствии с которым выделяют титульные системы регистрации (регистрация прав) и акты системы регистрации (или регистрации сделок).

7 Основными мерами по реализации государственной политики в сфере городской земли и недвижимости являются: разграничение прав собственности на землю между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями; создание государственной кадастровой системы учета единых объектов недвижимости; совершенствование системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; введение единого налога на недвижимость и др.

Тема 7 Инфраструктура рынка недвижимости

- 1 Что такое инфраструктура рынка недвижимости.
- 2 Основные компоненты инфраструктуры рынка недвижимости.
- 3 Связь между инфраструктурным обеспечением и эффективностью рынка недвижимости.
- 4 Основные направления и задачи реформирования инфраструктуры рынка недвижимости.

1 Инфраструктура рынка недвижимости (ИРН) – это посредническая деятельность по созданию условий для развития рынка недвижимости, а также сами созданные этой деятельностью условия. Эту деятельность осуществляют представители публичной власти (государственные и муниципальные органы и организации) и профессиональные организации, которым наданы правом осуществлять соответствующую деятельность.

2 Можно выделить следующие основные компоненты ИРН: правовое обеспечение рынка недвижимости; учет недвижимости и регистрация прав на нее; градерегулирование; оценка и налогообложение недвижимости; установление стандартов деятельности на рынке недвижимости и стандартов объектов недвижимости, контроль за соблюдением стандартов; информационное обеспечение, подготовка и реализация предложений по совершенствованию функционирования рынка недвижимости; обучение профессиональной деятельности на рынке недвижимости.

3 Важность инфраструктуры для эффективного развития и функционирования рынка недвижимости доказана практикой. В случае ее рациональной организации рынок получает дополнительные импульсы для развития: увеличивается скорость оборота объектов недвижимости и капитала, что приводит к росту эффективности экономики в целом; создаются понятные правила игры для всех участников рынка, которые получают правовые гарантии; снимаются избыточные административные барьеры, блокируется процесс "самопроизвольного" разрастания бюрократического аппарата; обеспечивается свободный доступ на рынок недвижимости всем его участникам.

4 Основными направлениями и задачами реформирования ИРН на современном этапе являются: введение и применение норм, предотвращающих административное бездействие; предотвращение государственной (муниципальной) монополии на рынке услуг, связанных с функционированием рынка недвижимости; последовательный переход к учету земельных участков и расположенных на них объектов как единых объектов недвижимости; разделение государственных и негосударственных функций в системе учета недвижимости; упрощение технологии процесса, согласование форм учета и регистрации недвижимости; планирование развития территорий (разработка генеральных, стратегических планов);

Тема 8 Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований

- 1 Общие положения.
- 2 Развитие муниципального образования.
- 3 Управление комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.
- 4 Основные элементы системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

1 Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования отнесено к полномочиям местного самоуправления и в настоящее время становится его главной функцией. Если муниципальное образование – это целостная социально-экономическая система, то муниципальное хозяйство – это часть этой сложной системы. Современная ситуация становления местного самоуправления характеризуется тем, что отсутствуют разработанные подходы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

2 Существуют три трактовки понятия "развитие муниципального образования": развитие инфраструктуры муниципального образования, хозяйственной деятельности; "генеральный план застройки" или "генеральный план капитального строительства"; как целостное социально-экономическое явление, включающее в себя наряду с традиционно муниципальными сферами жизнедеятельности (такие, как коммунальное хозяйство) и иные сферы, в том числе взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, экономическими структурами различных форм собственности и др.

3 Под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимают управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

4 Необходимым условием осуществления самоуправления является наличие трех составляющих: население (жители), территория проживания, коллективные потребности (интересы) жителей. Население – главный субъект и одновременно объект управления (местное сообщество). Объектом управления выступает сам процесс развития муниципального образования.

Тема 9 Территориальные основы местного самоуправления

- 1 Понятие территориальных основ местного самоуправления.
- 2 Факторы, определяющие особенности муниципального образования.
- 3 Принципы определения оптимальной территории муниципального образования.
- 4 Ассоциации и союзы муниципальных образований.

