# Добронравов Андрей Владимирович

# Программа (концепция) повышения эффективности управления муниципальным хозяйством

# Аннотация

Основной задачей муниципальных органов власти является удовлетворе­ние потребностей населения в продуктах и услугах и создание рабочих мест на своих территориях.

В пределах своих компетенций городская власть обязана: обеспечить комплексное социально-экономическое развитие территории муниципального образования; осуществлять контроль за соблюдением зако­нов предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории муниципального образования; координировать и регулировать их деятельность в области землепользования, охраны окружающей среды, строи­тельства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного и иного обслуживания[[1]](#footnote-2).

Таким образом, важней­шим содержанием деятельности муниципального образования является веде­ние хозяйства.

Муниципальным хозяйством является совокупность предприятий, организаций и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение общих общественных потребностей населения на данной территории.

Повышение эффективности управления муниципальным хозяйством является прямой задачей главы администрации города.

# *Translation from Russian into English*

# DobronravovAndreyVladimirovich

**Program (Concept) of Improving Management Efficiency of the Municipal Economy**

# Abstract

The primary task of the municipal government is to meet the population's needs in products and services and create jobs in the areas.

Within its competence the city government shall: provide overall social and economic development of the area of the municipality; monitor compliance with the laws of the enterprises, organizations and institutions located on the territory of the municipality; coordinate and regulate their activities in land use, environmental protection, construction, use of labor resources, production of consumer goods and social, cultural and other services.[[2]](#footnote-3)

Thus, economic activity is considered to be the essential contents of activities of the municipality.

Municipal economy is a set of enterprises, organizations and institutions involved in economic activities on the territory of the municipality targeted at satisfying general public requirements of the population in thisarea.

The major task of the head of the municipal administration is to improve the management efficiency of the municipal economy.

# Задачи управления муниципальным хозяйством

***Управлением*** является целенаправленное воздействие на систему и ее элементы для сохранения структуры и состояния системы или перевода ее в другое состояние в соответствии с целью функционирования и развития этой системы.

Полный цикл задач управления муниципальным хозяйством включает в себя: мониторинг и анализ текущего состояния, прогноз развития, целеполагание, планирование, распределение функций и ресурсов, организацию, координацию, стимулирование и мотивацию, контроль и оперативное управление, анализ произведенных изменений.

Мониторинг и анализ текущего состояния необходим для формирования «точки отсчета», относительно которой оценивается развитие. Прогноз развития проводится без учета дополнительных управляющих воздействий. После формирования представлений, отражающих «идеальное состояние» проводится сравнение с текущим состоянием. Формулируются общие цели и задачи, а также критерии эффективности, отражающие соответствие настоящего и будущего состояния муниципального хозяйства целям его развития. На этапе планирования формируются программы развития, включающие в себя конкретные проекты и планы мероприятий. При формировании программ распределяются функции между структурными подразделениями, учитываются предполагаемые кадровые, финансовые, информационные и другие ресурсы.

**Программа** это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования[[3]](#footnote-4).

# Эффективность муниципального управления

Под Эффективностью мы понимаем отношение результата к затратам, обеспечившим его достижение.

Существуют три уровня критериев эффективности муниципального управления:

* общая социальная эффективность;
* эффективность организации и функционирования муниципального управления;
* эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

Показателями общей социальной эффективности муниципального управления конкретного муниципального образования являются уровень и качество жизни населения.[[4]](#footnote-5)

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность населения промтоварами, продуктами питания, жильем и т.д.). Доля населения, находящаяся за “чертой бедности” является одним из важнейших показателей, характеризующих уровень жизни в данном муниципальном образовании.

Качество жизни населения характеризуют условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможность использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т.п.

Показателями эффективности организации и функционирования субъекта муниципального управления являются следующие группы:

* финансовые затраты на содержание субъекта управления (удельный вес, расходы на зарплату и др.);
* экономия труда и материалов в системе управления (сокращение трудоемкости и численности, повышение производительности, экономия электроэнергии и материалов и др.);
* затраты времени на выполнение отдельных операций и всего процесса управления (сокращение затрат времени на сбор, обработку информации, выработку и реализацию управленческих решений и др.).

Эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц муниципального хозяйства определяется степенью достижения целей и выполнения конкретных задач, поставленных в Положении о структурном подразделении, а конкретного должностного лица – выполнением в полном объеме требований должностной инструкции.

Экономическую основу муниципального хозяйства составляет муниципальная собственность в различных формах. Размеры и состав муниципальной собственности должны быть достаточными для нормальной жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Наряду с созданием условий жизнедеятельности населения, важным компонентом муниципального хозяйства должны быть инфраструктурные объекты, что предполагает целенаправленное осуществление инфраструктурного строительства. Именно на инфраструктурное строительство целесообразно делать упор в региональных и муниципальных программах развития отраслей и территорий.

Наличие собственной хозяйственной базы является важным условием решения муниципальными органами социальных, экономических и экологических вопросов местного значения. От размеров, структуры и эффективности использования объектов муниципального хозяйства во многом зависит успешное решение всех местных проблем, стоящих перед муниципалитетами.

Формирование эффективной структуры муниципального хозяйства целесообразно увязывать с конкретизацией тех социально-экономических целей и задач, которые логически формируют структуру и определяют систему муниципальных органов управления.

Ежегодно глава администрации города делает доклад о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов управления муниципальным хозяйством, за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, в следующих сферах:

1. экономическое развитие;
2. дошкольное образование;
3. общее и дополнительное образование;
4. физическая культура и спорт;
5. жилищное строительство и обеспечение граждан жильем;
6. жилищно-коммунальное хозяйство;
7. организация дорожного движения;
8. организация муниципального управления;
9. энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

**Стратегическое планирование**

Стратегия должна быть направлена на адаптацию разрабатываемых муниципальных программ и планов к меняющейся экономической реальности. С помощью стратегического планирования можно определить схему будущего развития муниципального хозяйства и возможности удовлетворения общественных потребностей и повышения уровня жизни населения города. Стратегическое планирование и управление муниципальным хозяйством должно быть основой разработки муниципальных программ социально-экономического развития[[5]](#footnote-6).

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования это документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период[[6]](#footnote-7).

Особая социальная значимость и острота проблем муниципального хозяйства обусловливают необходимость разработки четкой системы целей его развития и оптимальных путей их реализации. Именно направленность на достижение конкретных результатов является основой эффективного управления развитием муниципального хозяйства в современных условиях.

Научно-методической основой управления, отвечающий перечисленным требованиям, является программно-целевой подход, направленный на последовательное решение сложных социально-экономических проблем, включая проблемы развития муниципального хозяйства.

# Программно-целевое индикативное управление

Индикативное управление, отличается от прямых методов управления тем, что его основными ресурсами выступают ресурсы иных субъектов хозяйственной деятельности на данной территории. Задача органов управления муниципальным хозяйством заключается в том, чтобы создать соответствующие мотивации, при которых частные интересы будут полностью или частично совпадать с интересами общественными.

Индикативное управление инвестиционными процессами есть не что иное, как управление посредством создания условий и мотиваций хозяйствующих на территории субъектов хозяйственной деятельности для привлечения их ресурсов при решении задач развития муниципального хозяйства.

Индикативное управление выступает как основной метод осуществления инвестиционных процессов при управлении территорией.

# Привлечение инвестиционных ресурсов

Несмотря на необходимость притока в экономику региона и города Владимир существенных инвестиционных ресурсов, в настоящее время рассчитывать на это не приходиться. Это оказывает существенное влияние на объемы инвестиций в экономику, возможности обновления производственных фондов и пополнения оборотных средств предприятий, развитие малого бизнеса, финансирование непроизводственной сферы города и т.д.

