

# ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИД РФ

Кафедра Государственного управления и  
национальной безопасности

## Лекция №1

# ОСНОВЫ ТЕОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Время: 2 учебных часа (90 мин)



# Перечень применяемых наглядных пособий и технических средств обучения

## Литература для самостоятельной работы :

- Конституция Российской Федерации. М. 1993 г.
- Европейская Хартия о местном самоуправлении. Русская версия. 1993г.
- Федеральный закон №131-ФЗ от 6.10.2003г.” Об общих принципах организации местного самоуправления.
- Васильев А.А. Муниципальное управление. Курс лекций. Изд. 5-е переработ. и доп.
- Муниципальный менеджмент. Учебное пособие для вузов.

# Цели занятия

- ❖ Ознакомить с важнейшими положениями теории муниципального управления, сформировать их понимание представить структуру объектов и субъектов муниципального управления , управленческие отношения , принципы и функции.
- ❖ Ознакомить с основами муниципального управления.
- ❖ Обучить методам обоснования,принятия и реализации эффективных управленческих решений.

## План лекции

### 1. Вводная часть

### 2. Основная часть

2.1. Теория муниципального управления - как наука.

2.2. Система и элементы, объект и субъект муниципального управления..

2.3.Миссия, цели и задачи муниципального управления.

2.4.Законы, закономерности и принципы муниципального управления

### 3. Заключительная часть

# Местное самоуправление

Местное самоуправление-это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения на местах

- Это не самоцель, а средство улучшения качества жизни населения.
- Направлено на решение вопросов местного значения.
- Базируется на системе принципов, основополагающим из которых является самоответственность.
- Должно опираться на разнообразные формы прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания(сходы), муниципальные выборы и другие.
- Обязательный элемент местного самоуправления- наличие в муниципальных образованиях выборных органов местной власти.

## Разделение власти в федеративном государстве

**Центральная  
(федеральная)**

**Региональная  
(субъектов  
Федерации)**

**Местная  
(местное  
самоуправление)**

**1. Наличие местного самоуправления обуславливается тем, что центральная и региональная власти не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы.**

**2. Единообразный подход в управлении не может учесть всех особенностей местных территорий, поэтому последние и получают определённую автономию в решении местных дел.**

**3. При федеративном устройстве государства местное самоуправление является одним из уровней власти, самым нижним, но самым близким к населению той или иной территории**

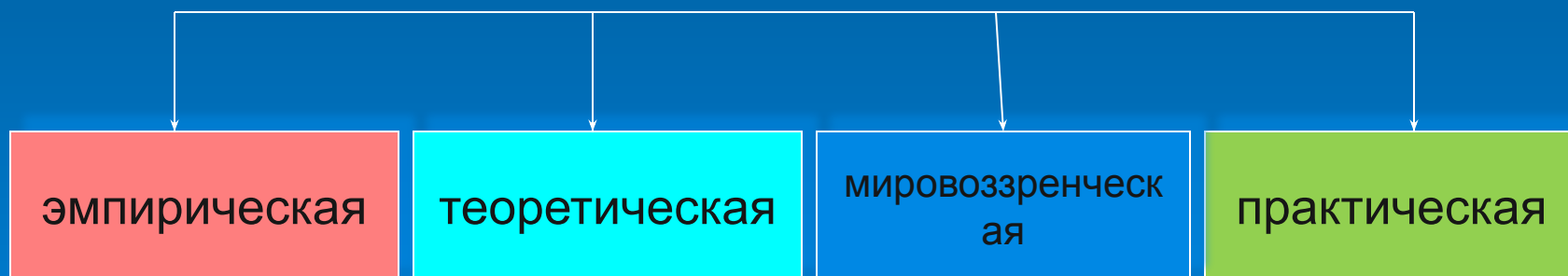
# Основные теории местного самоуправления