1 Территориальные основы местного самоуправления в общем виде определены ч. 1 ст. 131 Конституции РФ: "Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций. В ст. 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" установлено, что муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная указанным Федеральным законом, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

2 Основными факторами, характеризующими территорию внутри субъекта России, являются: территория и природные условия; совместные интересы в хозяйственной деятельности, форма расселения населения и его социальные характеристики, учет инфраструктурного единства территории.

3 Основными принципами определения оптимальной территории муниципального образования являются: принцип баланса субъекта и объекта управления; принцип минимизации уровня исполнения полномочий.

4 Наличие интересов совместного проживания и хозяйствования – основной фактор, определяющий единство территориального управления. Наиболее эффективно исполнение полномочий на минимально возможном уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла.

5 Муниципальные образования вправе создать межтерриториальные объединения в форме ассоциаций и союзов, основными целями которых являются: содействие в реализации прав граждан на местное самоуправление, координация деятельности муниципальных образований; содействие развитию и укреплению государственного устройства России. Объединения муниципальных образований, существующие в России, делятся на общероссийские, межрегиональные и региональные.

Тема 10 Финансы муниципального образования

- 1 Финансово-экономические основы местного самоуправления.
- 2 Понятие финансов муниципального образования.
- 3 Финансовое планирование деятельности органов местного самоуправления.

1 Финансово-экономические основы местного самоуправления – это совокупность норм-принципов (прежде всего конституционных), закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований (принцип достаточности ресурсов; принцип использования ресурсов подведомственной органу власти территории; принцип инфраструктурной целостности; принцип содействия органов государственной власти развитию финансово-экономических основ местного самоуправления).

2 Муниципальные финансы – совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением. Муниципальные финансы образуются из трех источников: государственных средств; собственных средств муниципального образования; заемных средств или муниципального кредита. Процесс управления муниципальными финансами состоит из трех стадий: 1) финансовое планирование; 2) бюджетный процесс; 3) оценка результатов. В структуре органов местного самоуправления этой деятельностью занимаются: финансовые органы; бюджетные органы; контрольные органы. Смещение этих функций недопустимо.

3 Различают три основных вида планирования: долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное. Наиболее важно долгосрочное планирование, поскольку именно на нем определяется стратегия развития муниципального образования: определяются приоритеты развития и финансирования (т.е. планируются расходы) и составляется перспективный финансовый план развития доходной базы муниципального образования. При среднесрочном планировании определяются расходы на инвестиционные проекты, виды и объемы привлекаемого финансирования. Краткосрочное планирование закладывает объемы расходов на инвестирование и текущие расходы на финансовый год, составляет прогноз по различным доходным источникам и их распределение по конкретным статьям расходов.

Тема 11 Местный бюджет

- 1 Понятие местного бюджета.
- 2 Бюджетный процесс.
- 3 Расходы местных бюджетов.
- 4 Доходы местных бюджетов.

1 Местный бюджет – это план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов.

Выделяют, как правило, два вида бюджетов: текущий бюджет и бюджет развития (инвестиционный бюджет). Текущий бюджет обеспечивает первоочередные нужды городского хозяйства. Бюджет развития включает в себя совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие городского хозяйства. В зависимости от сроков планирования финансовой деятельности выделяют три вида бюджетов: краткосрочный (1 год); среднесрочный (3 года); долгосрочный (свыше 5 лет).

2 Планирование, исполнение и оценка результатов исполнения составляют процесс, называемый бюджетным. Согласование бюджетных вопросов происходит по вертикали (между органами государственной власти и органами местного самоуправления) и по горизонтали (внутри самого муниципального образования).

3 Расходная часть местных бюджетов включает расходы на: решение вопросов местного значения, установленные законодательством РФ; исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; обслуживание и погашение долга по муниципальным займам; обслуживание и погашение муниципального долга по ссудам; ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска. Существуют политическая, административная, специфическая, функциональная и юридическая классификации расходов.

4 Основными источниками доходов, которыми располагают органы местного самоуправления, являются: местные налоги и сборы; неналоговые поступления; доходы от собственной хозяйственной деятельности; муниципальный кредит. Состояние городских финансов определяется следующими факторами: состоянием хозяйствующих субъектов; ресурсами, расположенными на территории муниципального образования; объемом прав и полномочий, предоставленных органам местного самоуправления государством; профессионализмом муниципальных служащих.