Экономическое развитие муниципального образования город Владимир должно быть ориентировано на сбалансированное устойчивое и социально-ориентированное развитие, для обеспечения которого администрации муниципального образования необходимо осуществлять взаимосвязанные управленческие воздействия в различных областях экономики, экологии и социальной сферы.

# Инвестиционная политика

Для понимания самой проблемы инвестиционной политики органа власти необходимо определить основных участников, которые будут являться объектами управленческих воздействий.

Крайне важно, чтобы инвестиционная политика базировалась на нахождении зоны общих интересов для трех основных участников процесса: инвестора, потребителя инвестиций и населения (в лице органа власти и управления).

Инвестиционные проекты реализуются, как правило, в виде территориальных инвестиционных программ. Пакет программ является одной из основных частей плана деятельности органа власти и управления данной территории.

Программа действий должна включать три основных блока, сгруппированных по видам и характерам управленческой деятельности:

* Программа прямого инвестирования. Включает территориальные инвестиционные проекты;
* Программа внешнего инвестирования. Включает проекты, реализуемые иными собственниками на данной территории. Орган власти и управления осуществляет координацию их деятельности в интересах населения данной территории;
* Социальные инвестиционные проекты. Проекты некоммерческого свойства, осуществляемые за счет бюджетных средств и не ставящие целью получение прибыли.

# План мероприятий по реализации концепции повышения эффективности управления муниципальным хозяйством

1. Замена структуры управления (Приложение 1);
2. Написание Стратегии развития города на основании 172-ФЗ, включающей в себя перечень программ развития города, интегрированных с региональными и федеральными программами;
3. Выделение сотрудников администрации, участвующих в инвестиционных процессах, наделение их необходимыми компетенциями и создание мотивационной составляющей для повышения эффективности инвестиционных процессов.
4. Создание муниципально-частных предприятий (МЧП) для реализации программ и проектов и замены неэффективных Муниципальных унитарных предприятий (МУПов)
5. Вовлечение общественности, жителей и предпринимателей в реализацию Стратегии развития г. Владимир.
6. Реализация демократических основ государства посредством развития местного самоуправления.

# Концепция стратегии развития г. Владимир

* Выделение безопасности города Владимир как приоритета развития.
* Выделение Концепции развития города, как туристического центра. Город для туризма в первую очередь это среда обитания для жителей;
* Инфраструктурное дорожное решение. Строительство объездной дороги вдоль железной дороги от ул. Нижняя дуброва с выездом вдоль железнодорожного вокзала с перспективой сплошного проезда со стороны Москвы в сторону Нижнего Новгорода с подъездами к пешеходному центру.
* Выделение Исторического ядра и выделение пешеходной зоны от Золотых ворот до Успенского собора.
* Развитие Нового современного центра города на перекрестке ул. Мира и Октябрьского проспекта (у Белого дома);
* Развитие муниципально-частного партнерства; Формирование туристических кластеров на основе муниципально-частного партнерства.

**Концепция программы развития туризма и сервиса**

Развитие туризма и сервиса в г. Владимире по ряду направлений под брендом **«Владимир – Золотые Ворота России»** (предлагаемая к регистрации формулировка - «Владимир – Золотые Ворота Руси»), английская формулировка **«Vladimir - Тне Golden Gates of Russian Land»**[[7]](#footnote-8) позволит обеспечить продвижение города как туристического центра и его выход на внутренний и международный рынки. Указанный бренд в числе прочих возможных трендов включает в себя тренды «Центр Делового туризма», «Индивидуальный туризм», «Медовый месяц», «Провинциальная Россия»(предполагается разработка туристического продукта включающая в себя посещение старинных городов владимирской области: Суздаль, Муром, Александров, Гороховец и прочие), «Историческое наследие Советской эпохи», «Владимир – город семи ворот», «шапка Мономаха – символ государственной власти», «Владимир Мономах», «Андрей Боголюбский – символ Российской государственности», «Владимир – родина Российской государственности». «Успенский собор – место венчания на Великое княжение», «Клязьменская набережная», «Владимир – Столица древней Руси», «Владимир Красное Солнышко – колыбель христианства».

