

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИТЕКТУРНО-  
СТРОИТЕЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

А.И. Романова, А.Н. Афанасьева

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ  
В СИСТЕМЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО  
ХОЗЯЙСТВА**

Учебно-методическое пособие

Казань  
2018

УДК 65.01  
ББК 65.290  
Р69

**Романова А.И., Афанасьева А.Н.**

Р69 Муниципальный менеджмент в системе жилищно-коммунального хозяйства: Учебно-методическое пособие /А.И. Романова, А.Н. Афанасьева. – Казань: Изд-во Казанск. гос. архитектур.-строит. ун-та, 2018. – 103 с.

Печатается по решению Редакционно-издательского совета Казанского государственного архитектурно-строительного университета

Учебно-методическое пособие предназначено для использования на практических занятиях по курсу «Муниципальный менеджмент». Содержит теоретический, вводный материал, задания и вопросы.

Пособие предназначено для бакалавров по направлению подготовки 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура».

Рецензент

Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и предпринимательство в строительстве» ФГБОУ ВПО «Казанский государственный архитектурно-строительный университет»

**Э.Р. Мухаррамова**

УДК 65.01  
ББК 65.290

© Казанский государственный архитектурно-строительный университет, 2018  
© Романова А.И.,  
Афанасьева А.Н., 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
Практическое занятие № 1. Муниципальный менеджмент: сущность и основные понятия.....	5
Практические занятия № 2–4. Понятие «самоуправление» и «местное самоуправление» в муниципальном менеджменте.....	10
Практические занятия № 5–6. Исторический путь местного самоуправления .....	16
Практическое занятие № 7. Муниципальное управление как основа совершенствования муниципального менеджмента .....	21
Практическое занятие № 8. Нормативно-правовое обеспечение местного самоуправления .....	24
Практические занятия № 9–13. Муниципальное образование как объект управления и сложная социально-экономическая система .....	29
Практическое занятие № 14. Управление пространственным развитием территории .....	38
Практическое занятие № 15. Концепция муниципального управления.....	42
Практические занятия № 16–18 Местное сообщество как субъект местного самоуправления .....	46
Практическое занятие № 19. Муниципальное хозяйство как объект управления .....	51
Практические занятия № 20–21. Органы местного самоуправления как субъекты управления муниципальным хозяйством .....	55
Практическое занятие № 22. Порядок формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления .....	60
Практическое занятие № 23. Организация планирования работы местной администрации .....	64
Практическое занятие № 24. Технология принятия муниципальных управленческих решений .....	67
Практическое занятие № 25. Процесс организации контроля в работе администрации .....	70
Практическое занятие № 26. Информационное обеспечение деятельности местной администрации .....	72
Практическое занятие № 27. Принципы организации муниципальной службы.....	75

Практическое занятие № 28. Менеджеры в муниципальном управлении ..	77
Практическое занятие № 29. Организация управления муниципальной собственностью .....	78
Практическое занятие № 30. Организация управления местными финансами .....	83
Практические занятия № 31–35. Муниципальное управление жилищно- коммунальным хозяйством .....	85
Практическое занятие № 36. Эффективность муниципального менеджмента .....	93
Вопросы для коллоквиума.....	98
Темы рефератов .....	100
Литература .....	102

## ВВЕДЕНИЕ

Муниципальный менеджмент требует достаточно четкого представления об общих закономерностях развития государства, его субъектов и муниципальных образований. Учитывая сложный его характер, предполагает реализацию междисциплинарного подхода к решению данной задачи, основанного на принципе единства общих закономерностей развития и частных форм его проявления. Поэтому дисциплина «Муниципальный менеджмент» является важной частью образовательной программы подготовки бакалавра по направлению 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура» и предназначена для выработки практических навыков в рамках оценки стратегии развития государства и решения важнейших задач муниципального уровня; хода разработки и реализации региональных программ специального назначения, а также решения проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Данное пособие содержит необходимый теоретический минимум, а также практические задания для проведения занятий по курсу «Муниципальный менеджмент».

### Практическое занятие № 1 МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

1. *Сущность и задачи муниципального менеджмента.*
2. *Субъекты и объекты муниципального менеджмента.*
3. *Функции муниципального менеджмента.*

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Муниципальный менеджмент** – научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление социально-экономическими системами различного ранга. Муниципальный менеджмент тождествен местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью.

**Местное самоуправление** (МСУ) является властью производной от государственной, действующей с разрешения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе. В Европейской Хартии под **местным самоуправлением** понимаются *право и реальная способность* органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Мы будем придерживаться несколько отличного от приведенного в Хартии определения: **«Местное самоуправление** в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность *деятельность* населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

**Муниципальное образование** – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

**Муниципальный менеджмент** – профессиональная управленческая деятельность, направленная на социальное и экономическое саморазвитие территории, устойчивое повышение качества жизни каждого человека.

Мировой опыт свидетельствует, что роль муниципального менеджмента постоянно возрастает. Сегодня современное управление стало достоянием каждого местного сообщества. Появилась фигура профессионального управляющего, лидера, создателя новых систем экономического саморазвития, то есть специалиста по организации развития и саморазвития местного сообщества.

В деятельности **муниципального менеджмента** есть **пять базовых операций** (рис. 1).



Рис. 1. Базовые операции в деятельности муниципального менеджмента

Муниципальный менеджмент сформировался на Западе в результате осуществления научно-технической, информационной и, последовавшей за ними, управленческой революции. Его появление неразрывно связано с возникшей необходимостью коренным образом изменить эффективность управленческих воздействий на рыночные структуры, муниципальную экономику, местные финансы, социально-экономические отношения в местном сообществе (рис. 2).

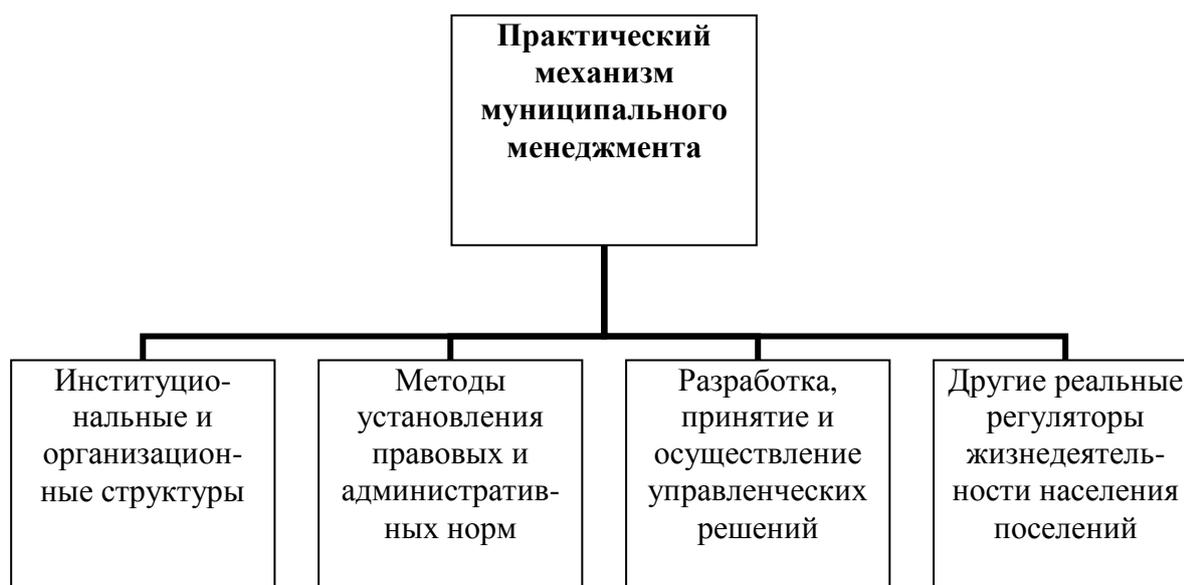


Рис. 2. Практический механизм муниципального менеджмента

Муниципальный менеджмент – является деятельной стороной местного самоуправления.

Таблица 1

**Цель, задачи и предмет муниципального менеджмента**

Критерий	Характеристика
1	2
<b>Цель муниципального менеджмента</b>	Создание условий высокого качества жизни населения на территории муниципального образования
<b>Задача муниципального менеджмента</b>	Построение рациональной системы управления социально-экономическими территориальными системами. К основным задачам можно отнести: <ul style="list-style-type: none"> <li>– создание и развитие местного хозяйства как совокупности предприятий, организаций, учреждений различных форм собственности;</li> <li>– координация их деятельности и объединение их общими социально-экономическими интересами в целях удовлетворения общественных потребностей;</li> <li>– создание благоприятных условий для формирования достаточной инфраструктуры;</li> </ul>

<b>Критерий</b>	<b>Характеристика</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- разработка прогнозов развития МО;</li> <li>- обеспечение достаточных доходов и соответствующего им уровня удовлетворения потребностей людей в жизненных благах;</li> <li>- учет сочетания различных факторов производства, необходимых для осуществления хозяйственной деятельности</li> </ul>
<b>Предмет муниципального менеджмента</b>	Регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах сообщества и с рациональным использованием имеющихся ресурсов
<b>Объект муниципального менеджмента</b>	Территория муниципального образования
<b>Субъект муниципального менеджмента</b>	Население муниципального образования. Местное сообщество. Органы местного самоуправления

Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов (рис. 3).



*Рис. 3. Три основные виды ресурсов органы местного самоуправления*

Под **функциями муниципального менеджмента** понимаются основные направления деятельности органов местного самоуправления по регулированию общественных отношений, складывающихся между субъектами хозяйствования на определенной территории.

*Основные функции муниципального менеджмента:*

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами;
- обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований;
- охрана общественного порядка и окружающей среды;
- защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. В чем заключается сущность муниципального менеджмента?
2. На какие основные элементы можно разделить муниципальный менеджмент?
3. Перечислите основных субъектов и объектов муниципального менеджмента.
4. Какие проблемы муниципального менеджмента требуют изучения и научного анализа?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1**

*Дайте подробные ответы на поставленные вопросы.*

1. В чем заключается сущность муниципального менеджмента?
2. Что является основой правового, экономического и административного механизма муниципального менеджмента?
3. На какие основные элементы можно разделить муниципальный менеджмент?

### **Задание 2**

*Проведите анализ следующих определений.*

1. **«Муниципальный менеджмент** тождественен местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью».
2. **«Муниципальный менеджмент** – новая система управления, он испытывает большие трудности, вызванные отсутствием ряда законодательных актов...».

3. **«Муниципальный менеджмент** – научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление региональных социально-экономических систем».

4. **«Муниципальный менеджмент** – экономическая дисциплина, вводящая новую терминологию, новые понятия...».

5. **«Главный объект изучения муниципального менеджмента** – социально-экономические системы разного ранга, начиная с единого народнохозяйственного комплекса страны, территориально-производственных комплексов районов и кончая комплексами более низкого ранга – городскими, сельскими поселениями, административными районами».

*Проводя анализ, обратите внимание на следующие обстоятельства:*

- насколько полно данное определение раскрывает сущность муниципального менеджмента;
- не существует противоречий в самом определении;
- как правильно отражает функциональную специфику муниципального менеджмента.

#### **Практические занятия № 2-4**

### **ПОНЯТИЕ «САМОУПРАВЛЕНИЕ» И «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» В МУНИЦИПАЛЬНОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ**

1. *Соотношение понятий «управление» и «самоуправление», «организация» и «самоорганизация».*

2. *Место муниципального управления в общей системе государственного управления.*

3. *Природа, принципы и функции местного самоуправления.*

4. *Теории местного самоуправления (свободной общины, общественно-хозяйственной организации местного самоуправления (земство в России), теория государственного местного самоуправления, муниципальная теория местного самоуправления).*

5. *Формы осуществления местного самоуправления.*

#### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Термин «самоуправление»** используется для обозначения управленческой деятельности, которая принципиально отличается от командного управления.

**Самоуправленческая организация** – самостоятельная организация, в которой участники коллективно осуществляют власть над каждым членом организации (осуществляют самовластие) для достижения общей цели.

В дальнейшем будем рассматривать только формальные самоуправленческие организации.

Объектом управления в самоуправленческой организации является каждый член организации в отдельности (его деятельность, право, обязанность, ответственность), а также взаимодействия участников организации.

**Самоуправление** – это:

1) деятельность по осуществлению самовластия в коллективе участников, стремящихся к достижению общей цели;

2) особый вид управленческой деятельности, при которой коллектив участников осуществляет функцию единого и цельного управленца, а каждый из его членов при осуществлении индивидуальной деятельности выполняет функцию объекта управления коллектива.

В демократическом обществе источником власти признается народ, устанавливается ответственность органов власти перед народом и контроль общества над властью, выборы осуществляются на альтернативной основе, разграничение полномочий и ресурсов по уровням управления регулируется законами, а местная власть функционирует на принципах самоуправления (рис. 4).



*Рис. 4. Территориальные единицы уровней системы самоуправления*

Местное самоуправление носит форму публичной власти.

Таблица 2

**Определения местного самоуправления**

Нормативный документ	Определение
Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года	Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения

Нормативный документ	Определение
Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в дальнейшем - ФЗ № 131)	Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций

Местное самоуправление (МСУ) одновременно выполняет все три функции (рис. 5).



Рис. 5. Функциональные сферы общества и роль местного самоуправления

К основным принципам местного самоуправления можно отнести следующее:

- самостоятельность населения в решении вопросов местного значения;
- организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством;
- соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- законность и гласность деятельности местного самоуправления;
- государственные гарантии местного самоуправления.

Таким образом, **местное самоуправление** – это такой способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается жителями и несет ответственность перед ними.

**Подсистемы и элементы местного самоуправления:**

1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;

2) представительный орган муниципального образования;

3) глава муниципального образования;

4) глава местной администрации;

5) местная администрация;

6) территориальное общественное самоуправление;

7) межмуниципальное сотрудничество.