Тема 12 Коммунальная инфраструктура

- 1 Коммунальная инфраструктура. Основные понятия.
- 2 Основные экономические характеристики жилищно-коммунального комплекса.
- 3 Финансово-экономическое и техническое состояние предприятий ЖКХ.
- 4 Инвестиции в жилищно-коммунальный комплекс.
- 5 Принципы организации работы предприятий коммунальной инфраструктуры.
- 6 Естественная монополия в коммунальном секторе.

1 Коммунальная инфраструктура (коммунальный сектор городской экономики) включает в себя ряд подсистем: жилищно-коммунальный комплекс (ЖКХ), (бюджетный) сектор, сектор благоустройства. Особенности коммунальной инфраструктуры являются: а) блага, производимые предприятиями коммунального хозяйства, относятся к категориям локальных и социально значимых благ; б) сложная система взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг; в) монопольное положение большинства предприятий комплекса на локальных рынках.

2 По объемам реализации продукции эта отрасль экономики, по существу, входит в ведущую тройку после газовой и нефтяной отраслей. Но жилищно-коммунальный комплекс относительно равномерно рассредоточен по всей территории страны, поэтому как нечто масштабное и единое часто не воспринимается.

Жилищно-коммунальный комплекс в настоящее время характеризуется крайней неразвитостью рыночных конкурентных механизмов хозяйствования, затратной системой ценообразования, большой и нерациональной энергоемкостью. Преобладание административной системы хозяйствования и неполное (в первую очередь бюджетное) финансирование лишают предприятия ЖКХ стимулов к сокращению непроизводительных затрат.

3 Жилищно-коммунальный комплекс в значительной мере является заложником завышенных социальных обязательств государства. Сектор характеризуется крайней неразвитостью рыночных конкурентных механизмов хозяйствования, затратной системой тарифного регулирования предприятий-монополистов, большой и нерациональной энергоемкостью. Техническое состояние основных фондов ЖКХ характеризуется критически высокой степенью износа.

4 Потенциальная инвестиционная привлекательность отрасли базируется на практически гарантированном сбыте продукции и на формализованных прозрачных правилах ценообразования (регулируемая) монополий, что позволяет минимизировать риски инвестора.

Задача состоит в том, чтобы осуществляемые уже сегодня текущие платежи, покрывающие неэффективность комплекса, превратить в инвестиционные ресурсы. Это не требует повышения тарифов для потребителей, это задача повышения эффективности бизнеса в секторе.

5 Базовые принципы организации развития коммунальной инфраструктуры могут быть сформулированы следующим образом:

- строительство локальных (внутриплощадочных) инженерных сетей для подключения к объектам коммунальной инфраструктуры должно производиться каждым конкретным застройщиком с использованием кредитных и других инвестиционных схем;
- инженерное обеспечение земельных участков магистральными и разводящими сетями под жилищное и иное строительство это также фактор конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности города;
- развитие и модернизация имеющихся объектов коммунальной инфраструктуры для обеспечения ресурсами новых потребителей может производиться за счет перечисленных выше источников, а также за счет включения расходов в тарифы на соответствующие услуги и за счет средств местных бюджетов, в том числе за счет привлеченных заемных ресурсов с возможностью впоследствии использовать для их возврата перечисленные источники.

6 В коммунальном секторе работает большое число организаций, занимающих монопольное положение на локальном рынке товаров и услуг. Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях" дает следующее определение: "Естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров".

Тема 13 Жилищная экономика и жилищная политика

- 1 Основные понятия.
- 2 Особенности спроса и предложения на рынке жилья.
- 3 Взаимоотношения рынка жилья и жилищных услуг.
- 4 Доступность жилья.
- 5 Жилищная политика.

1 Масштабы жилищного сектора городской экономики обычно характеризуются, по крайней мере, тремя основными показателями: долей жилищного фонда в стоимости основных фондов или национального богатства; долей расходов городского бюджета, связанной с жилищным сектором; долей жилищных и жилищно-коммунальных расходов в бюджете среднестатистического домохозяйства.