**Задачи программы развития туризма и сервиса**

Для реализации концепции необходимо решить следующие задачи:

* Создать требующуюся инфраструктуру.
* Сформировать центр ответственности на базе администрации города Владимир.
* Разработать и зарегистрировать Новый логотип и официальный гимн города на основе бренда.
* Объединить под одним брендом многочисленные идеи по развитию туризма в городе.
* Разработать концепцию исторического зонирования города .
* Разработать программы формирования и продвижения туристических продуктов в соответствии с трендами.
* Разработать, опираясь на сформированные концепции маркетинговую, инвестиционную и социальную политики

# Приложение №1

# Организационная структура администрации Муниципального Образования

Составные части элементы организационной структуры должны отвечать требованиям:

* Органическая связь целей, задач и функций элементов с целями, задачами и функциями системы;
* Наличие особенностей, определяющих специфическую роль элементов в осуществлении единых целей системы.

Структура администрации МО должна учитывать структуру вопросов местного значения:

* Среда обитания;
* Управление аппаратом администрации;
* Финансы и Экономика (бюджет, налоги, муниципальная собственность);
* Социальная сфера (образование, культура, физкультура и спорт, туризм, опека и попечительство);
* Обеспечение безопасности (охрана общественного порядка, обеспечение мер противопожарной безопасности, гражданская оборона, защита населения и территории от Чрезвычайных ситуаций);

Число заместителей должно относиться с числом курируемых направлений. Структура администрации не следует подвергать чрезмерному дроблению.

***Департамент*** – подразделение министерства. Применительно только к органам государственной власти.

***Комитет*** – коллегиальная группа.

***Управление*** – не менее 2-ух отделов не менее 11 человек.

**Отдел** – не менее 4-ех человек.

**Сектор** – не менее 2-ух человек.

Должность заместителя руководителя структурного подразделения вводится:

* в Отделе при численности не менее 7 человек;
* в Управлении при наличие в структуре не менее 3 отделов;
* 2-ого заместителя при наличие не менее 6 отделов.

# Структура администрации г. Владимир[[8]](#footnote-9)

В структуру администрации города Владимир входят отраслевые (функциональные) структурные подразделения: Управления, Отделы и другие подразделения. Территориальные органы администрации города Владимир являются юридическими лицами, действуют на основании настоящего Устава и положений о них, утверждаемых Городским Советом народных депутатов города Владимир. На сегодняшний день КТОСы в структуру органов местного самоуправления не входят.

Структурные подразделения администрации города Владимир осуществляют свою деятельность на основании положений о соответствующих структурных подразделениях, утверждаемых главой администрации города Владимир[[9]](#footnote-10).

Организационная структура это документ, устанавливающий количественный и качественный состав подразделений организации и схематически отражающий порядок их взаимодействия между собой.

На сегодняшний день в организационной структуре администрации не прослеживается прямой подчиненности, иерархии управления, коммуникационных связей.

Сформулируем положения структуры управления, направленной на развитие экономики, которая не учитывает личностных данных руководителей, в которой будет предполагаться рациональная бюрократия при формализации всех административных процессов. Для проектирования данной структуры мы подходим с принципом эволюционного пути развития. Не разрушая элементов системы, создаем новую структуру, выделяем связи подчиненности.

В прямом подчинении у главы администрации города находятся только либо его заместители, либо руководители подразделений, от которых напрямую зависит выполнение главой своих полномочий. Таким образом, выделяем четыре заместителя по основным направлениям работы: управление аппаратом; социальная сфера; экономика и финансы; среда обитания. Должности Глав районных администраций целесообразнее всего разместить на одной иерархии с заместителями и поставить в прямую подчиненность главе города. Решая оперативные вопросы на местах, руководители районных администраций должны быть напрямую связанны с главой города. Предполагаемый вопрос о выборности глав администраций считаем в корни неверным. Наблюдается слияние административной и публичной власти, которые должны находиться в разных плоскостях. Главы администраций находятся в структуре местной администрации, а не в структуре Городского совета и должны быть организаторами исполнения принятых решений.