Таблица 3

### Основные теории местного самоуправления

Теории	Представители	Характеристика
1	2	3
<b>1. Общественная теория</b>	Р. Гнейст, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер и др.	К трем конституционным властям (законодательной, исполнительной и судебной) необходимо добавить четвертую – общинную. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Носитель власти в ней – народ
<b>1.1. Хозяйственная теория</b>	Р. Моль, А. Васильчиков	Функции самоуправления – строго хозяйственные. Этим оправдывается самостоятельность общины (коммуны) и отсутствие государственного надзора за ее деятельностью
<b>1.2. Юридическая теория</b>	–	Юридическая теория исходит из того, что органы местного самоуправления выполняют часть функций государственного управления, но являются органами не государства, а общины
<b>1.3. Политическая теория</b>	–	Согласно ей, должностные лица местного самоуправления не являются профессиональными чиновниками, так как исполняют свои обязанности не по назначению правительства, а по выбору местного населения. Самоуправление выражается в самостоятельности граждан, несущих свою безвозмездную службу и потому свободных в своем волеизъявлении

Теории	Представители	Характеристика
1	2	3
<b>2. Государственная теория</b>	Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский	Государственная теория исходит из того, что местное самоуправление – часть государства, и поэтому невозможно точное разграничение общинных и государственных дел. Общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на местах. Источником общинной власти является государство
<b>3. Государственно-общественная теория</b>	–	Соответствующая теория предполагает выполнение общиной местных задач и определенного круга дел государственного значения. Органы местного самоуправления выступают в качестве агентов государства на местном уровне и действуют под его контролем

**Формы** непосредственного осуществления населением **местного самоуправления** и участия населения в местном самоуправлении:

1. *Референдум* как форма осуществления местного самоуправления.
2. *Муниципальные выборы* – форма непосредственной демократии.
3. *Голосование*.
4. *Сход граждан*.
5. *Публичные слушания*.
6. *Конференция граждан* (собрание делегатов) проводятся в тех случаях, когда в силу многочисленности жителей на территории, которой касается обсуждаемый вопрос, нет организационных возможностей для проведения собрания.
7. *Опрос* граждан есть инструмент выявления мнения населения с последующим его учетом при вынесении решений органами и должностными лицами местного самоуправления и государственной власти.
8. *Территориальное общественное самоуправление* (ТОС).
9. *Межмуниципальное сотрудничество*.

### **Вопросы для подготовки и обсуждения**

1. В чем отличие местного самоуправления от государственной власти и от общественных организаций?
2. Чем различаются определения местного самоуправления, представленные в Европейской Хартии местного самоуправления и в российском законодательстве?
3. Какие функции выполняет местное самоуправление в современном обществе? В чем их специфика?

4. Перечислите элементы системы местного самоуправления.
5. Какие теории местного самоуправления вы знаете?
6. В каких формах может осуществляться местное самоуправление?
7. Каковы основные проблемы местного самоуправления в России?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Задание 1

Используя лекционный и дополнительный материал, ответьте подробно на следующие вопросы.

1. Что такое самоуправление?
2. Что такое самоуправленческая организация?
3. Что такое «ветвь власти»?
4. Для чего нужен и когда создан орган представительной законодательной власти?
5. Почему в самоуправленческой организации нужен Уставный суд?
6. Какие ветви власти находятся под надзором уставного суда?
7. В чём отличие назначения обычного (административного, гражданского, уголовного) суда от уставного суда?
8. Может ли в принципе представительный законодательный орган власти осуществлять функции обычного суда?

### Задание 2

Заполните табл. 4 «Основные теории муниципального управления».

Таблица 4

#### Основные теории муниципального управления

№	Название теории	Представители	Содержание теории	Значение теории
1				
2				
3				

### Тестовые задания

1. Приоритет хозяйственной самостоятельности общины является основным признаком:
  - а) общественной теории местного самоуправления;
  - б) теории свободной общины;
  - в) хозяйственной теории местного самоуправления;
  - г) дуалистической теории местного самоуправления.

2. Признаком государственной теории является:
- а) строгое разграничение государственных и общинных дел;
  - б) приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы;
  - в) общинные дела – часть государственных дел, переданных для исполнения на места;
  - г) выполнение общиной как местных, так и государственных дел.
3. Представителями общественной теории местного самоуправления считаются:
- а) А. Гербер, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер;
  - б) Р. Моль, А. Васильчиков;
  - в) Р. Гнейст, Л. Штейн, Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский;
  - г) Г. Еллинек, И.И. Евтихийев и Н.М. Коркунов.

### **Домашнее задание**

На основе анализа определений понятий «местное самоуправление» изучить развитие самоуправления в зарубежных странах. Материал подготовить к следующему практическому занятию в виде презентации в соответствии с выбранной страной (студент самостоятельно выбирает зарубежную страну).

### **Практические занятия № 5-6**

#### **ИСТОРИЧЕСКИЙ ПУТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. *Возникновение и развитие местного самоуправления.*
2. *Анализ системы местного самоуправления США, Франции, Великобритании, Германии. Отличительные черты с самоуправлением России.*
3. *Самоуправление в России: историческое развитие (проблемы становления местного самоуправления в России).*

#### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

Предшественниками современного **местного самоуправления** можно считать **демократии античного мира, сельские общины и особенно средневековые вольные города**, имевшие собственные административную и судебную власть и внешнеторговые связи, а также высокую степень финансовой самостоятельности.

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления.

1. Англосаксонская модель (Англия, США, Канада, Австралия и некоторые другие страны).
2. Французская (континентальная) модель.
3. Смешанная (германская) модель (Германия, Австрия, Бельгия и другие страны запада).

Как показывает опыт организации местного самоуправления в нашей стране, зародившись в форме общинного самоуправления в догосударственный период, оно существовало на всех последующих этапах развития общества и государства, выступая как самостоятельное явление общественной жизни, как институт общества, а с определенного периода – как элемент организации российской государственности.

Процесс формирования системы государственного управления в России имел свою специфику: одновременно существовали взаимоисключающие институты: неограниченное самодержавие, всеисильность и бесконтрольность бюрократического аппарата центральной власти, учреждающего свои подразделения на местах вплоть до низовых административно-территориальных единиц, – и вместе с тем различные формы общественного самоуправления.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Как сформировалось местное самоуправление?
2. Каковы основные модели местного самоуправления в современном мире?
3. Как развивалось местное самоуправление в России до 1917 года?
4. Когда была проведена земская реформа?
5. Пользовались ли земские учреждения правами юридического лица?
6. Какие черты были характерны для советской модели местного самоуправления?
7. Что представляла собой система Советов?
8. С чем было связано возрождение местного самоуправления в СССР в период новой экономической политики?
9. Каковы особенности организации местной власти в советский период?
10. Как связано возрождение местного самоуправления в России с преобразованиями в общественном строе и экономике государства?
11. Приведите этапы современной муниципальной реформы.
12. Какие черты современной модели местного самоуправления были изменены в ходе проведения муниципальной реформы?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Задание 1

Заполните табл. 5 «Зарубежные модели местного самоуправления».

Таблица 5

Зарубежные модели местного самоуправления

Страна	Модель местного самоуправления
США	
Германия	
Франция	
Канада	
Япония	
...	

### Задание 2

Постройте табл. 6 «Отечественные модели местного самоуправления».

Таблица 6

Отечественные модели местного самоуправления

№	Модель	Период	Характерные черты
1.	Земская		
2.	Советская		
3.	Новая		

### Тестовые задания

1. Впервые местное самоуправление было юридически оформлено:
  - а) в Риме в I веке до н. э.;
  - б) во Франции в XVI веке;
  - в) в Великобритании в XVIII веке;
  - г) в России в XIX веке.
2. Возникновение земской модели местного самоуправления связывают:
  - а) с развитием общинного самоуправления;
  - б) с реформами Петра I;
  - в) с указами Екатерины II;
  - г) с реформами Александра II.
3. Как часто собирались избирательные съезды в земской модели местного самоуправления:
  - а) один раз в три года;
  - б) один раз в год;
  - в) три раза в год;
  - г) нерегулярно, от случая к случаю.
4. Основным источником земского бюджета являлись:
  - а) помощь царского правительства;
  - б) частные пожертвования;

- в) доходы от занятия предпринимательской деятельностью;
  - г) местные налоги и сборы.
5. Принцип патернализма характерен для:
- а) земской модели местного самоуправления;
  - б) советской модели местного управления;
  - в) современной системы местного самоуправления;
  - г) в той или иной степени присущ всем отечественным моделям местного самоуправления.
6. Принцип патернализма – это:
- а) принцип жесткой централизации, иерархичности в структуре управления;
  - б) принцип делегирования, передачи государственными органами полномочий органам местного самоуправления;
  - в) принцип попечительства, опеки государственных органов над местными органами власти;
  - г) принцип самостоятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.
7. Основные отличия советской модели местного управления от современной системы местного самоуправления состоят:
- а) в соподчиненности органов всех уровней;
  - б) в отсутствии самостоятельности органов местного управления;
  - в) в отсутствии собственности и бюджетов;
  - г) в отсутствии элементов демократии.
8. Принцип *intra vires* означает:
- а) действовать в пределах полномочий;
  - б) действовать с превышением полномочий;
  - в) бездействовать;
  - г) через тернии к звездам.
9. Правило Дилона – это:
- а) правило, по которому муниципальным органам разрешены все действия, не запрещенные законом и не относящиеся к компетенции других органов;
  - б) правило, по которому муниципальные органы вправе делать лишь то, что им прямо разрешил закон;
  - в) правило, регулирующее деятельность муниципальных органов в социальной сфере;
  - г) правило Паркинсона.
10. Принцип *ultra vires* (действовать с превышением полномочий) характерен для:
- а) континентальной модели местного самоуправления;
  - б) англосаксонской модели местного самоуправления;
  - в) итальянской модели местного самоуправления;

- г) немецкой модели местного самоуправления.
11. Высокая степень централизации управления присуща следующей зарубежной модели местного самоуправления:
- а) англосаксонской модели;
  - б) французской модели;
  - в) немецкой модели;
  - г) японской модели.
12. Характерной чертой англосаксонской модели местного самоуправления является:
- а) высокая степень централизации управления;
  - б) децентрализация управления;
  - в) наличие специального уполномоченного представителя центрального правительства на местном уровне;
  - г) отсутствие самостоятельности местных органов власти.
13. Континентальная модель местного самоуправления в настоящее время действует:
- а) в Канаде, Австралии, Новой Зеландии;
  - б) на Ближнем Востоке, в Латинской Америке;
  - в) в России;
  - г) в Германии.
14. Психологические барьеры в сознании людей в отношении местного самоуправления были вызваны:
- а) негативными последствиями принципа патернализма;
  - б) экономическим кризисом;
  - в) кризисом политической системы;
  - г) отсутствием отечественного опыта местного самоуправления.
15. По Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» новая российская система местного самоуправления является:
- а) одноуровневой;
  - б) двухуровневой;
  - в) трехуровневой;
  - г) многоуровневой.
16. Характерной чертой современной модели местного самоуправления в России является:
- а) выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти;
  - б) функционирование органов местного самоуправления в системе органов государственной власти;
  - в) придание органам местного самоуправления статуса общественных организаций;
  - г) ни один ответ не верен.

## Практическое занятие № 7

### МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

1. *Понятие, субъект и объект муниципального управления.*
2. *Основные задачи муниципального управления.*
3. *Классификация основных признаков муниципального управления.*
4. *Основные факторы, определяющие особенности муниципального управления.*

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Муниципальное управление представляет собой упорядочивающее воздействие органов местного самоуправления на муниципальное образование с целью повышения уровня и качества жизни населения.

Муниципальное управление представляет собой деятельность субъекта в управленческой сфере.

Для муниципального управления важны обратные связи, т.е. воздействие объекта на управляющий субъект: реакция населения на управленческие меры органов муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения.

Конкретным субъектом муниципального управления является соответствующий орган, должностное лицо государства или местного самоуправления.

Объект муниципального управления – это *общественные* отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц, поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические.

Главной целью муниципального управления является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования

К основным задачам, способствующим достижению главной цели муниципального управления, относятся:

- удовлетворение потребностей населения в различного рода услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);
- реализация социально-экономического потенциала муниципального образования;
- оптимальное сочетание местных и государственных интересов;

- распределение социальных благ, гарантированных государством (минимальный государственный социальный стандарт, обеспечивают их доступность, всеобщность, адресность и т.д.);
- поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность муниципального образования (пожарная и общественная безопасность, водоснабжение и канализация, и др.);
- обеспечение условий для производства благ в видовом, количественном и качественном отношении, превосходящих минимальный государственный социальный стандарт (МГСС).

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Что такое «муниципальное управление»? В чем отличие местного самоуправления от муниципального управления?
2. Перечислите основные принципы муниципального управления.
3. Охарактеризуйте задачи и функции муниципального управления.
4. В каких аспектах может рассматриваться местное самоуправление?
5. Когда впервые были сформулированы идеи организации общинного управления?
6. В чем заключалась основная идея концепции самоуправляемых общин А. де Токвиля?
7. Что такое «природа местного самоуправления»?
8. Какой характер природы свойственен современной модели муниципального управления? Ответ обоснуйте.
9. В чем отличие муниципальной власти от государственной?
10. Каковы основные принципы местного самоуправления?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание**

Составьте схему «Система муниципального управления».

### **Тестовые задания**

1. Известный французский государственный деятель, исследователь местного самоуправления:
  - а) Токвиль А.;
  - б) Штейн Л.;
  - в) Ашлей П.;
  - г) Моль Р.
2. Муниципалитет (лат. *municipium*) – это:
  - а) город в республиканской эпохе римской истории, пользовавшийся правами самоуправления;

- б) орган местного самоуправления в зарубежных странах;
  - в) муниципальное образование в современной России;
  - г) все вышеперечисленное.
3. Местное самоуправление можно рассматривать в качестве:
- а) одной из основ конституционного строя;
  - б) права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения;
  - в) формы народовластия;
  - г) всего вышеперечисленного.
4. Конституция Российской Федерации определяет, что народ осуществляет свою власть:
- а) непосредственно;
  - б) непосредственно и через органы местного самоуправления;
  - в) непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;
  - г) только через органы местного самоуправления.
5. Согласно Конституции Российской Федерации:
- а) из системы органов государственной власти выделены органы местного самоуправления;
  - б) органы местного самоуправления функционируют в системе органов государственного управления;
  - в) органы местного самоуправления не предусмотрены;
  - г) ни один ответ не верен.
6. Природа местного самоуправления в современной России имеет:
- а) государственный характер;
  - б) общественный характер;
  - в) общественно-государственный характер;
  - г) ни один ответ не верен.
7. Смешанный общественно-государственный подход к природе местного самоуправления позволяет:
- а) под местным самоуправлением понимать не регулирующую государством деятельность различных общественных объединений, созданных на добровольной основе;
  - б) определять местное самоуправление как часть государства, его нижний этаж, со всеми вытекающими признаками государственной власти;
  - в) считать местное самоуправление самостоятельной властью населения над самим собой, в определенных государством пределах;
  - г) все вышеперечисленное.
8. Принцип самостоятельности местного самоуправления является:
- а) общим принципом;

- б) специальным принципом;
  - в) функцией местного самоуправления;
  - г) вопросом местного значения.
9. Принципы и функции местного самоуправления закреплены:
- а) в Европейской хартии местного самоуправления;
  - б) в Конституции Российской Федерации;
  - в) в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
  - г) все вышеперечисленное.
10. К специальным принципам местного самоуправления относятся:
- а) принцип государственной поддержки местного самоуправления;
  - б) принцип гласности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
  - в) принцип законности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;
  - г) принцип народовластия.
11. Функции местного самоуправления обусловлены:
- а) природой местного самоуправления;
  - б) местом местного самоуправления в системе народовластия;
  - в) задачами и целями местного самоуправления;
  - г) всем вышеперечисленным.
12. Современное российское законодательство предусматривает ответственность органов местного самоуправления перед:
- а) населением;
  - б) государством;
  - в) юридическими лицами;
  - г) все вышеперечисленное.