теория	Сторонники теории	Основной постулат
Общественная теория, её разновидности	Р.Гнейст, Э.Майер, О.Лабанд, О. Ресслер, Р.Моль, А.И. Васильчиков	Строгое разграничение государственных и общинных дел
Хозяйственная теория		Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
Юридическая теория		Приоритет юридической самостоятельности общины
Политическая теория		Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
Государственная теория	Л.Штейн, Н.И. Лазаревский, А. Д.Градовский и др.	Общинные дела - часть государственных дел, переданные для исполнения на места.
Государственно-общественная теория, её разновидность	Большинство современных учёных	Выполнение общиной как местных так и государственных дел
Теория социального обслуживания		Главная задача - организация обслуживания населения; главная цель - благосостояние жителей коммуны

# ТЕОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Система знаний полученных в результате практики, включающей в себя исследование и освоение процессов и явлений происходящих в муниципальном образовании

## Структура муниципальной науки и способы получения знаний



Информация, полученная с помощью простого восприятия и добытая опытным путём- через наблюдение и эксперимент

Уровень развития муниципальной науки, когда через знание определённых законов можно объяснить, привести в определённую систему разрозненные факты, явления и процессы( идеи и гипотезы)

Отражает истолкование фактов, применение теории муниципального управления для подтверждения существующего состояния вещей, даёт основания для его критики, поддержки новых гипотез

Инструменты и технологии, созданные и используемые учёными и исследователями в процессе изучения объекта муниципального управления



# Процесс формирования научной теории муниципального управления



# Содержание категории «муниципальное управление»


Муниципальный = местный

Управление - целенаправленное организующее и регулирующее воздействие


Муниципальное управление

Местное целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие на муниципальные органы образования управления

# Характеристика муниципального управления



Целостная система общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти



Осуществляется в пределах муниципального образования, имеющего муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы муниципального управления

Деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, иная их деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности населения, решение вопросов своей работы, муниципальной службы

Объекты муниципального управления

ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Муниципальная  
собственность

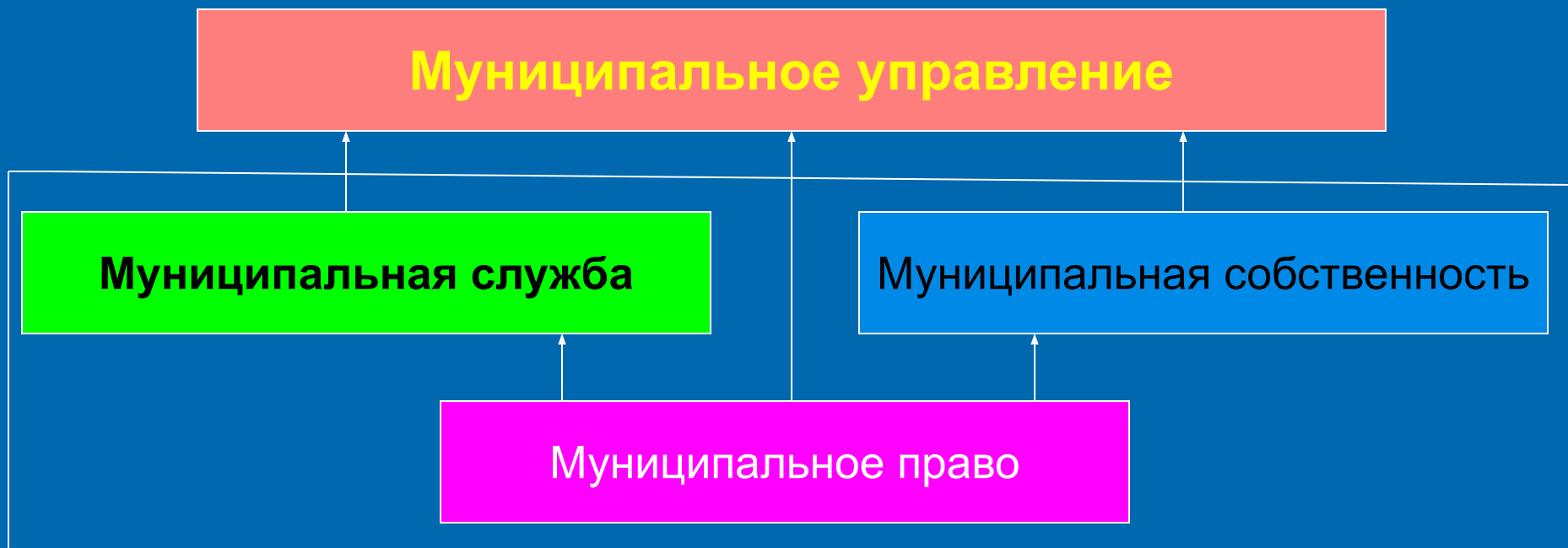
Объекты  
муниципального  
хозяйства

Местный  
бюджет

Сферы  
муниципального  
образования

**Муниципальное управление - деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иная их деятельность в различных сферах муниципального образования, направленная на обеспечение жизнедеятельности населения, решения других вопросов местного значения, включая и вопросы организации своей работы, муниципальной службы**