Рассмотрим подразделения, находящиеся на сегодняшний день в прямом подчинении у главы администрации и их необходимость в этом. Первым в этом списке является Управление секретариата главы города, заявленной задачей которого является «эффективное обеспечение реализации полномочий главы администрации города Владимир». В структуру Управления входят группа референтов и «Отдел по координации работы структурных подразделений администрации города и взаимодействию с населением», функции которого не связаны напрямую с работой Главы города, а больше принадлежат к сфере полномочий заместителя главы, руководителя аппаратом.

Управление по экономической безопасности и борьбе с коррупцией состоит из отдела административно-технического надзора и отдела экономической безопасности.

Главной задачей отдела административно-технического контроля является предупреждение (профилактика), выявление и пресечение правонарушений в сфере благоустройства на территории города, в соответствии с действующим законодательством.

Отдел по экономической безопасности не имеет собственных целей и задач. Экономикой занимается Управление экономики, а работоспособность контрагентов, с которыми заключаются договоры, или которые участвуют в закупках, либо регулируется ФЗ, либо в случае недобросовестности контрагентов доказывается в судебном порядке, либо попадает под юрисдикцию городского управления по борьбе с экономическими преступлениями. Функции борьбы либо профилактики коррупции также выполняются уполномоченными организациями, либо аппаратными службами. Аналогия подобного управления проводится с Внутренней Службой Безопасности, функции которой заключаются в создании агентурной сети и обеспечение безопасности руководства. В случае с назначаемым по контракту главой администрации, при демократических формах управления, не то ни другое недопустимо.

Отдел административно-технического контроля необходимо вынести в Контрольно-ревизионное управление. Отдел по экономической безопасности ликвидировать.

В состав Финансового управления входят: Отдел правового обеспечения, работы с персоналом и делопроизводства; Бюджетный отдел; Отдел финансирования социальной сферы; Отдел финансов производственных отраслей и управления внутренним долгом; Контрольно-ревизионный отдел; Отдел налоговых и неналоговых доходов; Отдел бухгалтерского учета и отчетности. По сути, основная часть отделов в данном подразделении исключительно финансово-экономического характера и не имеет надобности прямого управления главы администрации.

Мы выделяем из данного подразделения Контрольно-ревизионный отдел (КРО), функции которого имеют контролирующие значение и прямое отношение к властным полномочиям руководителя. Данное подразделение должно стать управлением (КРУ), быть в непосредственном подчинении у главы администрации, включать в себя отдел административно-технического контроля, иметь в своей структуре отделы по ревизии муниципальных учреждений и муниципальных предприятий и осуществлять контроль:

1. За использованием и распоряжением средств бюджета города, а также муниципальным имуществом города;
2. За экономической целесообразностью, эффективностью и безопасностью использования средств бюджета города;
3. За сохранностью муниципальной собственности, её использованием и распоряжением организациями независимо от их организационно-правовых форм.
4. За качеством работ и фактическим выполнением объемов принятых работ, текущим выполнением работ, оплата по которым осуществляется за счет средств бюджета города;
5. Осуществление муниципального контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области архитектуры и градостроительства;
6. Выявление и предупреждение правонарушений в сфере благоустройства, организация и осуществление муниципального контроля над выполнением юридическими, должностными, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований законодательства в сфере благоустройства и озеленения на территории муниципального образования г. Владимир.

Функции КРУ имеют существенную роль в работе главы администрации. Делегируя свои полномочия заместителям и, соблюдая жесткую иерархию управления, глава администрации сталкивается с проблемой потери власти. По системной теории сумма власти в организации неизменна и приращение власти у одной части системы на определенную величину с неизбежностью приводит к потере власти у другой части системы на эту же величину. Делегируя свои полномочия заместителям, глава администрации, по сути, передает свои властные полномочия, которые регулируются при помощи контроля и возвращаются при контрольной проверке.