## **Практическое занятие № 8**

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*1. Конституция Российской Федерации о сущности местного самоуправления.*

*2. Федеральный закон №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о муниципальной организации местной власти.*

*3. Законодательные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Правовая база местного самоуправления** – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует.

Состав правовой базы местного самоуправления следующий.

1. Международные договоры РФ.
2. Конституция РФ.
3. Федеральные конституционные законы.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие ФЗ.
5. Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые федеральные органы исполнительной власти.
6. Конституции (уставы) субъектов РФ.
7. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.
8. Уставы муниципальных образований.
9. Решения, принятые на референдумах граждан.
10. Иные муниципальные правовые акты.

Конституция РФ впервые:

- 1) закрепила самостоятельность местного самоуправления, отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти;
- 2) закрепила гарантии местного самоуправления;
- 3) определила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России и одной из форм реализации народовластия.

Федеральный закон 2003 года № 131-ФЗ относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления: определение общих принципов организации местного самоуправления в РФ; правовое регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

### **Региональное законодательство**

В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов о вопросах местного самоуправления. К их

числу относятся, например, законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и т.п. К числу отраслевых региональных законов, серьезно влияющих на деятельность местного самоуправления, относятся законы о собственности, бюджете и бюджетном процессе, региональных налогах и сборах и др.

### **Система муниципальных правовых актов**

1. *Решения, принимаемые населением на референдумах* – важнейшие вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения.

2. *Решения, принимаемые представительным органом* – устав муниципального образования; правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования; вопросы организации деятельности представительного органа.

3. *Постановления и распоряжения, принимаемые председателем представительного органа* – вопросы организации деятельности представительного органа.

4. *Постановления, принимаемые главой местной администрации* – вопросы местного значения, а также связанные с осуществлением переданных государственных полномочий.

5. *Распоряжения, принимаемые главой местной администрации* – вопросы организации работы местной администрации.

6. *Постановления и распоряжения, принимаемые главой муниципального образования* – вопросы председателя представительного органа или главы администрации (в зависимости от занимаемой должности).

7. *Распоряжения и приказы, принимаемые иными должностными лицами* – вопросы, отнесенные к их полномочиям.

**Устав муниципального образования** – своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Каков состав правовой базы местного самоуправления?
2. Каковы важнейшие документы федерального уровня, регламентирующие деятельность местного самоуправления?
3. Какие компоненты деятельности местного самоуправления регулируются законодательством субъектов РФ?
4. Почему устав называют основным законом жизни или конституцией муниципального образования?

5. Каков порядок разработки и принятия устава муниципального образования?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Задание 1

1. Проанализируйте Положение о губернских и земских учреждениях 1864 г. и Городовое положение 1870 г., и ответьте на вопросы: какие предметы ведения были у земских и городских органов управления? какие органы по решению местных дел могли создаваться на губернском, городском и земельном уровнях? какие должности существовали на в создаваемых органах, кем и какими способами они замещались?

2. Какие изменения произошли в земском и городском самоуправлении после принятия Положения о губернских и земских учреждениях 1870 г. и Городового положения 1891 г.? Способствовали ли новые положения прогрессу самоуправления? Обоснуйте ответы ссылками на статьи нормативных актов.

### Задание 2

Составьте схему «Нормативно-правовые источники местного самоуправления».

### Задание 3

Проанализируйте выдержки, приведенные из закона Екатерины II «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи», введённым в 1785 году. Сформулируйте выводы.

*Раздел 2. «Городовое положение»:*

*«1. Город строить по утверждённому плану за подписанием руки Императорского Величества.*

*2. Городу подтверждается ... земли, сады, поля, пастбища, луга..., все оныя вообще и каждые порознь нерушимо иметь и оными пользоваться мирно и вечно...»*

*«...4. В городе живущим сохраняется и охраняется собственность и владения, что кому по справедливости и законно принадлежит как движимое и недвижимое.*

*5. В городе поселившиеся обязаны присягою.*

*6. Кто поселится в городе, тот имеет учинить росписку вместо присяги, что право гражданское принимает и обязуется по мещанству нести тягости».*

*«...11. Кто в городе в мещанство не записан, мещанским промыслом да не промышляет».*

*«Раздел 6. О городских обывателях.*

*29. К городovým обывателям каждого города жалуются дозволения*

*собираться в том городе и составить общество городское и пользоваться нижеписанными правами и выгодами...*

*30. Городовые обыватели собираются... всякие три года в зимнее время».*

#### **Задание 4**

Ниже приведены выдержки статей из Конституции РФ.

*«Статья 130.*

*1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.*

*2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.*

*Статья 131*

*1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.*

*2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.*

*Статья 132*

*1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.*

*2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.*

*Статья 133*

*Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».*

Используя материалы лекций по курсу, дайте постатейные критические замечания к конституции. Задание следует оформить в виде табл. 7.

Таблица 7

## Анализ статей Конституции РФ

Текст статей Конституции РФ	Критические замечания

**Задание 5**

Рассмотрите Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Европейскую хартию на предмет соответствия объема прав и полномочий, предусмотренных данной главой для муниципальных образований. Заполните следующую сравнительную табл. 8.

Таблица 8

## Сравнительный анализ Европейской Хартии и Федерального Закона № 131

Полномочия в сфере	Европейская Хартия	Федеральный закон
Финансово-экономических основ местного самоуправления		
Организационных основ местного самоуправления		
Владения и пользования муниципальной собственностью		

На основе составленной Вами таблицы, дайте ответы на следующие вопросы.

1. Каковы отличия Европейской Хартии и Федерального Закона с точки зрения наличия муниципальных прав?

2. Какие права местного самоуправления являются определяющими, и почему?

**Практические занятия № 9-13****МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ И СЛОЖНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА**

- 1. Особенности и свойства муниципального образования как сложной социально-экономической системы.*
- 2. Устав муниципального образования как муниципальной организации местного самоуправления.*
- 3. Порядок разработки и принятия Устава, внесения в него изменений.*
- 4. Анализ структуры и содержания Устава.*
- 5. Типологизация муниципальных образований. Характеристики города как системы.*

6. Население муниципального образования, его демографические характеристики.

7. Территория муниципального образования. Зонирование территории города.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Базовыми категориями системного подхода являются следующие (рис. 6).

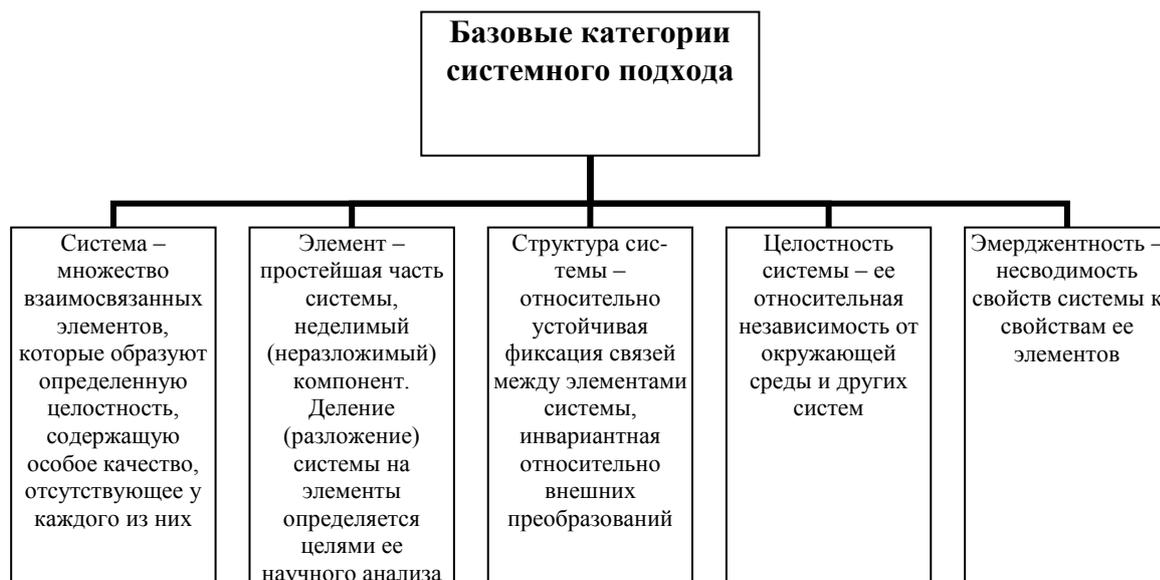


Рис. 6. Базовые категории системного подхода

Базовыми подсистемами муниципального образования являются (рис. 7).



Рис. 7. Базовые подсистемы муниципального образования

Основными свойствами муниципального образования как социально-экономической системы являются следующие (рис. 8).



Рис. 8. Основные свойства муниципального образования

Основные признаки муниципального образования приведены на рис. 9.



Рис. 9. Признаки муниципального образования

В материально-вещественной структуре муниципального образования можно выделить следующие главные подсистемы:

- градообразующая сфера;
- градообслуживающая сфера, или городское хозяйство;
- социальная сфера;
- население;
- территория.

Под **градообразующими** понимаются предприятия и организации, продукция или услуги которых в основном поставляются за пределы города.

**Градообслуживающая и социальная сферы** формируют в совокупности городскую инфраструктуру. *Градостроительный кодекс РФ подразделяет ее на инженерную (здания, сооружения), транспортную (коммуникации) и социальную.*

Все муниципальные образования разделяются в правовом отношении на **пять видов муниципальных образований** (табл. 9).

Разнообразие муниципальных образований обусловлено историческими, природно-географическими, социально-демографическими и др. факторами.

Таблица 9

**Виды муниципальных образований**

<b>Понятие</b>	<b>Значение</b>
<b>Сельское поселение</b>	Один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, деревень и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
<b>Городское поселение</b>	Город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
<b>Муниципальный район</b>	Несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
<b>Городской округ</b>	Городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным Законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления Федеральными Законами и законами субъектов Российской Федерации
<b>Внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения</b>	Часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления

Таблица 10

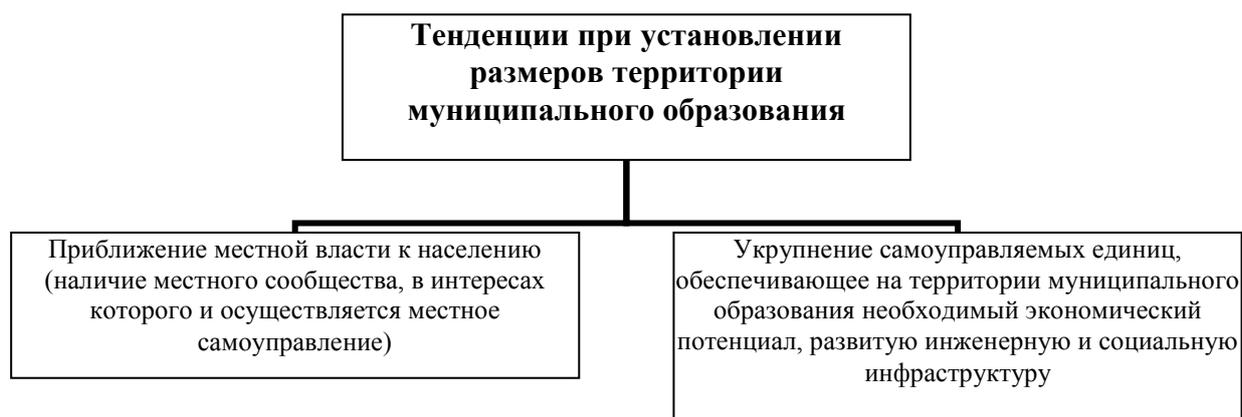
### Классификация муниципальных образований по функциональному признаку

Типы МО	Особенности
1	2
Административные центры	<i>Административные центры</i> исторически сформировались как центры управления, политического и финансового контроля (примеры: Тобольск, Томск, Иркутск, Хабаровск, и др.)
Ресурсодобывающие	<i>Ресурсодобывающие города</i> характеризуются преобладанием добывающей отрасли, имеют слаборазвитые инфраструктурные объекты (примеры: Магнитогорск, Норильск)
Промышленные	<i>Промышленные города</i> вырастают на базе одного или нескольких крупных промышленных предприятий, начинаясь от рабочих поселков, затем от малых городов. Например: Тольятти, Череповец, Новокузнецк, Набережные Челны
Агропромышленные	<i>Агропромышленные города</i> имеют деятельность, ориентированную на переработку сельскохозяйственной продукции. В таких городах незначительная плотность населения, малоэтажный характер жилой застройки. Их территориальное расположение в благоприятных климатических условиях: центрально-черноземная зона
Транспортные узлы и порты	<i>Транспортные узлы и порты</i> имеют градообразующие объекты транспортных отраслей, образуются на пересечении железнодорожных магистралей или в железнодорожных узлах, сопряженных с крупными водными артериями. Транспортные центры могут превращаться в многофункциональные и административные центры, такие как Владивосток, Новосибирск
Курортные	<i>Курортные города</i> практически не имеют промышленности. Градообразующая сфера формируется здесь путем обслуживания населения других регионов. Территориальное расположение в благоприятных географических условиях с уникальными природными комплексами
Наукограды и закрытые административно-территориальные образования (ЗАО)	<i>Наукограды и ЗАО</i> формируются на основании определенной законодательной базы, которую необходимо дополнительно рассмотреть. В России существует примерно 40 ЗАО
Многофункциональные	Сочетание нескольких типов МО

**Городское пространство** в целях эффективной муниципальной деятельности подвергается разграничению на **зоны**.

**Правовое зонирование** – это установление разрешений и ограничений по использованию отдельных участков территории муниципального образования. Оно осуществляется в результате управленческих решений по широкому кругу вопросов: установление плотности застройки, определение границ территориальных зон и возможностей высокоэтажной застройки и т.д.