2 Одна из важных особенностей предложения жилья – его инерционность. Поэтому на практике цены в краткосрочной перспективе не вырастают настолько, насколько они должны были бы вырасти согласно экономической теории, потому что начинает действовать другая особенность рынка – возможность отложенного спроса. Кроме того, следует учитывать, что основная масса жилищного фонда представляет собой уже используемое жилье. Поскольку существенную роль играет не только соотношение спроса и предложения, но и ожидания продавцов и покупателей, рынок жилья подвержен "раскачиванию".

3 В жилищной экономике принято разделять рынок жилья как совокупности жилых единиц, физически присутствующих на рынке, и рынок жилищных услуг как некой совокупности благ, "генерируемых" жилой единицей (защищенность от непогоды и возможность пребывания в комфортных условиях, и т.д.).

4 Исследования доступности жилья имеют чрезвычайно важное значение, в частности, при разработке механизмов ипотечного жилищного кредитования. Наиболее простым индикатором доступности жилья, широко используемым в межстрановых и межгородских сравнениях, является соотношение рыночной стоимости некой стандартной жилой единицы (например, для России – квартиры площадью 54 кв. м) и годового дохода средней семьи (в нашем примере – семьи из трех человек).

Банки, рассчитывая сумму кредита, на которую может претендовать заемщик, как правило, исходят из того, что ежемесячная выплата не должна составлять более 30 процентов семейного дохода (сложившийся общемировой стандарт).

5 Меры в области жилищной политики разрабатываются и реализуются исходя из анализа: изъянов рынка, (например, риск недоинвестирования); сравнительной эффективности различных видов субсидии; внешних эффектов существования социального жилищного сектора.

Наиболее распространенными направлениями регулирования государством жилищной политики являются: установление стандартов; административное регулирование арендной платы; субсидирование организаций, занимающихся строительством и эксплуатацией жилья; учет жилищных проблем при комплексном территориальном планировании.

Тема 14 Жилищная экономика и жилищная политика

- 1 Жилищные платежи и проблема их установления.
- 2 Помощь при оплате жилья и коммунальных услуг.
- 3 Формирование социального жилищного фонда.
- 4 Управление жилищным фондом.

1 В рыночном секторе уровень арендной платы определяется в первую очередь соотношением спроса и предложения и достаточно точно отражает потребительские качества жилища, включая его местоположение.

В социальном жилищном фонде не ставится задача извлечения прибыли, поэтому ситуация, когда в эксплуатации длительное время находится жилье, затраты на содержание которого не покрываются арендной платой и иными платежами нанимателя, является достаточно типичной.

2 Основной формой помощи гражданам при оплате жилья и коммунальных услуг являются так называемые субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии), величина которых зависит от дохода домохозяйства.

Величина предельно допустимой доли расходов, связанных с использованием жилым помещением, в доходе семьи является в первую очередь результатом некоторого консенсуса в обществе относительно того, что является "допустимым", а также того, какие именно расходы подлежат субсидированию (в большинстве субъектов РФ он установлен в диапазоне 18...20 % от совокупного дохода семьи).

3 Общим признаком, характерным для всех форм социального жилья, является использование административных процедур при его распределении. Вторым характерным признаком является субсидирование социального жилья из общественных финансов.

Сокращение доли социального жилищного сектора является общей тенденцией последних десятилетий.

4 Управление жилищным фондом – это организация содержания и ремонта жилья, а также предоставления необходимых коммунальных услуг самостоятельно или по договорам с подрядными организациями на основе финансового и технологического планирования. Объектом управления всегда является конкретный жилой дом или совокупность жилых домов.

Тема 15 Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления

- 1 Местный референдум.
- 2 Муниципальные выборы.
- 3 Иные формы непосредственной демократии.
- 4 Муниципальное избирательное право.
- 5 Избирательный процесс в муниципальном образовании.