Задачами КРУ так же будет являться комплексное осуществление контроля за работами и условиями соблюдения контрактов во всех сферах, к которым причастны органы МСУ.

Управление ЖКХ и Отдел по охране окружающей среды соответственно попадают под ведомство заместителя, курирующего сферу Среды обитания.

Управление по культуре и туризму. Следует выделить образовательные функции из культуры и туризма. Подразделения, выполняющие образовательные функции следует передать в ведомства Управления образования. Культура и туризм во владимирской области и Владимире, в частности, неотделимы и должны стать экономически направлены, то есть их целью должно стать извлечение дохода. На основании этой концепции следует, что культура и туризм должны перейти в ведомство заместителя, курирующего сферу экономики и финансов.

Управление архитектуры, строительства и земельных ресурсов находится в прямом подчинении заместителя главы города, который находится на должности начальника управления. Основными целями и задачами управления являются:

1. Участие в формировании и проведении градостроительной политики администрации города;
2. Регулирование градостроительной деятельности на территории города;
3. Обеспечение условий осуществления градостроительной деятельности на территории города в соответствии с основными принципами законодательства о градостроительной деятельности;
4. Обеспечение условий для реализации планов и программ развития городской территории, систем инженерного, транспортного обеспечения и социального обслуживания, сохранения природной и культурно-исторической среды;
5. Обеспечение условий по использованию и строительному изменению объектов капитального строительства, земельных участков и иных объектов.
6. Считаем, что на сегодняшний день оно находится в сфере экономики посредством сложившейся ментальности, исторически сложившейся территориальной привязке по месту нахождения и подсознательно необоснованной связью с финансами. Находясь в сфере Среды обитания, оно изначально должно быть ориентировано не на получение дохода, а на создание благоприятной среды для жизни человека.
7. Управление наружной рекламы и информации не смотря на то, что имеет отношение к внешнему облику города и создает условия для жизни горожан имеет прямое отношение к экономике, создавая облик и внутренний имидж города для внешней среды, имея возможность контролировать единые концепции рекламы и непосредственную связь с малым, средним бизнесом и предприятиями, задействованными в сфере культуры и туризма должно оставаться в ведомстве заместителя, курирующего вопросы экономики.



1. Цицин П.Г. Проблемы устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и пути их решения. - М.: Новый век, 2012. - с.20 [↑](#footnote-ref-2)
2. Tsitsin P.G. Problems of Sustainable Social and Economic Development of Municipalities and their Solutions. – M.: Novyvek, 2012. – p.20 [↑](#footnote-ref-3)
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ
"О стратегическом планировании в Российской Федерации"., ст. 3., п. 35 [↑](#footnote-ref-4)
4. А.В. Добронравов., **Увеличение доходной части бюджетов муниципальных образований.,** Монография - М.: Макс-Пресс, 2014г. ISBN 978-5-317-04 [↑](#footnote-ref-5)
5. А.В. Добронравов., **Формирование комплексной системы стратегического планирования и контроля социально-экономического развития региона.,** УДК 231, ББК 66.3(2Рос),021, Р76. Ученые записки: Научно-практический журнал. – 102с. ISBN 978-5-906051-28-8 [↑](#footnote-ref-6)
6. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [↑](#footnote-ref-7)
7. * А.В. Добронравов., **Концепция стратегии – как семиотическая система.** УДК 33 ББК 65.291.213, С83. «Стратегическое развитие организаций». Сборник материалов международной научно-практической конференции. 2012г. – 398 с. ISBN 978-5-906051-18-9 [↑](#footnote-ref-8)
8. А.В. Добронравов., **Методы управления социально-экономическими системами.** УДК 332.012.2, ББК 65.050.2., Л24. Монография. 2013г. – 231 с. ISBN 978-5-906051-43-1 [↑](#footnote-ref-9)
9. Устав города Владимир ст. 36.6. [↑](#footnote-ref-10)