Принципы и практику территориальной организации местного самоуправления при установлении размеров территории каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать при двух противоположных тенденциях (рис. 10).



*Рис. 10. Тенденции при установлении размеров территории конкретного муниципального образования*

Принятие таких решений основывается на *Земельном и Градостроительном кодексе РФ*, и проводится как деятельность органов местного самоуправления по специальному документу – Правилам землепользования и застройки, которые принимаются как местный правовой акт.

По **функциональному признаку** различаются зоны: жилые, общественно-деловые, производственные, инженерно-транспортные, рекреационные, сельскохозяйственные, специальные.

**Ценовое зонирование** осуществляется органом местного самоуправления на основании установленных земельным кадастром базовых цен на отдельные земельные участки.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Что такое муниципальное образование?
2. Какие существуют виды муниципальных образований?
3. В чем нововведения Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

Федерации» в сфере территориальной организации местного самоуправления?

4. Какие принципы установления границ муниципальных образований закрепляет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

5. Какими особенностями и свойствами обладает муниципальное образование?

6. Какими характеристиками обладает город?

7. Что подразумевается под термином «домохозяйство»?

8. Какими характеристиками обладает территория муниципального образования?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1**

В Уставе одной из областей было закреплено, что в сельских районах области и в городах областного значения образуются территориальные органы государственной власти. Глава администрации города не согласился с таким решением, утверждая, что нарушается право его жителей на самоуправление. По его мнению, в городах областного значения не могут быть созданы территориальные органы государственной власти; должны быть сформированы только органы местного самоуправления.

*Юридически проанализируйте сложившуюся ситуацию. Каков порядок реализации права на местное самоуправление? Каков порядок формирования муниципальных образований, если в границах одного муниципального образования имеется другое муниципальное образование?*

### **Задание 2**

Сравните Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» с уставом муниципального образования г. Казани. Проведите сравнительный анализ. Найдите сходства и отличия одного от другого.

### **Задание 3. Типологизация муниципальных образований**

Для эффективного управления муниципальными образованиями на областном уровне или на уровне муниципалитета (района) необходимо учитывать их типологию.

Типология муниципальных образований складывается под влиянием территориального и отраслевого факторов. Причем территориальный фактор испытывает на себе влияние хозяйственной специфики.

**Ответьте на следующие вопросы:**

- Что представляет собой типологизация муниципального образования?
- Каковы типы муниципальных образований?
- В чем заключается поселенческий тип муниципального образования?
- В чем заключается территориально-поселенческий тип муниципального образования?
- В чем заключается территориальный тип муниципального образования?

**Задание 4**

Определите, в чем заключается уникальность вашего города (муниципального образования). Выделите основные признаки его практической деятельности:

- 1) особенность муниципального образования (историческое развитие, географическое положение, природно-климатические условия, демографическая ситуация, трудоспособность населения, экологическая обстановка, развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечение жилищным фондом);
- 2) основные проблемы в городе;
- 3) сильные внутренние стороны и внешние возможности муниципального образования;
- 4) миссия муниципального образования.

Проанализируйте и дайте краткую характеристику каждого их признака.

**Задание 5**

Предположим, что в структуре системы управления городом отсутствует отдел работы с населением. Вследствие чего, население не информировано о деятельности органов местной власти и не имеет возможности участвовать в решении проблем города.

*Дайте анализ ситуации, сложившейся в структуре системы управления городом, выявите ее причины.*

**Задание 6**

Городская администрация должна создавать условия для функционирования центров проведения досуга для детей и подростков: кружки, различные спортивные клубы, клубы по интересам и т. д. Однако она передает эти помещения коммерческим организациям.

*Проанализируйте причины сложившейся ситуации в городе. Насколько правомерным было решение городской администрации*

*передать эти помещения коммерческим организациям? Разработайте систему мер по решению этой проблемы.*

### **Тестовые задания**

1. Определение муниципального образования содержится:
  - а) в Конституции Российской Федерации;
  - б) в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
  - в) в уставе субъекта Российской Федерации;
  - г) в уставе муниципального образования.
2. Муниципальным образованием является:
  - а) город, район, село, поселок;
  - б) объединенное муниципальное образование, внутримunicipальное образование;
  - в) городское и сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородские территории городов федерального значения;
  - г) все вышеперечисленное.
3. Границы муниципального образования устанавливаются с учетом:
  - а) численности и плотности населения муниципального образования;
  - б) пешеходной и транспортной доступности;
  - в) развитой инфраструктуры;
  - г) все вышеперечисленное.
4. Установление и изменение границ муниципального образования осуществляется:
  - а) населением муниципального образования;
  - б) органами местного самоуправления;
  - в) органами государственной власти субъекта РФ с учетом мнения населения;
  - г) органами государственной власти Российской Федерации.
5. Образование, объединение, преобразование и упразднение муниципального образования осуществляется по инициативе:
  - а) населения и органов местного самоуправления;
  - б) федеральных органов государственной власти;
  - в) органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
  - г) всех вышеперечисленных.
6. Муниципальные образования:
  - а) не подчинены друг другу;
  - б) соподчинены, если являются внутригородскими муниципальными образованиями;

- в) соподчинены по отдельным вопросам;
  - г) соподчинены, если в границах одного муниципального образования имеется другое муниципальное образование.
7. От типа муниципального образования зависит:
- а) перечень вопросов местного значения;
  - б) объем финансирования;
  - в) структура органов местного самоуправления;
  - г) все вышеперечисленное.

## **Практическое занятие № 14**

### **УПРАВЛЕНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ**

- 1. Цели и задачи пространственного развития территории города.*
- 2. Градоустройство и градостроительная деятельность в условиях действия Градостроительного и Жилищного кодексов РФ.*
- 3. Участие общественности в градостроительной деятельности*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

Первоочередной задачей пространственного развития города является поиск ресурсов уже освоенных территорий и лишь при их исчерпании целесообразно расширение территории города.

К задачам пространственного развития города можно отнести:

- формирование центра города;
- формирование досуговых зон (зон отдыха);
- улучшение обслуживания населения через рациональное размещение объектов городского хозяйства и социальной сферы;
- формирование зон жилой застройки;
- формирование городского архитектурного ансамбля, ландшафта;
- формирование транспортной инфраструктуры города, уличной и дорожной сети;
- участие в развитии пригородной зоны;
- интенсификация использования территории города.

**Градоустройство** – это рациональная организация и пространственное развитие территории поселения с целью повышения комфортности среды проживания.

**Градостроительная деятельность** – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования,

строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (Градостроительный кодекс РФ).

**Градостроительное зонирование** – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

**Правила землепользования и застройки** – документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, устанавливающий территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Градостроительная деятельность должна осуществляться с учетом государственных, общественных и частных интересов (табл. 11).

Таблица 11

### Законодательство и система градостроительной документации

Федеральный уровень	
Генеральная схема расселения на территории РФ и ее частях	
Региональный уровень	
Комплексная сема градостроительного планирования территории субъекта РФ и отдельных ее частей	
Муниципальный уровень	
<i>Документы о градостроительном планировании</i>	<i>Документы о застройке территории</i>
Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования муниципальных районов	Проекты планировки территорий
Генеральные планы городских и сельских поселений	Проекты межевания (разграничения) застроенных территорий
Проекты черты городских и сельских поселений	Проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры поселений
Правила землепользования и застройки	

**Генеральный план** – важный для городского и сельского поселения документ, отражающий весь круг задач его пространственного развития, утверждается представительным органом муниципального образования.

**Проект городской черты** – градостроительный документ, который разрабатывается на основе генерального плана и утверждается органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с органами местного самоуправления сопредельных территорий.

Граждане и их объединения имеют право на реализацию таких прав, как:

- получение достоверной, полной и своевременной информации о предполагаемых градостроительных решениях и проектах, оказывающих влияние на состояние городской среды;
- обсуждение, внесение предложений и участие в подготовке градостроительных решений в форме собраний (сходов), публичных слушаний и т.п.;
- проведение независимых экспертиз градостроительной документации за счет собственных средств. Независимые экспертизы могут использоваться для обжалования в суд или арбитражный суд градостроительной проектной документации и заключений органов государственной экспертизы по ним;
- компенсацию в административном порядке вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате осуществления градостроительных решений, повлекших за собой ухудшение среды жизнедеятельности, и привлечение к ответственности должностных лиц, принявших такие решения.

Градостроительный кодекс устанавливает обязательность и порядок проведения публичных слушаний:

- по проектам генеральных планов поселений – орган местного самоуправления в обязательном порядке организует выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению;
- по проектам правил землепользования и застройки поселений проводятся специально создаваемой комиссией. Продолжительность публичных слушаний может составлять от 2 до 4 месяцев со дня опубликования проекта;
- по предоставлению разрешений на использование земельных участков и объектов капитального строительства.

Порядок проведения публичных слушаний устанавливается уставами и (или) нормативными правовыми актами муниципальных образований.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Что такое градоустройство и градостроительная деятельность?
2. Каковы цели и задачи пространственного развития города?
3. Какие задачи решаются в генеральном плане города, в Правилах землепользования и застройки города?
4. Чьи интересы должны учитываться в процессе градостроительной деятельности?

5. В чем заключаются основные функции муниципальных органов власти при осуществлении градостроительной деятельности?

6. Какова роль общественности в осуществлении градостроительной деятельности согласно Градостроительному кодексу РФ?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1. Пространственное развитие города**

Методика: Разделить студентов на группы, соответственно, задачам пространственного развития города.

- 1) интенсификация использования территории города;
- 2) реконструкция городского пространства;
- 3) формирование центра города;
- 4) формирование зон жилой застройки, размещение сферы услуг;
- 5) формирование досуговых и рекреационных зон города;
- 6) участие в развитии пригородной зоны;
- 7) формирование транспортной инфраструктуры города, развитие улично-дорожной сети и инженерных коммуникаций.

По каждому из направлений выбрать определенный район города. Работа в группе по схеме:

- 1) роль и место выбранного направления в комплексном развитии муниципального образования (точки соприкосновения с интересами других групп);
- 2) проблемы по данному направлению;
- 3) методы решения.

Далее происходит публичное представление результатов работы.

### **Задание 2**

Перечислите проблемы и методы решения по проблеме формирования транспортной инфраструктуры города, развитие улично-дорожной сети и инженерных коммуникаций в вашем городе.

### **Задание 3**

1. Проанализируйте основные индикаторы развития г. Казани. В какой фазе эволюции находится город? Почему? Опишите логику основных управленческих воздействий для поддержания города в состоянии развития.

2. Проанализируйте основные балансы Казани: рабочей силы и рабочих мест, населения и социальной инфраструктуры, энергетики, транспорта и дорог. Какие дисбалансы являются наиболее острыми? Что предпринимается для их устранения? Могут ли быть они устранены на местном уровне?

#### **Задание 4**

1. Определите и установите по данным г. Казани:

- ареалы с наибольшей плотностью населения;
- зоны с различными ставками земельного налога;
- зоны с наибольшей торговой активностью;
- зоны наибольшей промышленной активности;
- зоны максимальных транспортных заторов;
- зоны с максимальным уровнем правонарушений (уличной преступности).

Рассмотрите пересечения зон. Какие выводы из получившейся картины вы могли бы сделать?

2. Проанализируйте уровень цен на жильё на вторичном рынке на (примерно) одинаковые по качеству квартиры в разных районах. Сравните их со ставками аренды для офисов, торгово-закупочной, производственной деятельности, а также с кадастровой оценкой жилья муниципалитетом. Отражает ли реальность кадастровая оценка? Каков уровень износа зданий? Отражается ли официальный износ (рассчитанный на основе даты ввода зданий) на ценах?

#### **Задание 5**

Выделите места Казани, где наиболее часто возникают транспортные заторы. Рассмотрите факторы, которые обуславливают их появление в этих местах. Оцените потери городской экономики (сумма частных и общественных затрат) от заторов. Заодно оцените уровень связности Казани.

Что нужно сделать, чтобы «убрать пробки»? Какие затраты для этого понадобятся? Кто будет против ваших решений и почему?

Проведите классификацию факторов на: а) инженерно-технические; б) экономические (отдельно – частные, отдельно – муниципальные издержки); в) институциональные; г) политические.

### **Практическое занятие № 15**

#### **КОНЦЕПЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

1. *Понятие муниципальной деятельности и муниципальной политики.*
2. *Составляющие муниципальной политики.*
3. *Муниципальные услуги в системе муниципального управления*

#### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Муниципальная деятельность** – это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

**Муниципальная политика** – это система взаимоувязанных целей муниципальной деятельности и механизмов их реализации.

*Главная (генеральная) цель муниципальной деятельности* и стратегическая *задача муниципальной политики* могут быть сформулированы следующим образом: повышение качества жизни населения на территории муниципального образования.

Качество жизни человека – это система показателей уровня жизни (например, безопасность, здоровье, обеспеченность жильем, уровень материального благосостояния, состояние окружающей среды, возможность получить образование, удовлетворять культурные и досуговые потребности, доступ к информации, возможность передвижения и т.д.) и степень их удовлетворения.

Муниципальное образование, как управляемая система, может быть охарактеризована в содержательном срезе, т.е. в **зависимости от социальных функций**, выполняемых ее различными элементами. **Критериями** такого разграничения выступают, во-первых, цели и направления функционирования (деятельности) управляемых объектов; во-вторых, содержание их основной (главенствующей) по характеру деятельности; в-третьих, материальные, социальные и духовные результаты деятельности, посредством которых главным образом выражаются их общественные функции (значение для жизни людей), и, в-четвертых, преобладающие закономерности их функционирования и организационные формы.

В соответствии с основными сферами муниципального образования и указанными критериями управляемые объекты подразделяются на следующие видовые группы: **экономические, социальные и духовные**. В известном смысле управляемыми являются и **политические** объекты, но тут существуют свои тонкости, поскольку политические отношения, явления и процессы выступают, с одной стороны, управляемыми, в нашем случае органами местного самоуправления, а с другой – управляющими самими этими местными органами власти.