# База муниципального управления



Муниципальное управление - управленческая деятельность, базирующаяся на муниципальном праве, муниципальной службе и муниципальной собственности.

Муниципальное право определяет, что делают органы муниципального управления, а муниципальное управление – как они это делают

# Содержание понятия « Муниципальное управление »

Местное самоуправление

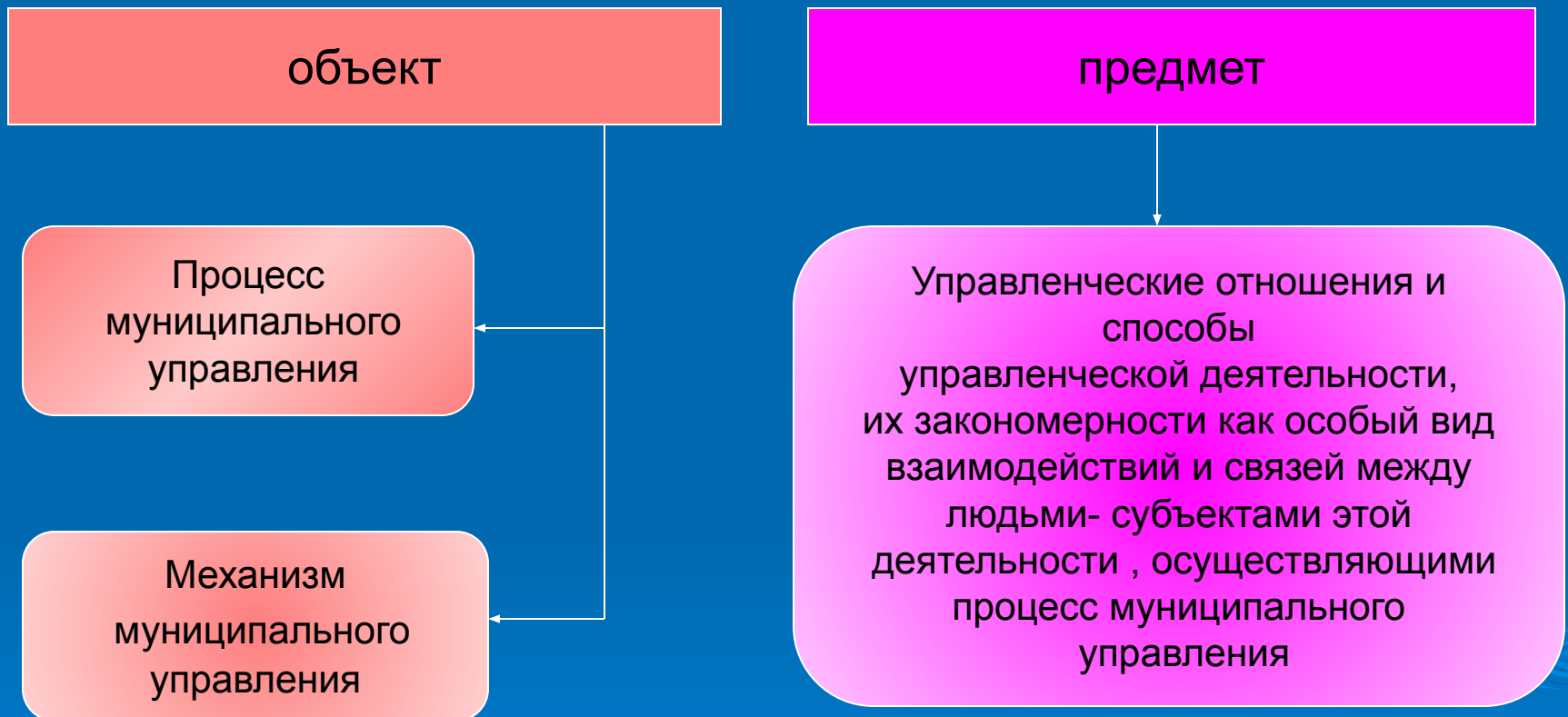
Муниципальное управление

Муниципальный менеджмент

Муниципальный менеджмент – использование принципов и методов, средств и форм менеджмента в муниципальном управлении таких как маркетинг, стратегическое планирование и управление, управление по результатам и др.. В большей степени муниципальный менеджмент может относиться к управлению муниципальными предприятиями или отдельным сферам общественной жизни, а не муниципальному образованию в целом.

Муниципальный менеджмент – это только использование инструментов в муниципальном управлении.

# Объект и предмет теории муниципального управления



# Направления исследований теории муниципального управления

ЧТО ?

КАК ?

КТО ?

Организация  
муниципального  
управления

Технология  
муниципального  
управления

**Персонал**

# Методы теории муниципального управления

анализ

синтез

аналогия

сравнение

наблюдение

эксперимент



## Место и роль муниципального управления в системе местного самоуправления определяются следующими характеристиками

- *Определённый вид деятельности по осуществлению местного самоуправления, имеющий свои функции и компетенцию.*
- *Деятельность специальных субъектов, обобщённо обозначаемых как органы муниципального управления.*