1 Местный референдум – голосование граждан, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований. Конституция РФ (ст. 130) закрепляет референдум в качестве одной из форм местного самоуправления. Она признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32). Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

2 Муниципальные выборы – форма непосредственного волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически, в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уста-

вом муниципального образования, и имеющего целью определение представителей населения соответствующего муниципального образования, которые в индивидуальном порядке или в составе коллегиального органа власти решают от имени населения вопросы местного значения, а также иным образом осуществляют местное самоуправление. Нормативно-правовая база муниципальных выборов в Российской Федерации включает в себя: федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативно правовые акты муниципальных образований.

3 Помимо вышеперечисленных способов реализации населением права на местное самоуправление, можно выделить следующие: участие в собраниях, сходах граждан; участие в митингах, шествиях, демонстрациях, пикетировании и/или их организации; направление обращений в органы местного самоуправления; реализация нормотворческой инициативы; участие в органах территориального общественного самоуправления; другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

4 Выборные представительные органы местного самоуправления формируются на основе муниципального избирательного права. Избирательное право рассматривается в широком и узком смыслах слова. В широком смысле – это объективное право, институт отрасли муниципального права – система норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с формированием органов и должностных лиц местного самоуправления. Источником муниципального избирательного права в РФ является ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ", а на уровне субъекта федерации, например, Избирательный Кодекс (Закон) Тамбовской области. В узком смысле – это субъективное право конкретного гражданина избирать и быть избранным в представительные органы либо должностным лицом местного самоуправления.

5 Стадии избирательного процесса: назначение даты выборов; формирование избирательных комиссий; составление списков избирателей; формирование избирательных округов и участков; выдвижение и регистрация кандидатов; предвыборная агитация; голосование; установление результатов выборов; повторное голосование, повторные и дополнительные выборы; опубликование итогов голосования; обжалование нарушений избирательных прав.

Тема 16 Территориальное общественное самоуправление. Организационно-правовые основы формирования и деятельности выборных представительных органов местного самоуправления

- 1 Понятие и сущность территориального общественного самоуправления.
- 2 Органы территориального общественного самоуправления.
- 3 Правовой статус представительного органа местного самоуправления.
- 4 Понятие правового статуса депутата. Элементы правового статуса депутата.
- 5 Понятие главы муниципального образования. Правовой статус главы муниципального образования.
- 6 Исполнительный орган местного самоуправления. Понятие и признаки.

1 Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

2 В соответствии с законодательством РФ и ее субъектов на территории микрорайона, жилищного комплекса, села, поселка, улицы, квартала, многоквартирного дома с прилегающими участками земли и на иных частях территории муниципального образования могут создаваться органы территориального общественного самоуправления: советы (комитеты) микрорайонов, жилых комплексов, поселков; квартальные, уличные дворовые, домовые советы (комитеты).

3 Органы городского самоуправления: а) содействуют инициативным группам граждан в проведении собраний (сходов), конференций и принимают в них участие; б) оказывают организационную и методическую помощь при создании органов территориального общественного самоуправления и их ассоциаций; в) устанавливают перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления; г) предоставляют на договорной основе органам территориального общественного самоуправления помещение для осуществления их деятельности, материальные и финансовые средства; д) содействуют разрешению споров между органами территориального общественного самоуправления.

4 Представительный орган местного самоуправления (далее Дума) – это выборный коллегиальный представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, количество и срок полномочий которых определяется в Уставе муниципального образования. Глава муниципального образования может входить в состав Думы или даже быть ее председателем. Организационными формами работы Думы являются: заседания Думы; работа постоянных и временных депутатских комиссии; функционирование рабочих групп. Организационно-техническое обеспечение работы Думы осуществляется аппаратом Думы.

5 Понятие правового статуса депутата. Правовой статус депутата – это его положение в общественных отношениях, урегулированное нормами права. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления (далее – депутата Думы) в общих чертах регулируется ст. 18 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Более подробная регламентация депутатской деятельности отнесена к юрисдикции субъектов федерации.

Правовой статус депутата Думы состоит из следующих элементов: 1) формирование – избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании; 2) компетенция; 3) ограничения; 4) гарантии; 5) ответственность.

6 Исполнительный орган местного самоуправления (администрация) возглавляет Глава муниципального образования. Глава муниципального образования – выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования и наделенное полномочиями на решение вопросов местного значения в соответствии с Уставом.