*Муниципальными услугами* называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную ответственность.

*Частные услуги* характеризуются тем, что их оказание и потребление носит индивидуальный характер, т.е. они связаны с конкретными исполнителями и потребителями.

*Общественные услуги* отличаются тем, что их производство и потребление носят общественный характер.

*«Бюджетными» муниципальными услугами* называются такие услуги, которые полностью или частично финансируются из местного бюджета. К ним относятся общественные и большинство социально значимых услуг.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Почему муниципальное управление является более сложным и более рискованным занятием, чем любой другой вид управленческой деятельности?
2. Каковы основные принципы принятия и реализации управленческих решений в системе муниципального управления?
3. Что такое «муниципальная деятельность» и «муниципальная политика»?
4. Какие факторы и условия влияют на выработку целей муниципальной деятельности?
5. Какова главная (генеральная) цель муниципальной деятельности? На какие подцели ее можно разбить?
6. Каково определение «муниципальных» услуг?
7. Какое значение имеют муниципальные услуги для повышения качества жизни населения?
8. Каковы основные особенности муниципальных услуг?
9. Как можно классифицировать муниципальные услуги?
10. Каковы способы измерения объема муниципальных услуг?
11. Какова роль органов местного самоуправления в оказании различных муниципальных услуг?

### **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

#### **Задание 1**

Характеристика муниципальных услуг (по вариантам) в городе Казань.

Дать описание потребительской стоимости услуги и ее позиции в классификации.

Измерить объем, результат и стоимость услуги (для потребителя).

Определить факторы, которые формируют стоимость предоставления муниципальных услуг.

#### ***Варианты выполнения задания***

1. Пожарная охрана объектов в черте города и пригородной зоне.
2. Санитарно-эпидемиологическая безопасность предметов потребления (городской центр санитарно-эпидемиологического контроля).
3. Безопасность дорожного движения.
4. Охрана общественного порядка.
5. Общегородские коммунальные услуги по сбору, вывозу и утилизации бытовых отходов.

6. Общегородские коммунальные услуги по озеленению и освещению территории.

7. Общегородские коммунальные услуги по уборке санитарной очистке территории

8. Общегородские коммунальные услуги по содержанию и дизайну объектов отдыха.

9. Транспортные услуги муниципального транспорта.

10. Услуги общественного питания.

11. Услуги парикмахерских.

12. Услуги химчистки.

13. Услуги по ремонту бытовой техники.

14. Услуги по ремонту часов и металлоизделий.

15. Услуги теплоснабжения.

16. Услуги водоснабжения, водоотведения.

17. Услуги электроснабжения.

18. Услуги радиовещаний.

19. Услуги общедомовых антенн.

20. Услуги лифтового хозяйства.

## Задание 2

Оцените услуги, предоставляемые муниципальным образованием населению (по пятибалльной шкале). Обобщите результаты, выделите основные проблемы муниципального образования и оцените возможности их решения.

Таблица 12

### Оценка услуг, предоставляемые муниципальным образованием

Виды услуг	Оценка услуг				
	1	2	3	4	5
Услуги жизнеобеспечения (ЖКХ)					
Здравоохранение					
Образование					
Культура					
Спорт и туризм					
Транспортные услуги					
Услуги по обеспечению безопасности и общественного порядка					
Бытовые услуги					
Торговля и общественное питание					
Благоустройство и озеленение территории					
Дорожное строительство и содержание местных дорог					
Поддержка малого и среднего бизнеса					
Социальная поддержка населения					

Определите, к какому виду инфраструктуры муниципального образования можно отнести перечисленные услуги.

## Практические занятия № 16-18

### МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Местные сообщества, их свойства и типы.
2. Организационно-правовые аспекты деятельности местных сообществ по осуществлению местного самоуправления.
3. Роль населения в системе муниципального образования: муниципальные выборы, местные референдумы, сходы и собрания граждан по месту жительства.
4. Территориальное общественное самоуправление (ТОС).

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Местные сообщества** – это группы (слои) населения, имеющие и отстаивающие те или иные корпоративные интересы.

Признаки местного сообщества, определяющие его устойчивость (рис. 11).



Рис. 11. Признаки местного сообщества

В муниципальных образованиях выделяют следующие виды местных сообществ (рис. 12).



Рис. 12. Виды местных сообществ

Организационно-правовые аспекты деятельности местных сообществ заключаются в формировании механизмов привлечения местных сообществ к участию в муниципальных управлениях. Такими механизмами привлечения могут быть создание временных и постоянных рабочих групп, инициативных групп, консультативных советов, проведение опросов населения и публичных слушаний, организация взаимодействия с союзами предпринимателей и т.п.

**Местный референдум** (от лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – голосование граждан по наиболее важным вопросам местного значения.

**Муниципальные выборы** – это наиболее массовая форма прямого волеизъявления жителей муниципального образования, посредством которой образуется представительный орган местного самоуправления, и получают свои полномочия главы муниципальных образований.

**Сход граждан** является наиболее традиционной формой непосредственной демократии, посредством которой граждане по месту их жительства решают вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

**Собрания и конференции граждан** являются наиболее доступными средствами самоорганизации. Эти формы непосредственной демократии рекомендательного характера позволяют выявить общественное мнение, выразить волю населения и принять ему участие в осуществлении местного самоуправления.

**Территориальное общественное самоуправление** – это форма самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в части территории муниципального образования. **Границы территории ТОС** устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения. Мнение населения, проживающего на данной территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т.п.

**Публичные слушания**, целью которых является: обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

**Опрос граждан** – это самостоятельный институт непосредственной демократии.

**Заявление** – обращение гражданина по поводу реализации принадлежащего ему права или интереса, закрепленного законодательно.

**Жалоба** – обращение гражданина по поводу восстановления нарушенных (действием или бездействием) прав и законных интересов.

**Предложение** – обращение гражданина, направленное на улучшение порядка организации и деятельности органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений на территории муниципального образования, на решение вопросов местного значения (например, по улучшению благоустройства муниципального образования, по повышению качества работы пассажирского транспорта).

**Ходатайство** – обращение гражданина с просьбой о признании за каким-либо лицом определенного статуса, прав или свобод.

**Прием обращений** предполагает определенную организацию этого процесса, состояние которого отражает способность органов и должностных лиц местного самоуправления своевременно и правильно реагировать на запросы и нужды граждан.

### *Вопросы для подготовки и обсуждения*

1. Какие местные сообщества вы знаете?
2. Какие местные сообщества есть у вас в городе?
3. Знакомы ли Вы с их деятельностью? в чем она заключается?
4. Какие формы прямого волеизъявления граждан носят обязательный характер?
5. Какие нормативно-правовые акты составляют правовую основу форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления?
6. Что такое местный референдум?
7. Какие вопросы в обязательном порядке выносятся на местный референдум?
8. Приведите принципы избирательного права Российской Федерации.
9. Каковы стадии избирательного процесса при проведении муниципальных выборов?
10. Приведите формы непосредственной демократии рекомендательного характера. Почему их так называют?
11. Охарактеризуйте институт обращений граждан в органы местного самоуправления.
12. Что такое территориальное общественное самоуправление?
13. В чем отличие ТСЖ и ТОС? Справедливо ли утверждение о том, что ТОС не требует тщательной регистрации при оформлении в отличие от ТСЖ. Обоснуйте свой ответ.
14. Каково значение форм прямого волеизъявления на местном уровне?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Задание. Местные сообщества и их роль в управлении муниципальным образованием

Разделить студентов на группы (местные сообщества): предприниматели, совет ветеранов, экологи, молодежная организация, религиозная организация, правозащитная организация; профсоюзная организация какой-либо отрасли и т.д.

Каждая группа формулирует для себя следующее.

1. Что бы хотели от власти для удовлетворения своих потребностей.
2. Какие решения для этого должна принять власть.
3. Чем вы можете заинтересовать власть, чтобы решения были приняты.
4. Какова должна быть технология взаимодействия с властью.

Далее происходит презентация групп по предложенной схеме, конкурируют проблемы различных местных сообществ (за ресурсы муниципалитета).

### Тестовые задания

1. К формам прямой демократии относится:
  - а) заседание представительного органа местного самоуправления;
  - б) аппаратные совещания при главе администрации;
  - в) народная правотворческая инициатива;
  - г) все вышеперечисленное.
2. Какая форма относится к формам прямого волеизъявления граждан обязательного характера:
  - а) обращения граждан в органы местного самоуправления;
  - б) мониторинг общественного мнения;
  - в) собрания жителей;
  - г) сходы граждан.
3. Какая форма относится к формам прямого волеизъявления граждан рекомендательного характера:
  - а) муниципальные выборы;
  - б) народная правотворческая инициатива;
  - в) местный референдум;
  - г) голосование по отзыву депутата представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования.

4. Решение о проведении местного референдума принимается:

- а) представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно;
- б) представительным органом местного самоуправления по инициативе граждан Российской Федерации;
- в) представительным органом местного самоуправления по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и референдумах;
- г) все вышеперечисленное.

5. Нуждаются ли решения, принятые местным референдумом, в утверждении органами государственной власти субъекта Российской Федерации?

- а) да;
- б) нет;
- в) в зависимости от характера принятого решения;
- г) в разных муниципальных образованиях по-разному.

6. Местный референдум

- а) является завершающей стадией проекта решения;
- б) предшествует разработке какого-либо вопроса;
- в) может как предшествовать разработке, так и быть завершающей стадией.

7. Какой из перечисленных вопросов не может выноситься на местный референдум?

- а) создание или разделение органов местного самоуправления на территории муниципального образования;
- б) принятие и изменение бюджета муниципального образования;
- в) изменение границ муниципального образования;
- г) введение средств самообложения граждан.

8. Порядок сбора подписей жителей муниципального образования под требованием о проведении местного референдума, необходимое количество такого рода подписей, сроки назначения местного референдума и другие организационные вопросы определяются:

- а) в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- б) в законах субъектов РФ о местном самоуправлении;
- в) в уставах субъектов РФ;
- г) в уставе муниципального образования.

8. В каком случае сходы граждан осуществляют функции представительного органа местного самоуправления:

- а) когда представительный орган местного самоуправления уходит на каникулы;
- б) в небольших городских и сельских поселениях с числом жителей менее 1000 человек;
- в) в поселениях с числом жителей менее 100 человек, обладающих избирательным правом;
- г) когда представительный орган не справляется со своими обязанностями.

10. Собрания территориального общественного самоуправления могут созываться:

- а) населением непосредственно;
- б) органами территориального общественного самоуправления;
- в) органами местного самоуправления;
- г) все вышеперечисленное.

11. Собрание территориального общественного самоуправления правомочно:

- а) при наличии более половины жителей территории (50% + 1);
- б) при наличии не менее половины жителей территории (50%).
- в) ограничений нет.

12. В компетенцию собрания территориального общественного самоуправления входит:

- а) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- б) утверждение программ социально-экономического развития территории муниципального образования;
- в) контроль за органами местного самоуправления;
- г) общее руководство органами территориального общественного самоуправления.

13. Финансовые средства органов территориального общественного самоуправления состоят из:

- а) собственных средств;
- б) заемных средств;
- в) средств, передаваемых местными органами власти;
- г) все вышеперечисленное.

## **Практическое занятие № 19 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ**

1. Понятия «хозяйство», «муниципальное хозяйство» в муниципальном управлении.

2. Характеристика муниципального хозяйства (особенности, структура, виды).

3. *Ресурсы муниципального хозяйства.*
4. *Схемы управления муниципальным хозяйством в городе и в сельской местности.*
5. *Отличие муниципального хозяйства от государственного и частного хозяйств.*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Хозяйство** – система, состоящая из недвижимого имущества и его хозяина (человека или организации людей), который использует эту недвижимость для удовлетворения своих потребностей.

Хозяйствование осуществляется путем использования этого имущества, властвования над ним. Власть человека или организации людей над используемым имуществом может быть полной или неполной. Если такая власть является полной, то говорят, что она представляет собой «**собственность**». Полный властитель над имуществом хозяйства называется «полным властителем», т.е. «**собственником**».

**Хозяйствующая организация** – организация людей, которая осуществляет собственность на свое хозяйство с целью производства товаров потребления и (или) самостоятельного жительство (хозяйствования).

**Хозяйствование** – деятельность хозяев по использованию хозяйственного имущества для целей производства и (или) потребления.

Для того чтобы разобраться в сущности и свойствах хозяйствующих организаций, необходимо разобраться в сущности и свойствах хозяйств и собственности.

**Муниципальное народное хозяйство** – единый народно-хозяйственный комплекс, удовлетворяющий следующим требованиям: количество и свойства объектов естественной монополии, природные и производственные ресурсы, доходы муниципальной общины.

Элементы муниципального хозяйства: муниципальные предприятия; иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований; органы местного самоуправления.

Таблица 13

**Виды муниципального хозяйства**

<i>Виды муниципального хозяйства</i>	<i>Особенности</i>
<b>1</b>	<b>2</b>
<b>1. Коммунальная модель муниципального хозяйства</b>	Основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги на население

<i>Виды муниципального хозяйства</i>	<i>Особенности</i>
<b>1</b>	<b>2</b>
<b>2. Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства</b>	Предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты
<b>3. Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства</b>	Основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории

Под **ресурсами** понимаются материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности.

Выделяют следующие ресурсы, которые формируют основу местного самоуправления: правовая (законодательная), финансовая, экономическая основа и управленческая основы.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Какова роль муниципального хозяйства в развитии города?
2. В чем особенности муниципального хозяйства?
3. Какова структура муниципального хозяйства?
4. Чем вызвано множество подходов к определению содержания муниципального хозяйства?
5. Каково содержание и значение коммунальной инфраструктуры муниципального хозяйства?
6. Охарактеризуйте социальную, экономическую и правовую инфраструктуру города.
7. Что представляют собой ресурсы развития муниципального хозяйства?
8. Какую роль играет собственность в формировании муниципального хозяйства?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1**

Заполните пустые графы в табл. 14 по городу, в котором вы проживаете, и определите модель муниципального хозяйства, которая, по вашему мнению, наиболее оптимальна для применения в вашем муниципальном образовании.