- *Исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного непосредственного руководства экономической, социальной политической и духовной сферами муниципального образования.*
- *Подзаконная деятельность, регламентируемая муниципальным правом.*

Понятие «местное самоуправление» гораздо шире по своему содержанию, т. к. включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, ТОС, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления.

# Система местного самоуправления



# Место муниципального управления в системе местного самоуправления



О  
И  
Д  
Р  
У

Посредством выборов, собраний населения, референдумов обеспечивается формирование и функционирование органов местного самоуправления

О  
О  
-  
С  
О  
Б  
Р  
А  
Н  
И  
Я

Самоорганизация граждан по месту их жительства (общие собрания, сходы, конференции, советы и Комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, посёлков, сельских населённых пунктов, кварталов, улиц, дворов, др. территорий)

О  
Т  
О  
У  
С  
Т  
В  
А  
Е  
М  
С  
К  
О  
У  
М  
С  
К  
А  
Е  
М  
С  
К  
А  
Е

Возлагается основная повседневная работа по осуществлению муниципального управления (и местного самоуправления) и на территории муниципальных образований

О  
С

Органы местных самоуправляющихся сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий

О  
С  
У  
Л  
У  
Ж  
Е  
Н  
И  
Е

# Структура органов местного самоуправления



```
graph TD; A[Структура органов местного самоуправления] --- B[Представительный орган муниципального образования]; A --- C[Глава муниципального образования]; A --- D[Местная администрация]; A --- E[Контрольный орган муниципального образования]; A --- F[Иные органы];
```