7 Администрация является постоянно действующим органом местного самоуправления при Главе, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции в границах муниципального образования. Администрация наделена определенной компетенцией; имеет полномочия властного характера; имеет территориальный масштаб деятельности; осуществляет в соответствии с законом особую исполнительно-распорядительную деятельность; ее деятельность подзаконна – основывается

ся на действующем законодательстве РФ и субъектов федерации; подотчетна Главе и Думе; имеет соответствующую структуру, утвержденную Главой муниципального образования. Глава непосредственно формирует администрацию и руководит ею.

Тема 17 Органы местного самоуправления

- 1 Основные органы местного самоуправления, занимающиеся вопросами городского развития и планирования.
- 2 Классификация органов местного самоуправления.
- 3 Структура органов местного самоуправления.
- 4 Образование органов местного самоуправления
- 5 Принципы построения структуры органов местного самоуправления.

1 В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 1) органами местного самоуправления являются выборные органы и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Данный закон в ст.14 устанавливает, что каждое муниципальное образование должно иметь выборный представительный орган местного самоуправления. Кроме представительного органа в уставе муниципального образования должно быть определено, какие органы и должностные лица будут осуществлять исполнительно-распорядительные функции в системе местного самоуправления. Чаще всего муниципальные образования создают местную администрацию, деятельностью которой руководит глава муниципального образования либо глава администрации муниципального образования.

2 При изучении органов местного самоуправления как субъектов управления муниципальным хозяйством используют классификацию их по следующим признакам: по способу образования органы местного самоуправления делят на выборные и др.; по назначению – органы общего и специального назначения; по предметам ведения – органы, решающие вопросы местного значения и исполняющие отдельные государственные полномочия; по способу принятия решений – принимающие решения в коллегиальном порядке или единолично; по типу исполняемых функций – представительные и исполнительные.

3 Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления – представительного органа местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления – основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества, когда все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются: а) в различных пропорциях представительным органом и выборным высшим должностным лицом; б) представительным органом; в) выборным высшим должностным лицом (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур. Модель "сильный мэр – совет"; модель "слабый мэр – совет"; модель "совет – управляющий"; модель "городская комиссия"; модель "мэр – собрание".

4 Известны следующие основные избирательные системы: мажоритарная система выборов в одномандатных округах и пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений. Существует, хотя и редко применяется, еще одна разновидность избирательных систем, предназначенная для формирования комиссии в соответствующей модели структурной организации местного самоуправления. В настоящее время применяются смешанные системы, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной.

Выбор той или иной избирательной системы во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности.

5 Основными принципами построения структуры органов местного самоуправления являются: принцип целевой ориентации муниципального образования; принцип горизонтального разделения функций; принцип вертикального разделения функций; принцип одноуровневости бюджета; принцип комплексности.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Бузырев В., Чекалин В. Экономика жилищной сферы: Учебное пособие. М., 2001.
- 2 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М., 1995.
- 3 Ветров Г.Ю. Кодекс лучшей практики в сфере муниципального управления. М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
- 4 Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М.: Фонд "Институт экономики города", 2005 г.
- 5 Вильямский В., Дедяев В. Муниципальные образования России в условиях рыночной экономики. Ростов н/Д., 1996.
- 6 Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: МОНФ, 1997.
- 7 Воронин А.Г. Муниципальное хозяйственное управление: проблемы теории и практики. М., 2002.
- 8 Глушенко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право. СПб.: Питер, 2004.
- 9 Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1, 2 // Собр. законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
- 10 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Федер. закон от 06.10.2003. № 131.
- 11 Зотов В.Б. Система муниципального управления: Учебник для вузов. СПб.: Питер, 496 с.
- 12 Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1995.
- 13 Муниципальный менеджмент / Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ "Банки и биржи", 1997.
- 14 Радченко А.И. Основы городского и муниципального управления: системный подход: Учебник. Ростов н/Д., 1997.
- 15 Система муниципального управления / Под ред. Б.В. Зотова. СПб., 2005.
- 16 Филипов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. Учебник. М., 2000.