**Оценка состояния муниципального хозяйства**

Критерии оценки состояния муниципального образования	Характеристика муниципального образования
Полномочия органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере	
Ресурсы муниципального образования	
Налогоспособность населения	
Уровень подготовки муниципальных кадров в вопросах ведения хозяйственной деятельности	

**Задание 2***Исходные данные*

Стоимость земли, сдаваемой в аренду, равна 2 тыс. долларов за сотку. При курсе 30 рублей за доллар стоимость земли составит 60000 рублей за сотку. Рассмотреть три случая процентных ставок арендной платы: 2%, 5%, 10%.

Предположим, что:

- площадь арендованной земли составляет 10 соток;
- арендатор должен произвести 300000 рублей инвестиций в капитальные вложения в течение 2-х лет;
- начиная с 3-го года, арендатор должен начать окупать свои инвестиции;
- начиная с 4-го года, арендатор должен не только покрывать свои инвестиции, но и платежи по арендной плате;
- до начала 4-го года, пока арендатор вкладывает средства, для расчёта за аренду он берёт деньги в банке под 12% годовых. При этом предприниматель несёт следующие виды платежей: арендная плата, капитальные вложения и выплата процентов за банковский кредит.

Необходимо

1. Установить, какие прибыли по годам при обозначенных вариантах арендных ставок в течение 10 лет должен получать арендатор, чтобы выплачивать в полном объёме арендные платежи, выплаты банку и осуществить погашение инвестиций в период с 3-го по 10-й год. Пусть при этом предприниматель не получил никакой дополнительной прибыли.

2. Построить график, указав на нём арендные платежи, кредитные платежи и инвестиции, а также доходы по годам.

**Практические занятия № 20-21**  
**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ**  
**УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

1. *Классификация органов местного самоуправления.*
2. *Структура органов местного самоуправления.*
3. *Формирование структуры местной администрации.*
4. *Организационные структуры управления местной администрацией.*
5. *Практика построения организационных структур местных администраций.*
6. *Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Нормативно-правовые акты местной администрации.*
7. *Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.*
8. *Проблемы организации управления муниципальным хозяйством в современных условиях.*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Органы местного самоуправления** – это выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Под *структурой органов местного самоуправления* понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 34) **структуру органов местного самоуправления составляют:**

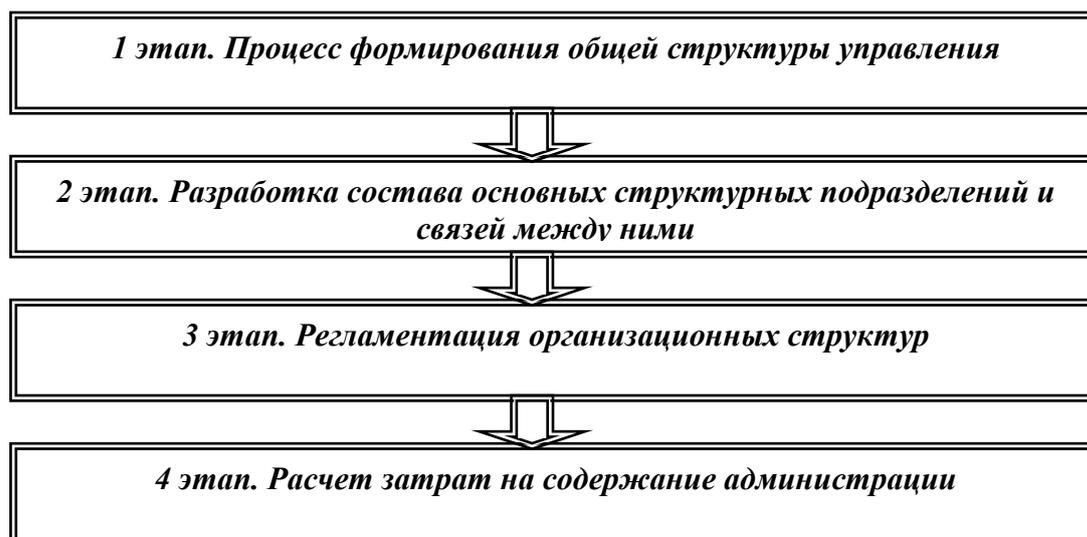
- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления.

Под **организационной структурой** понимается состав и соподчиненность взаимосвязанных организационных единиц (отдельных должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления.

Общая структура органов муниципальной власти, разграничение полномочий и система взаимоотношений между тремя ее основными звеньями:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация.

Процесс формирования организационной структуры местной администрации представлен на рис. 13.



*Рис. 13. Этапы процесса формирования организационной структуры*

**Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями** – это исключение какого-либо полномочия из компетенции государственного органа и включение его в компетенцию органа местного самоуправления.

**Делегирование полномочий** – это предоставление органам государственной власти принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Какие факторы влияют на формирование организационной структуры местной администрации?
2. Как осуществляется распределение задач и функций между структурными подразделениями местной администрации?
3. Какие типы организационных структур управления используются в муниципальном управлении?

5. Каковы основные принципы построения организационной структуры администрации?

6. Какие стадии включает в себя процесс формирования организационной структуры администрации?

7. Какие полномочия органы государственной власти субъектов РФ наиболее часто передают органам местного самоуправления?

8. Какие требования предъявляются к закону о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями?

### **Задание 1**

Разделить студентов на несколько групп. От каждой группы избирается 1 человек – глава муниципального образования. Внутри группы готовится предвыборная программа по следующей схеме:

1. Характеристика муниципального образования.
2. Проблемы.
3. Пути решения (методы управления), возможны уникальные управленческие решения.
4. Определяется структура управления муниципальным образованием.
5. Выбираются руководители подразделений.
6. Определяется структура, функции и ответственность по каждому из данных подразделений.

Далее происходит обсуждение разработанных структур управления и выбор лучшей:

- представление главой муниципального образования концептуальной схемы организационной структуры управления (1-6);
- представление руководителями своих структурных подразделений;
- вопросы аудитории.

### **Задание 2. Матрица инновационных изменений в организационной структуре администрации**

Комитет жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета, образованный четыре года назад, при тщательно спланированной стратегии, не добился заметных положительных результатов в данной отрасли. Проблемы продолжают нарастать: растут тарифы за оплату услуг, мало эффективна обратная связь с населением, имеются многочисленные жалобы со стороны населения, нет высокопрофессиональных кадров, имеющих опыт работы в современных рыночных условиях, некоторые отделы комитета дублируют ряд функций.

*Разработайте матрицу инновационных изменений в данной административной организации по следующим критериям: 1) проблема;*

2) критерии эффективности; 3) организационные изменения; 4) дополнительные меры по координации работы комитета; 5) оценка организационных изменений.

### Тестовые задания

1. Конституция Российской Федерации:

- а) выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти;
- б) включила органы местного самоуправления в систему органов государственной власти;
- в) определила местное самоуправление как общественное объединение;
- г) не регламентирует данный вопрос.

2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется:

- а) Федеральными Законами, законами субъектов РФ;
- б) указами Президента РФ;
- в) указами высших должностных лиц субъекта РФ;
- г) муниципальными правовыми актами.

3. Федеральный Закон, закон субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен содержать следующие сведения:

- а) сумму субвенции, предоставляемой данному муниципальному образованию;
- б) порядок отчетности органов местного самоуправления перед населением об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
- в) формы контроля органов государственной власти за осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
- г) все вышеперечисленное.

4. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий органы государственной власти вправе:

- а) издавать обязательные для исполнения органами местного самоуправления нормативные правовые акты;
- б) приостанавливать действие муниципальных правовых актов, противоречащих государственным нормативно-правовым актам;
- в) отменять муниципальные правовые акты, противоречащие государственным нормативно-правовым актам;
- г) все вышеперечисленное.

5. Органы местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных им отдельных государственных полномочий:

- а) несут полную ответственность;
- б) несут ответственность, только если их действия были признаны незаконными в судебном порядке;
- в) несут ответственность, только если эти полномочия были обеспечены финансовыми и материальными ресурсами;
- г) не несут ответственности.

6. Органы государственной власти:

- а) осуществляют контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;
- б) осуществляют контроль только за использованием органами местного самоуправления предоставленных материальных ресурсов;
- в) осуществляют контроль только за использованием органами местного самоуправления предоставленных финансовых средств;
- г) все вышеперечисленное.

7. Органы государственной власти за неосуществление или неэффективное осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, вправе устанавливать:

- а) дисциплинарную ответственность;
- б) административную ответственность;
- в) уголовную ответственность;
- г) не вправе устанавливать никакую меру ответственности.

8. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

- а) населением муниципального образования;
- б) государством;
- в) физическими и юридическими лицами;
- г) все вышеперечисленное.

9. В каком нормативном правовом акте устанавливаются полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления:

- а) Конституция Российской Федерации;
- б) Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- в) закон субъекта РФ о местном самоуправлении;
- г) устав муниципального образования.

10. Конституция Российской Федерации (ст. 72) закрепляет, что установление общих принципов организации местного самоуправления находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
  - б) субъектов Российской Федерации;
  - в) совместном Российской Федерации и ее субъектов;
  - г) муниципальных образований.
11. К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления не относятся:
- а) принятие законов субъектов РФ о местном самоуправлении;
  - б) контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;
  - в) формирование органов местного самоуправления и назначение их должностных лиц;
  - г) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

## **Практическое занятие № 22**

### **ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. *Модели формирования органов местного самоуправления для разных типов муниципальных образований.*
2. *Представительный орган местного самоуправления.*
3. *Исполнительный орган местного самоуправления.*
4. *Разработка и принятие нормативно-правовых актов представительным органом местного самоуправления.*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Представительный орган местного самоуправления** – это орган, избранный населением муниципального образования, обладающий правом представлять его интересы и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет **два способа формирования представительного органа муниципального района:**

- 1) может избираться на муниципальных выборах;
- 2) может состоять из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

**Структура представительного органа местного самоуправления** – внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования

самостоятельно. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 37) определяет **местную администрацию** как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия.

*Структура местной администрации* состоит, как правило, из следующих элементов:

1) **руководящее звено (глава местной администрации и его заместители);**

2) **аппарат местной администрации**, состоящий из отделов и лиц, оказывающих содействие руководителям;

3) **функционально-отраслевое звено** (департаменты, управления, комитеты, отделы);

4) **территориальное звено** (территориальные структурные единицы местной администрации).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 38) предусматривает возможность создания в муниципальном образовании специального **контрольного органа**. Наименование контрольного органа определяется на местном уровне.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Какие органы составляют систему органов местного самоуправления в настоящее время?

2. В чем особенности организационно-правового статуса органов местного самоуправления?

3. Каковы функции органов местного самоуправления?

4. Какие наименования может иметь современный представительный орган муниципального образования?

5. Приведите исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования.

6. Как может быть избран глава муниципального образования?

7. Каковы полномочия главы муниципального образования?

8. В каких случаях полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно?

9. Приведите структуру местной администрации.

10. Из каких отделов состоит аппарат местной администрации?

11. Как осуществляется процедура заключения контракта с главой местной администрации?

12. Какие функции осуществляет контрольный орган муниципального образования?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Тестовые задания

1. В структуре органов местного самоуправления обязательными являются:

- а) представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация;
- б) контрольный орган муниципального образования;
- в) избирательная комиссия муниципального образования;
- г) все вышеперечисленное.

2. Орган, представляющий интересы населения и принимающий от его имени решения, – это:

- а) представительный орган муниципального образования;
- б) глава муниципального образования;
- в) местная администрация;
- г) контрольный орган муниципального образования.

3. Структура представительного органа муниципального образования утверждается:

- а) главой местной администрации;
- б) главой муниципального образования;
- в) представительным органом муниципального образования;
- г) главой субъекта РФ.

4. Представительный орган муниципального района:

- а) может избираться на прямых муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- б) может состоять из глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района;
- в) все вышеперечисленное;
- г) может формироваться главой субъекта РФ.

5. Полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан:

- а) в муниципальных образованиях с численностью менее 1000 человек, обладающих избирательным правом;
- б) в поселениях с численностью менее 100 избирателей;
- в) в поселениях с численностью менее 100 человек;
- г) не вправе осуществлять их никогда.

6. Представительный орган муниципального образования правомочен после избрания:

- а) не менее 1/3 от установленной численности депутатов;
- б) не менее 2/3 от установленной численности депутатов;

- в) не менее 50% от установленной численности депутатов;
- г) независимо от количества избранных депутатов.

7. В том числе в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится:

- а) принятие законов;
- б) установление местных налогов и сборов;
- в) установление государственных минимальных социальных стандартов в конкретном муниципальном образовании;
- г) принятие устава территориального общественного самоуправления.

8. Главой местной администрации может быть:

- а) глава муниципального образования;
- б) лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса;
- в) все вышеперечисленное;
- г) депутат представительного органа муниципального образования.

9. Контракт с главой местной администрации заключает:

- а) глава муниципального образования;
- б) представительный орган муниципального образования;
- в) глава субъекта РФ;
- г) Президент РФ.

10. Орган, осуществляющий организационно-распорядительные функции, – это:

- а) представительный орган муниципального образования;
- б) глава муниципального образования;
- в) местная администрация;
- г) контрольный орган муниципального образования.

11. Структура местной администрации утверждается:

- а) главой местной администрации;
- б) главой муниципального образования;
- в) представительным органом муниципального образования;
- г) главой субъекта РФ.

12. Контрольный орган муниципального образования может формироваться:

- а) на муниципальных выборах;
- б) представительным органом муниципального образования;
- в) все вышеперечисленное;
- г) главой субъекта РФ.

## Практическое занятие № 23

### ОРГАНИЗАЦИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ РАБОТЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

1. Организация планирования работы местной администрации: обоснование стратегии планирования, выбор форм планирования (стратегическое, перспективное, оперативное).

2. Основные подходы к разработке планов работы местной администрации.

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Основным документом, определяющим организацию деятельности местной администрации, является ее регламент, утверждаемый главой администрации.

Основные вопросы, регулируемые регламентом работы местной администрации, показаны на рис. 14.

Должностные инструкции разрабатываются на основе положений о структурных подразделениях и с учетом технологического и квалификационного разделения труда. Они должны содержать перечень конкретных обязанностей по каждой муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности.

*Система планирования работы* позволяет согласовывать во времени все стороны деятельности руководства местной администрации и структурных подразделений.

В администрациях принято разрабатывать годовые и квартальные (реже месячные) планы работы, а также недельные оперативные планы. Порядок их разработки должен определяться регламентом работы. Предложения по проекту плана вносятся главой администрации, его заместителями, структурными подразделениями и сводятся в единый проект аппаратом администрации. Наличие такого плана позволяет организовать работу наиболее эффективно.



