

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при президенте Российской Федерации»

Институт права и национальной безопасности

Факультет национальной безопасности

Кафедра государственного управления и национальной безопасности

В.С. НЕЧИПОРЕНКО, Е.И. РЯБОВА

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Монография

Москва
Этносоциум, 2021

УДК 342.9:342.553(07)
ББК 66.3(2Рос),123я73
ISBN 978-5-907021-87-7

Рекомендовано к изданию

кафедрой государственного управления
и национальной безопасности ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации»

Рецензенты:

Пономаренко Б.Т. – доктор исторических наук, профессор;
Вернигорова Т.П. – кандидат педагогических наук, доцент.

Нечипоренко В.С., Рябова Е.И.

Актуальные проблемы муниципального
управления и местного самоуправления. Монография. – М.:
Международный издательский центр «Этносоциум», 2021. 180 с.

Монография посвящена актуальным проблемам муниципального управления и местного самоуправления: выявление сущности муниципального управления, его особенностей, объектов и субъектов; уточнение понятия и функций местного самоуправления, его правовых, территориальных, экономических и организационных основ. Особое внимание акцентируется на вопросах местного значения, проблемах их финансово-экономического обеспечения, участия граждан в решении этих проблем. Широко раскрыта взаимосвязь компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности за решение вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. Глубоко проанализирована эффективность муниципального управления, ее критерии, показатели, особенности оценки, методы анализа.

Монография предназначена для работников органов местного самоуправления, учреждений науки и учебных заведений, студентов, изучающих проблемы муниципального управления и национальной безопасности.

Монография является научной разработкой к рабочей программе учебной дисциплины «Муниципальное управление и местное самоуправление», утвержденной УМО РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

© Нечипоренко В.С., Рябова Е.И., 2021.

© Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации, 2021.

Содержание

| | |
|-----------------------|---|
| ВВЕДЕНИЕ | 6 |
|-----------------------|---|

ГЛАВА 1.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|----|
| 1.1. Виды управления государством и обществом, связанные с муниципальным управлением..... | 8 |
| 1.2. Понятие «муниципальное управление»..... | 11 |
| 1.3. Особенности муниципального управления..... | 14 |
| 1.4. Структура муниципального управления..... | 18 |
| 1.5. Субъекты муниципального управления..... | 19 |
| 1.6. Особенности объектов муниципального управления..... | 20 |

ГЛАВА 2.

ГЕНЕЗИС МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

| | |
|---|----|
| 2.1. Местное самоуправление в дореволюционной России..... | 24 |
| 2.2. Опыт местного самоуправления в СССР..... | 31 |

ГЛАВА 3.

ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|--|----|
| 3.1. Теории местного самоуправления..... | 37 |
| 3.2. Сущность современного местного самоуправления в России..... | 40 |
| 3.3. Основные идеи местного самоуправления..... | 41 |
| 3.4. Функции местного самоуправления..... | 44 |

ГЛАВА 4.

ПРАВОВАЯ БАЗА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|--|----|
| 4.1. Сущность и особенности правовой базы местного самоуправления..... | 47 |
| 4.2. Роль и место федерального законодательства в формировании правовых основ местного самоуправления..... | 51 |
| 4.3. Роль субъектов Федерации в формировании правовой базы местного самоуправления..... | 53 |
| 4.4. Муниципальные акты как элемент правовой базы местного самоуправления..... | 55 |
| 4.5. Уставы муниципальных образований как компонент правовой базы местного самоуправления..... | 58 |

**ГЛАВА 5.
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|---|----|
| 5.1. Территория как база формирования местного самоуправления..... | 60 |
| 5.2. Территориальный подход к формированию моделей местного самоуправления..... | 63 |
| 5.3. Уровни местного самоуправления..... | 64 |
| 5.4. Перспектива территориального подхода к местному самоуправлению..... | 67 |

**ГЛАВА 6.
РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ
КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|--|----|
| 6.1. Особенности проблем местного значения..... | 74 |
| 6.2. Реализация на практике вопросов местного значения..... | 76 |
| 6.3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями..... | 85 |

**ГЛАВА 7.
ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|--|----|
| 7.1. Активные формы участия граждан в местном самоуправлении..... | 87 |
| 7.2. Рекомендательные функции населения в осуществлении местного самоуправления..... | 93 |

**ГЛАВА 8.
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
БАЗА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|---|-----|
| 8.1. Понятие «экономическая база» местного самоуправления..... | 98 |
| 8.2. Муниципальная собственность как ядро экономической базы местного самоуправления..... | 101 |
| 8.3. Местный бюджет в системе местного самоуправления..... | 105 |
| 8.4. Формирование местных бюджетов..... | 107 |
| 8.5. Реализация бюджетов муниципальных образований..... | 113 |

**ГЛАВА 9.
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

| | |
|---|-----|
| 9.1. Сущность понятия «организационные основы» местного самоуправления..... | 117 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| 9.2. Моделирование в организации муниципального управления... | 121 |
| 9.3. Административный подход к организации муниципального управления..... | 128 |
| 9.4. Взаимодействие органов государственного управления и местного самоуправления..... | 130 |

ТЕМА 10.

ИНСТИТУТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

| | |
|---|-----|
| 10.1 Компетентностный подход к ответственности местного самоуправления..... | 135 |
| 10.2. Сущность и содержание ответственности в сфере местного самоуправления..... | 137 |
| 10.3. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления..... | 139 |
| 10.4. Контроль и надзор в сфере местного самоуправления..... | 141 |

ГЛАВА 11.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

| | |
|--|-----|
| 11.1. Критерии эффективности муниципального управления и местного самоуправления..... | 143 |
| 11.2. Показатели оценки эффективности муниципального управления..... | 146 |
| 11.3. Программно-целевой подход к повышению эффективности местного самоуправления..... | 148 |
| 11.4. Оценка деятельности муниципальных органов на отдельных территориях..... | 156 |
| 11.5. Методы анализа социально-экономического развития муниципальных образований..... | 158 |

ГЛАВА 12.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

| | |
|---|-----|
| 12.1. Местное самоуправление в городах федерального значения...161 | |
| 12.2. Местное самоуправление на особых территориях, связанных с национальной безопасностью..... | 164 |

| | |
|---|------------|
| ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ..... | 169 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... | 173 |

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальное управление и местное самоуправление связано с постоянным выявлением и решением проблем, жизненно важных для каждого жителя страны. Актуальность этих проблем обосновывается следующими обстоятельствами:

- местное самоуправление является основой формирования демократического подхода к управлению, школой демократии для населения;

- местное самоуправление является средством привлечения населения к управлению важнейшими для его жизнеобеспечения делами;

- в изучении местного самоуправления недостаточно принимают участие научные и учебные дисциплины, связанные с государственным и муниципальным управлением: организация управления; социология управления; психология управления и др.;

- в процессе местного самоуправления и муниципального управления выявилось много трудностей, связанных со слабой подготовкой муниципальных сообществ, органов муниципального управления и их кадров к работе в условиях своей ответственности за положение дел.

Вопросы местного самоуправления разрабатываются в основном в рамках муниципального права. Этой проблеме посвящены работы Акмаловой А.А., Еремяна В.В., Гасанова К.К., Пешина Н.П., Фадеева В.И., Шугриной Е.С. и др.

Ряд авторов активно исследовали вопросы муниципального управления. Среди них Бабун Р.В., Зотов В.Б., Макашева З.М., Мухаев И.В., Наумов С.Ю., Нечипоренко В.С., Подсумкова А.А., Рой О.М., Прибыткова Л.В. и др.

Однако в большинстве случаев авторы пересказывают содержание соответствующих нормативных правовых актов, крайне редко анализируют практику муниципального управления, причины низкого уровня активности населения в решении местных проблем.

В связи с этим назрела необходимость переосмысления практики муниципального управления, выявления существующих проблем и разработки путей их решения.

Проблема (от греч. *problema* – преграда, трудность, задача) – тео-

ретический или практический вопрос, вызывающий беспокойство, неудовлетворенность, неудобство или содержащий угрозу такого беспокойства, а потому требующий разрешения, преодоления, изучения, исследования¹. Это требует научности, объективности, диалектики, комплексного, системного подходов в политической работе².

Для изменения ситуации и разрешения проблем в системе муниципального управления важно использовать проверенные практикой научные методы анализа проблем управленческого характера в сфере местного самоуправления, выявления фактов, событий, обстоятельств, содержащих угрозы безопасности страны. Среди них следует выделить: анализ объективно существующих противоречий между субъектами и объектами управления; учет важности качественных изменений в них и во внешней среде; критический подход к существующей нормативной правовой базе муниципального управления и практике ее осуществления; выявление тенденций развития социально-экономических процессов и управления ими и др.

В научной литературе немного авторов, которые пытаются применить проблемный подход к изучению муниципального управления. Среди них следует выделить Г.В. Атаманчука, А.А. Акмалову, Е.В. Охотского. В монографии широко используются высказанные ими идеи.

Анализ актуальных проблем требует использования оперативных источников современной информации управленческого характера, фактов, событий, обстоятельств в сфере местного самоуправления. Глубокие в этом отношении обзоры содержатся в газетах «Российская газета», «Независимая газета», «Аргументы недели», «Аргументы и факты», «Мир новостей» и др.

1 Чумаков А.Н. Глобализация. Контуры целостного мира. Монография. Изд. 2-е. М.: Проспект, 2015. С. 31.

2 Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права России. Курс лекций. М.: РАГС, 2010. С. 11.