Представительный орган  
муниципального  
образования

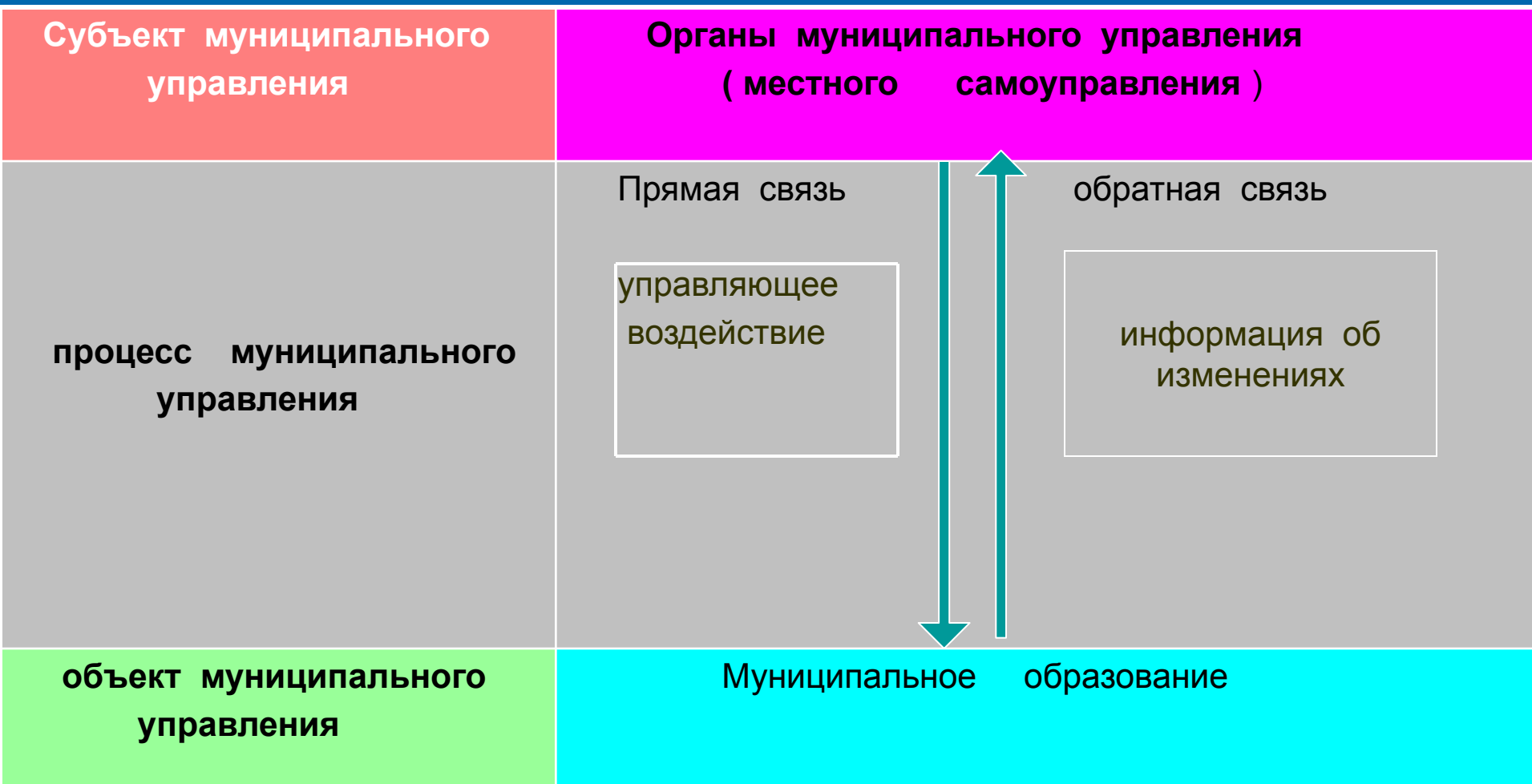
Глава  
муниципального  
образования

Местная  
администрация

Контрольный  
орган  
муниципального  
образования

Иные органы

# Система муниципального управления



# Система местного самоуправления

Субъект  
муниципального  
управления

Объект  
муниципального  
управления

Органы  
муниципального  
управления

Муниципальное  
образование

Представительный  
орган

Исполнительный  
орган

Население

Природно-  
географическая  
среда

Главное  
должностное  
лицо

орган  
контроля

Градообразующая база

Иные  
органы

Жизнеобеспечивающая  
система

Избирается населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании ( думы, муниципальные собрания и комитеты, советы и т.п.)

**1) Может состоять из глав поселений входящих в состав муниципального района и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселения из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в установленном порядке**

**2)Может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании ( число депутатов от одного поселения не может превышать две пятых от установленной численности представительного органа муниципального района**

- Председатель
- Заместитель(ли) председателя
- Комитеты(постоянные и временные)
- Комиссии(постоянные временные)



# Компетенции представительных органов местного самоуправления

- принятие Устава и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчётов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

□

# Глава муниципального образования

- избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- В случае избрания на муниципальных выборах, либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;
- В случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования;
- Не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации;
- В случае формирования представительного органа муниципального района является председателем представительного органа муниципального района;
- Глава муниципального образования подконтролен и подотчётен населению и представительному органу муниципального образования

# Полномочия главы муниципального образования

- Представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- Подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- Издаёт в пределах своих полномочий муниципальные правовые акты;
- Вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования

# Функции контрольного органа муниципального образования

Контрольно-счётная палата, ревизионная комиссия и др.