*Рис. 14. Регламент работы местной администрации*

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Какое значение в деятельности местной администрации имеют организация и планирование ее деятельности?
2. Какие основные вопросы регулируются регламентом работы местной администрации?
2. Какие вопросы включаются в план работы администрации?
3. Для чего необходимы положения о структурных подразделениях администрации и должностные инструкции для работников?
4. Каков порядок планирования работы администрации?
5. Каковы основные цели разделения и кооперации труда в администрации?
6. По каким признакам осуществляется классификация видов управленческого труда?
7. Как должно осуществляться планирование индивидуальной работы муниципального служащего?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

### Задание 1

Проблема ресурсосбережения – это одна из наиболее актуальных проблем городского хозяйства и общества в целом. Прежде всего, это касается проблемы нерационального использования воды, подаваемой в сеть предприятиями, снабжающими город питьевой водой. Так, утечки и неучтенный расход воды составляют около 10% объема воды, подаваемой в сеть (в результате ветхости водопроводной сети и по другим техническим причинам). Известно, что вода (питьевая), реализованная населению, расходуется крайне неэкономно. Например, среднесуточная норма водопотребления по Казани составляет примерно 250-300 л на одного жителя, в то время как в менее благоустроенных районах среднесуточная норма водопотребления значительно ниже, чем в Казани. Следовательно, возникает проблема рационализации потребления питьевой воды.

#### *Ответьте на вопросы*

1. Определите основные причины сложившейся проблемы – ресурсосбережения питьевой воды.
2. Как вы относитесь к проблеме оптимизации и рационализации потребления питьевой воды?
3. Какие меры можно предпринять администрации города по решению данной проблемы?

### Задание 2

Анализ предложенных регламентных документов в группах по схеме (*студентам раздаются образцы регламентов предприятия*):

1. Какие цели преследует создание данного регламентного документа (положения о структурном подразделении, должностной инструкции)?
2. Какое место занимает документ в общей системе управления городом?
3. Какие недостатки вы видите в содержании документа (например, соответствие времени, типовой характер, отсутствие ключевых положений и др.).
4. Внесите предложения по совершенствованию регламентных документов (либо созданию новых), исходя из выявленных недостатков.

Далее результаты аналитической работы с нормативно-правовыми актами подвергаются публичному обсуждению.

## Практическое занятие № 24 ТЕХНОЛОГИЯ ПРИНЯТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

1. *Подготовка и принятие управленческих решений в местной администрации.*
2. *Организация процесса разработки и принятия управленческих решений в местной администрации.*
3. *Особенности подготовки и оформления нормативно-правовых актов местной администрации.*

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Под **управленческим решением местной администрации** понимается процесс и результат выбора способа и цели действий, направленный на разрешение конкретной проблемы.

На качество муниципального управленческого решения существенное влияние оказывают:

- выбранная разработчиками методология и методы его подготовки, выбор оптимального варианта его реализации;
- содержание и научная ценность информации, которая используется при оценке ситуации и изучении проблемы;
- профессионализм управленческого персонала, участвующего в подготовке решений местной администрации.

**Постановления главы местной администрации** – это муниципальные нормативные правовые акты, которые издаются для решения вопросов, находящихся в его компетенции.

**Распоряжения главы местной администрации** – это муниципальные ненормативные правовые акты, принимаемые им в отношении определенного круга лиц и по отдельным вопросам его компетенции.

**Приказ** – муниципальный ненормативный правовой акт в виде распорядительного документа, издаваемый руководителем структурного органа или подразделения местной администрации по внутренним вопросам организации работы аппарата.

Процедура подготовки и требования к оформлению проекта управленческого решения в его письменном варианте довольно жестко регулируется Регламентом работы местной администрации.

Проект принимаемого документа должен пройти процедуру обязательного согласования с правовой службой местной администрации, по мере необходимости – с другими структурными подразделениями, также с другими организациями. Документ должен быть завизирован

заместителями или одним из заместителей главы администрации и только после этого поступает на подпись руководителю данного органа местного самоуправления.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Перечислите факторы, определяющие эффективность управленческого решения.
2. Какие критерии управленческого решения можно выделить?
3. Кто является субъектом принятия управленческих решений в местной администрации?
4. Какие этапы в процессе разработки и осуществления муниципальных управленческих решений можно выделить?
5. Какие существуют нормативно-правовые акты местной администрации?

### **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

#### **Задание. Технологии принятия муниципальных управленческих решений**

При решении следующих ситуационных задач необходимо дать ответы на следующие вопросы.

1. Когда имеет место быть такая ситуация?
2. Как можно разрешить эту проблему?
3. Кто ее должен решать?
4. Какие нормативно-правовые акты, и кто должен издать?
5. Кто несет ответственность за произошедшее?
6. Что необходимо предпринять, чтобы такая ситуация не повторилась?

***Ситуация 1.*** При разработке программы социально-экономического развития муниципального образования префект не советуется с главами управ.

***Ситуация 2.*** Руководство предприятия каждый раз неохотно идет навстречу к местным органам власти в решении вопросов, связанных с развитием района.

***Ситуация 3.*** При формировании местного бюджета не были учтены расходы на проведение мероприятий по озеленению микрорайона.

***Ситуация 4.*** В муниципальном образовании в условиях разработки и освоения новых месторождений угля, нефти, газа, добычи золота наблюдается острая нехватка как квалифицированных, так и неквалифицированных рабочих рук.

***Ситуация 5.*** В муниципальном образовании существует нехватка специалистов в области государственного и муниципального управления.

**Ситуация 6.** В школах города в связи с отсутствием финансирования обнаружилась некомплектованность преподавательского состава. Перед мэрией встала задача: набрать недостающих учителей.

**Ситуация 7.** Администрация города не уделяет внимания организации досуга детей, что не способствует общению детей, физическому развитию и воспитанию.

**Ситуация 8.** Во время сильных дождей, снегопадов и таяния снега происходит затопление низких участков дорог и магистралей, что создает препятствия для нормального движения транспорта.

**Ситуация 9.** Администрация города должна создавать условия для функционирования центров проведения досуга для детей и подростков: кружки, различные спортивные клубы и т.д., но она передает эти помещения коммерческим организациям.

**Ситуация 10.** Вблизи детского сада администрацией района разрешено строительство бензоколонки, что не учитывает интересы населения территории.

**Ситуация 11.** При проведении в администрации района мероприятий по совершенствованию оргтехники не был учтен уровень квалификации муниципальных служащих.

**Ситуация 12.** Отдел кадров принял на работу неквалифицированного работника, не учитывая требований на вакантную должность.

**Ситуация 13.** Глава МО издал распоряжение о запрещении парковки автомобилей вблизи парка, не известив об этом население района.

**Ситуация 14.** Городская библиотека была закрыта, таким образом, население, в особенности школьники, не в состоянии удовлетворить свои социально-культурные потребности.

**Ситуация 15.** В структуре системы управления городом отсутствует отдел работы с населением, поэтому население не информировано о деятельности органов местной власти и не имеет возможности участвовать в решении проблем местного значения.

**Ситуация 16.** Глава МО дал заказ таксопарку для обеспечения такси территории района, а администрация МО аннулировала этот заказ.

**Ситуация 17.** В городах возникают проблемы с отоплением и горячим водоснабжением: в теплое время года (весной) отопление вовремя не отключается, а при наступлении холодов оно не включается, отсутствует горячее водоснабжение.

## Практическое занятие № 25

### ПРОЦЕСС ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ В РАБОТЕ АДМИНИСТРАЦИИ

1. Организация контроля в работе местной администрации.
2. Сущность понятия «управленческий контроль».
3. Виды, уровни и система организации контроля в местной администрации.

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Под **контролем в муниципальном образовании** понимается проверка соответствия количественных и качественных характеристик объектов и процессов установленным (плановым, нормативным) требованиям. Он ориентирован на соблюдение государственных и муниципальных норм и стандартов, строится на принципах законности, плановости, полноты и достоверности информации, целевого использования муниципального имущества и финансовых средств, эффективности контрольной деятельности.

#### **Основные составляющие процесса контроля:**

- выработка стандартов и критериев, по которым осуществляется контроль (если они не были установлены ранее);
- сопоставление с этими стандартами и критериями реальных результатов;
- осуществление корректирующих действий.

#### **К методам контроля относятся:**

- анализ документов, характеризующих объект контроля, планы работы, отчеты, решения и т.д.;
- отчеты должностных лиц на заседаниях;
- изучение объектов на месте;
- аттестация служащих на соответствие занимаемым должностям.

Внутренний контроль в муниципальном образовании подразделяется на:

- **представительный**, осуществляемый представительными органами и создаваемыми в соответствии с Федеральным Законом 2003 года контрольными органами муниципального образования;
- **административный**, осуществляемый руководством администрации и ее структурными подразделениями.

### **Вопросы для подготовки и обсуждения**

1. Какие задачи решаются посредством контроля в муниципальном образовании?
2. Как классифицируются виды контроля в муниципальном образовании?
3. Какие принципы должны соблюдаться при проведении контроля?
4. Какие органы местного самоуправления осуществляют контроль на территории муниципального образования?
5. Какова роль общественного контроля в муниципальном образовании?

### **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

#### **Задание**

Студенты делятся на группы, соответственно, представленным ниже сферам муниципальной деятельности.

1. Сфера жилищно-коммунального хозяйства.
  2. Социальная сфера.
  3. Строительная отрасль.
  4. Транспортная сфера.
  5. Автодорожная инфраструктура.
- Работа в группах по схеме (рис. 15).



*Рис. 15. Схема проведения анализа ситуаций*

Далее происходит публичное обсуждение результатов работы, заслушивание предложений других групп по решению проблем организации контроля.

## Практическое занятие № 26

### ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

1. Организация управления муниципальными информационными ресурсами.
2. Модель информационной системы.
3. Взаимосвязанность элементов информационной системы.
4. Комплекс задач обработки информации.

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

*Информационные ресурсы* – отдельные документы и массивы документов в библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах.

*Информационная система* – организационно упорядоченная совокупность документов, массивов документов и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы;

*Информационные процессы* – процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации.

*Информационное обеспечение системы управления* – это взаимосвязанная совокупность необходимой информации, форм и способов ее представления и организации в пространстве и во времени, обеспечивающая решение необходимых задач в системе управления.

Информация, поступающая в органы местного самоуправления по разным каналам, к разным должностным лицам, в разной форме и в разное время, требует создания продуманной системы ее приема, хранения, обработки и использования.

Вся поступающая в органы местного самоуправления информация фиксируется на определенном носителе в виде документа. Особенностью систем документированной информации является наличие операций по составлению, приему, передаче, регистрации, визированию, подписанию, копированию, хранению, уничтожению документов. Совокупность всех операций, выполняемых с документами, называется **делопроизводством**.

Система информационного обеспечения органа местного самоуправления – это совокупность организационно-правовых, информационных, методических, программно-технических компонентов, обеспечивающая информационные процессы в системе управления.

Применение информационных технологий и систем в отдельных сферах муниципальной деятельности помогает решать важные задачи во всех сферах городского хозяйства. *Информационные ресурсы* – отдельные

документы и массивы документов в библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах.

*Информационная система* – организационно упорядоченная совокупность документов, массивов документов и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы.

*Информационные процессы* – процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Как можно классифицировать информацию, поступающую в органы местного самоуправления?
2. Каковы основные источники информации, используемой органами местного самоуправления?
3. Из каких компонентов состоит система информационного обеспечения муниципального образования?
4. Как организован процесс движения информации в органе местного самоуправления?
5. В каких сферах муниципальной деятельности, и для решения каких задач могут использоваться современные информационные технологии и системы?
6. Какой эффект может дать использование ресурсов Интернета в муниципальном управлении?
7. Каково значение встраивания органов местного самоуправления в единое информационное пространство России?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание**

**Работа администрации муниципального образования с обращениями граждан.**

*Цель занятия*

1. В ходе учебного занятия смоделировать ситуацию приёма граждан.
2. Оценить сильные и слабые стороны взаимодействия населения и администрации.
3. Выработать предложения по совершенствованию работы органов власти и управления с населением, а также предложить мероприятия по улучшению системы информационного обеспечения деятельности администрации.

*Повестка дня*

1. Анализ работы с обращениями и заявлениями граждан.
2. Меры по совершенствованию работы с населением.

*Присутствуют.*

- Глава администрации.
- Руководители структурных подразделений.
- Представители СМИ.

*Исходные материалы*

*Главе администрации  
И.И. Петрову  
от жителей дома № 4*

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

Просим установить железную дверь в подъезде № 3 в связи с тем, что по ночам в подвале собираются наркоманы, чем нарушают спокойствие жителей дома.

В.А. Прохоров  
Б.А. Дёмшин

*Главе администрации  
И.И. Петрову  
от Котовой Е.П.*

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

Я, многодетная мать-одиночка, проживаю по адресу ул. Иртышская 3. У меня трое детей. Ютимся в малосемейке. Прошу оказать помощь в получении жилья (одно- или двухкомнатной квартиры) по льготной очереди.

Котова Е.П.

*Главе администрации  
И.И. Петрову  
от жильцов дома № 6 ул. Пушкина*

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

В начале весны в квартиры верхних этажей (кв. 73-75) с потолка начала сочиться вода, в коридорах стоят лужи. Иногда она попадает на нижние этажи. В связи с этим просим оказать помощь в ремонте крыши.

Подписи

*Главе администрации  
И.И. Петрову  
от Петухова А.Н.*

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

Прошу произвести ремонт отопительной системы в связи с тем, что температура на протяжении недели составляет +10°C, т.е. ниже нормы. Я пенсионер, инвалид II группы по зрению, надеюсь, что мое обращение не останется без внимания.

А.Н. Петухов

Главе администрации  
И.И. Петрову  
от Петухова А.Н.

### ЗАЯВЛЕНИЕ

Просим запретить установку гаражей на месте детской площадки, которая является единственным местом, где можно отдохнуть детям и взрослым.