Контроль за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета

Отчёт об исполнении местного бюджета

Контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности

Результаты проверок контрольного органа муниципального образования подлежат опубликованию (обнародованию)

и

н

в

у

д

о

р

а

в

д

ы

у

д

р

а

в

л

е

н

и

я

Органы местного самоуправления, предусмотренные Уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения(ч.1ст.34 ФЗ-131)

Наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения(пример-уполномоченный по правам человека муниципального образования)

**Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования (постоянно-действующий орган)**

**Наделяется Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных ФЗ и законами субъектов РФ**

**Глава местной администрации**

**Местная администрация**

**Отраслевые (функциональные) органы местной администрации**

**Территориальные органы местной администрации**

**Комитеты, департаменты, управления, отделы и др.**

**Обладает правом юридического лица, принятые решения обязательны для всех юридических и физических лиц в границах этого муниципального образования**

**Деятельность местной администрации строится на основе принципов законности и гласности, коллегиальности или единоначалия**

# Вопросы решаемые при определении статуса и компетенции местной администрации

**Установление объёма и пределов полномочий**

**Администрация должна обладать правом осуществлять административно-процессуальные действия**

**Право вынесения административного решения**

Реализуется в форме принятия местных административных правовых актов, публично-правовых договоров и гражданско-правовых договоров. Законодательство и акты представительного органа местного самоуправления должны представлять местной администрации необходимые и достаточные полномочия по всем местным вопросам

**Методы:**

- 1) расследование** - возможность инспектирования деятельности работников, анализа документов, проверки помещений муниципальных организаций, учреждений и предприятий, представление отчётов о своей деятельности
- 2) Создание процессуальных норм** (правила инспекторской деятельности администрации должны быть известны всем тем, кто попадает под сферу её деятельности)
- 3) Принятие решения** по итогам проверки (гласно и открыто)

При обнаружении в ходе инспекторской проверки нарушений законодательства или актов органов муниципального управления администрации принадлежит, в рамках определённых законом, право вынесения административного решения

# Муниципальное образование- городское или сельское поселение, муниципальный район,

городской округ либо внутригородская территория города федерального значения

**население**

**Совокупность людей живущих на территории муниципального образования**

**Показатели:**  
Динамика и численность

Интенсивность демографических процессов;

Расселение урбанизация миграция;

Возрастно-половой состав и семейное положение;

Уровень образования; расовый, языковой этнический и религиозный составы;

Экономически активное население, его профессиональный состав и занятость

**Природно-географическая экологическая ценность и комфорта**

**дискомфорта:**

- 1) Гармоничное состояние
- 2) Оптимальное состояние
- 3) Нормативное состояние
- 4) Допустимое состояние
- 5) Кризисное состояние
- 6) Катастрофическое состояние
- 7) Краховое состояние

**С 1 по 3-экологический комфорт**

**4-промежуточная граница**

**5 по 7-зоны Экологического**

**Градообразующая база**

**Параметры муниципальных образований:**

Административное положение:

1. город-центр субъекта РФ
2. город областного(республиканского)подчинения
3. Город (районный центр областного подчинения)
4. Район с центром в городе
5. Район с центром в пгт
6. Одно или несколько сельских поселений

Численность населения:

- Крупнейшие(>1000тыс. чел).
- Крупные(от 500 до 1000тыс.)
- Большие(от100 до 500тыс.)
- Средние(от50 до 100 тыс.)
- Малые(до 50 тыс. чел.)

Градообразующая база:

- монопрофильная
- многопрофильная

**Жизнеобеспечивающая система**

**1)Жкх:**

- А) жилищное хозяйство
- Б) энергитические предприятия
- В) муниципальный транспорт
- г) внешнее благоустройство
- Д) гостиничное хозяйство

**2) Предприятия бытового обслуживания**

**3) Строительная промышленность**

**4) Предприятия торговли и общественного питания, здравоохранения культуры и др.**



## Муниципальное образование (округ, район)

1 группа				2 группа							3 группа		4 группа
город-центр субъекта федерации				<p>Город -областного или республиканского подчинения</p> <p>Город- районный центр областного или республиканского подчинения с подчинёнными ему населёнными пунктами</p>							Район с центром в городе т.е. город-районный центр районного подчинения		Район с центром в пгт или в селе, или несколько сельских населённых пунктов
<p>Крупнейшие города &gt;1млн.</p> <p>Крупные города От 500 тыс. до 1 млн</p> <p>Большие города и меньшие города От 100 до 500 тыс.</p>				<p>В каждой подгруппе возможны следующие варианты:</p> <p>Градообразующая база-монопрофильная</p> <p>Градообразующая база-многопрофильная</p>							<p>Возможны варианты</p> <p>центр района-город монопрофильный;</p> <p>центр района-город многопрофильный</p>		
<b>ТИПЫ</b>													
1	2	3	4	5	9	7	8	9	10	11	12	13	14

# Закономерности муниципального управления

```
graph TD; A[Закономерности муниципального управления] --- B[Единство главной цели]; A --- C[Единство системы и принципов]; A --- D[Пропорциональность в частях и уровнях]; A --- E[Сочетание централизации и децентрализации];
```

Единство  
главной цели

Единство  
системы  
и принципов

Пропорциональность  
в частях и уровнях

Сочетание  
централизации и  
децентрализации

# Законы управления

## Общие(объективные):

- 1) Соответствия социального содержания управления форме осуществления деятельности, являющейся объектом управления;
- 2) Преимущественной эффективности сознательного и планомерного управления;
- 3) Единства системы управления;
- 4) Соотносительности управляющей и управляемой систем;
- 5) Соответствия содержания и форм прямой и обратной связи в системе управления, экономической природе отношений между её подсистемами;
- 6) Единства действий законов управления

## Частные (субъективные)

### Законы управляющей подсистемы:

Изменения функции управления  
Сокращения числа ступеней управления  
Концентрация функций управления  
Широты контроля

### Законы организации:

Закон синергии  
Закон самосохранения  
Закон развития  
Закон информированности-Упорядоченности  
Закон единства анализа и синтеза  
Закон композиции и пропорциональности

### Законы управления персоналом

Закон неопределённости отклика  
Закон неадекватности отображения  
Закон неадекватности самооценки  
Закон расщепления смысла управленческой информации  
Закон самосохранения  
Закон компенсации

## Специальные:

### Юридические законы

### Законы социологии и психологии

### Экономические законы:

закон экономии минимизации затрат

закон взаимозаменяемости ресурсов

### Законы кибернетики:

:

закон необходимого разнообразия

закон обратной связи

Миссия  
муниципального  
управления

Повышение уровня и качества жизни населения  
муниципального образования

Цель – совокупное представление о некоторой модели будущего результата, способного удовлетворять исходную потребность при имеющихся реальных возможностях (ресурсах), оценённых с учётом имеющегося опыта.

Задача  
муниципального  
управления

**Желаемый результат деятельности,  
достигаемый за наименьший период времени и  
характеризующийся набором коллективных и  
качественных показателей.**

3 уровень

Оптимизация функционирования МО

2 уровень

Управление сферами жизни

1 уровень

Стабилизация управляющих параметров

# Основные задачи муниципального управления

- Удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах
- Реализация социально-экономического потенциала муниципального образования
- Оптимальное сочетание местных и государственных интересов
- Распределение социальных благ гарантированных государством
- Поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность муниципального образования
- Обеспечение условий для производства благ в видовом количественном и качественном отношении превосходящих минимальный государственный стандарт (МГСС)

# Принципы муниципального управления

- Самостоятельности решений вопросов местного значения
- Организационного обособления органов муниципального управления и их взаимодействие с органами региональной власти в реализации общих задач
- Соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органам муниципального управления.
- Ответственность органов должностных лиц муниципального управления перед населением
- Многообразия организационных форм осуществления.
- Соблюдения прав и свобод человека и гражданина.
- Законности в организации и деятельности органов муниципального управления.
- Гласности в деятельности органов муниципального управления.
- Коллегиальности и единоначалия в деятельности органов муниципального управления.
- Государственной гарантии муниципальной власти.