А.П. Маркова  
Б.П. Кузнецова

### Практическое занятие № 27

#### ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

- 1. Задачи, основные принципы, правовая основа муниципальной службы.*
- 2. Муниципальная должность в органах местного самоуправления (определение, классификация).*
- 3. Правовые основы статуса муниципального служащего.*
- 4. Прохождение муниципальной службы: порядок поступления; квалификационные требования и квалификационные разряды, порядок их присвоения; права и обязанности муниципального служащего; гарантии муниципального служащего; прекращение муниципальной службы.*

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Муниципальная служба** – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

**Муниципальная должность** – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с

установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Перечислите задачи и основные принципы муниципальной службы.
2. В чем заключается правовая основа муниципальной службы?
3. Сформулируйте определение муниципальной должности в органах местного самоуправления.
4. В чем заключается правовая основа статуса муниципального служащего?
5. Опишите процесс прохождения муниципальной службы, а именно порядок поступления; квалификационные требования и квалификационные разряды, порядок их присвоения; права и обязанности муниципального служащего; гарантии муниципального служащего; прекращение муниципальной службы?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задача 1**

Муниципальный служащий Иванов был выдвинут кандидатом в депутаты городского Совета. В муниципальной (городской) избирательной комиссии ему разъяснили, что он как муниципальный служащий не вправе быть депутатом. Оцените полноту и юридическую обоснованность ответа.

### **Задача 2**

Мэр города, избранный непосредственно населением на выборах, допускал неоднократные нарушения финансовой дисциплины. Нарушения были выявлены в ходе проверок, проведенных контрольным управлением администрации Президента Российской Федерации, и доведены до сведения Президента Российской Федерации. За допущенные нарушения финансовой дисциплины, несоблюдение норм действующего законодательства Президент своим указом освободил мэра города от занимаемой должности. Дайте правовой анализ ситуации. Конституционно ли решение Президента РФ? Какие меры могут быть применены к мэру?

## Практическое занятие № 28 МЕНЕДЖЕРЫ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

1. *Менеджеры в муниципальных организациях (муниципальные предприятия и учреждения).*

2. *Институт городских управляющих в США: опыт организации, анализ практики профессиональной деятельности муниципальных менеджеров в местных администрациях.*

3. *Проблемы становления института муниципальных управляющих в современной России.*

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Главным формальным признаком, по которому отличаются друг от друга модели местного самоуправления, является количество органов *первичной компетенции*. Это позволяет выделить три основных *типа* моделей органов местного самоуправления (ОМСУ):

1) *монистическая* модель ОМСУ, при которой вся полнота первичной компетенции сосредоточена в одном единственном органе (например, сходе односельчан), а все остальные органы обладают лишь делегированными полномочиями и/или наделяются разовыми поручениями;

2) *дуалистическая* модель ОМСУ, при которой первичная компетенция распределена между двумя главными органами (например, между мэром и представительным собранием);

3) *триалистическая* модель ОМСУ, при которой первичная компетенция распределяется между тремя органами (например, между бургомистром, представительным собранием и так называемым магистратом, т.е. «малым советом»).

### *Вопросы для подготовки и обсуждения*

1. Кто такой муниципальный менеджер?
2. Чем отличаются понятия муниципального менеджера и специалиста городской администрации?
3. Каковы функции муниципального менеджера?
4. Что может составлять модель муниципального менеджера (основные его характеристики)?

### ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

#### Задание

Студенты делятся на несколько групп. Внутри каждой группы разрабатывается собственная модель идеального менеджера. Согласно

перечисленным составляющим модели муниципального менеджера студенты приводят конкретные характеристики идеального менеджера с обоснованием собственного мнения.

Далее разрабатывается программа подготовки (переподготовки) высококлассного муниципального менеджера. Сравнивается с собственным учебным планом.

## **Практическое занятие № 29** **ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ** **СОБСТВЕННОСТЬЮ**

- 1. Субъекты и уровни управления муниципальной собственностью.*
- 2. Организация управления недвижимостью, находящейся в муниципальной собственности, и муниципальным заказом.*
- 3. Муниципальные предприятия как объект управления.*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Муниципальная собственность** – это отношения между экономическими субъектами муниципального образования по совместному владению, пользованию и распоряжению объектами для обеспечения условий комплексного социально-экономического развития муниципального образования и удовлетворению потребностей жителей местного сообщества.

#### ***Виды объектов муниципальной собственности:***

- объекты, находящиеся в оперативном управлении (казенные предприятия, учреждения, жилищный фонд, объекты культурного наследия, земельные участки, обособленные водные объекты, леса и т.п.);
- объекты, находящиеся в хозяйственном ведении (муниципальные унитарные предприятия, предназначенные для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц, для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, для обеспечения жителей муниципального образования пассажирским транспортом и т.п.).

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 72) определяет **муниципальный заказ** как совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета.

Муниципальный заказ является одним из действенных инструментов повышения эффективности расходования средств местных бюджетов. Разновидностью муниципального заказа является **муниципальный социальный заказ**, как одна из форм реализации целевых социальных программ.

Под **муниципальным грантом** понимается выделение на конкурсной основе денежных средств из местного бюджета для поддержки той или иной общественно полезной деятельности.

**Муниципальный контракт** – договор, заключенный органом местного самоуправления, уполномоченным муниципальным учреждением с физическими или юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местного бюджета (ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

К муниципальным хозяйствующим субъектам, составляющим муниципальный сектор экономики, относятся муниципальные унитарные предприятия (МУП) и муниципальные учреждения.

**Унитарным предприятием** называется коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество.

**Муниципальное учреждение** – это организация, созданная органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

**Муниципальное унитарное предприятие (МУП)** – самостоятельный хозяйствующий субъект с правами юридического лица.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Что такое муниципальная собственность? В чем ее отличие от иных форм собственности?
2. Из чего состоит муниципальная собственность, и в чем ее значение?
3. Какие возможны способы формирования муниципальной собственности?
4. Каковы принципы формирования муниципальной собственности?
5. Что позволяет учитывать критерий значимости при формировании муниципальной собственности?
6. Приведите принципы управления муниципальной собственностью.
7. Какие возможны способы приватизации муниципальной собственности в современных условиях?
8. В чем заключается сущность триады: владение – пользование – распоряжение?
9. Как разместить муниципальный заказ?
10. Какие существуют организационно-правовые формы муниципальных хозяйствующих субъектов?
11. В чем заключаются основные недостатки деятельности муниципальных унитарных предприятий?
12. Какие формы реформирования муниципальных предприятий могут использовать органы местного самоуправления?

13. Каковы особенности управления муниципальными казенными предприятиями?

14. Каковы особенности управления муниципальными учреждениями?

## ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ

**Задание. Подготовка Концепции реформирования муниципальных предприятий и муниципальных учреждений.**

**Цели занятия:**

1) проанализировать деятельность муниципальных предприятий (МП) и муниципальных учреждений (МУ) и установить, какие из МП и МУ необходимо реформировать (перевести в новую организационно-правовую форму (ОПФ) или ликвидировать;

2) подготовить и защитить на заседании представительного органа местного самоуправления Концепцию реформирования муниципальных предприятий и муниципальных учреждений.

**Исходные условия:** МО с общей численностью населения 60 тыс. человек, расположено в 30 км от другого МО – крупного города с многоотраслевой промышленной и иной инфраструктурой, развитым финансовым потенциалом.

Таблица 15

### Краткое описание муниципальных предприятий и муниципальных учреждений

<b>Наименование муниципальных предприятий и муниципальных учреждений</b>			
МП ЖКХ «Мы можем все»	МП Аптека «Эликсир молодости»	МП Гостиница «Приют странника»	МУ Кинотеатр «Были когда-то и мы ...»
<b>Сферы деятельности</b>			
Текущее обслуживание жилого фонда, тепло-, водо- электро-снабжение, канализование сточных вод, благоустройство, содержание кладбищ, обслуживание антенного хозяйства	Продажа медикаментов и медпрепаратов, массажные услуги, косметические услуги	Услуги по проживанию, услуги прачечной, парикмахерской, услуги по предоставлению питания (кафе, ресторан, бистро)	Услуги кино-, видеопроката, проведение культурно-массовых мероприятий
<b>Условия получения имущества от органов местного самоуправления</b>			
Хозяйственное ведение	Хозяйственное ведение	Хозяйственное ведение	Оперативное управление
<b>Общая численность, чел. / численность административно-управленческого аппарата, чел.</b>			
290 / 70	18 / 4	60 / 12	10 / 3

<b>Источники финансирования (местный бюджет – МБ в % / иные в %)</b>			
60 / 40	0 / 100	30 / 70	95 / 5
<b>Состояние баланса</b>			
Отрицательный	Положительный	Отрицательный	Отрицательный
Задолженности, млн руб.			
Кредиторская: 30 млн руб. (долги МП за газ ) Дебиторская: 25 млн руб. (местный бюджет); 3млн руб. (население) Задолженность по зарботной плате	Нет	Кредиторская: 1,5 млн руб. (долги МП за коммунальные услуги) Задолженность по зарботной плате	Кредиторская: 1,5 млн руб. (долги МП за коммунальные услуги) Задолженность по зарботной плате

<b>Состояние рынка в аналогичных отраслях деятельности</b>			
Наличие предприятий иных ОПФ	Имеются коммерческие аптеки	Три ведомственных гостиницы	Культурно- спортивный комплекс

Таблица 16

**Схема для разработки Концепции реформирования муниципальных предприятий и муниципальных учреждений**

Название предприятия	Основной вид деятельности	Предмет ведения (реализуемая функция)	Источники финансирования (соотношение)	Состояние рынка	Возможное решение

**Тестовые задания**

1. Экономическую основу местного самоуправления составляют:
  - а) имущество, находящееся в муниципальной собственности;
  - б) средства местного бюджета;
  - в) имущественные права муниципального образования;
  - г) все вышеперечисленное.
2. Муниципальная собственность - это:
  - а) собственность муниципального образования;
  - б) собственность муниципальных предприятий;
  - в) собственность муниципальных учреждений и предприятий;
  - г) собственность, расположенная на территории муниципального образования.

3. К способам формирования муниципальной собственности относятся:

- а) муниципализация;
- б) покупка, дарение, строительство, передача по судебному решению;
- в) захват бесхозных объектов, изъятие объектов для муниципальных нужд;
- г) все вышеперечисленное.

4. В собственности муниципального образования может находиться:

- а) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения;
- б) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и муниципальных работников;
- в) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- г) все вышеперечисленное.

5. Органы местного самоуправления:

- а) являются собственниками муниципального имущества;
- б) только управляют муниципальным имуществом;
- в) все вышеперечисленное;
- г) не решают вопросы, связанные с муниципальным имуществом.

6. Собственником муниципального имущества является:

- а) представительный орган муниципального образования;
- б) местная администрация как исполнительно-распорядительный орган;
- в) глава муниципального образования как главный распорядитель бюджетных средств;
- г) население муниципального образования.

7. Муниципальный заказ – это соглашение о выполнении определенного рода работ (оказании услуг), заключаемое между:

- а) органами местного самоуправления и предприятиями любых форм собственности;
- б) органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями;
- в) органами местного самоуправления и органами государственной власти;
- г) органами государственной власти и муниципальными предприятиями.

8. Право на муниципальный заказ может получить:

- а) любое предприятие независимо от формы собственности;

- б) только муниципальное предприятие;
- в) только государственное предприятие;
- г) только предприятие, победившее в конкурсе.

### **Практическое занятие № 30**

#### **ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ**

1. *Местные (муниципальные) финансы и местный бюджет: определение понятия, состав, принципы и источники формирования.*
2. *Этапы, формы финансового планирования в муниципальном образовании.*
3. *Муниципальные финансовые учреждения (статус, компетенция).*

#### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ**

**Муниципальная собственность** – это отношения между экономическими субъектами муниципального образования по совместному владению, пользованию и распоряжению объектами для обеспечения условий комплексного социально-экономического развития муниципального образования и удовлетворению потребностей жителей местного сообщества.

Финансовую основу местного самоуправления составляют финансовые средства муниципального образования, в основе которых лежит местный бюджет.

**Местный бюджет** – это бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

Согласно Бюджетному кодексу РФ **доходы местного бюджета** - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Под **расходами местных бюджетов** следует понимать выделение и использование финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах муниципальных образований в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год. Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на **два основных вида: текущие расходы; капитальные расходы.**

## **Вопросы для подготовки и обсуждения**

1. Что такое местный бюджет?
2. Какие доходы Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 55) относит к собственным доходам местных бюджетов?
3. Какие фонды могут создаваться в целях финансовой поддержки поселений?
4. Из каких разделов состоит расходная часть местного бюджета?
5. Каковы функции современного местного бюджета?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Тестовые задания**

1. К местным налогам относятся:
  - а) налог на имущество физических лиц, земельный налог;
  - б) подоходный налог, сбор за рекламу;
  - в) экологический сбор;
  - г) все вышеперечисленное.
2. Субвенции в местный бюджет – это:
  - а) денежные средства, передаваемые местному бюджету из вышестоящего бюджета на определенный срок и на конкретные цели;
  - б) денежные средства, передаваемые местному бюджету из вышестоящего бюджета в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;
  - в) денежные средства, предоставляемые из местного бюджета подрядной организации;
  - г) денежные средства, предоставляемые из бюджета подрядной организации.
3. Дотации в местный бюджет – это:
  - а) денежные средства, передаваемые местному бюджету из вышестоящего бюджета на определенный срок и на конкретные цели;
  - б) денежные средства, передаваемые местному бюджету из вышестоящего бюджета в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;
  - в) денежные средства, предоставляемые из местного бюджета подрядной организации;
  - г) денежные средства, предоставляемые из бюджета подрядной организации.
4. Какие из приведенных финансовых средств не входят в состав муниципальных финансов:

- а) средства местного бюджета;
- б) муниципальные внебюджетные средства;
- в) финансовые ресурсы муниципальных предприятий;
- г) средства, мобилизуемые на финансовом рынке.

5. Утверждение местного бюджета относится к исключительной компетенции:

- а) главы муниципального образования как главного распорядителя финансовых средств;
- б) представительного органа муниципального образования;
- в) исполнительного органа муниципального образования;
- г) контрольного органа муниципального образования.

### **Практические занятия № 31-35** **МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНО-** **КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ**

1. *Понятия «жилищно-коммунальное хозяйство», «жилищно-коммунальная сфера» в муниципальной науке.*

2. *Структура жилищно-коммунальной сферы в муниципальном образовании.*

3. *Система управления жилищно-коммунальной сферой в муниципальном образовании.*

4. *Современные проблемы и противоречия в ЖКХ, перспективы развития.*

5. *Роль муниципальных органов управления, их структурных подразделений в управлении жилищно-коммунальной сферой (целевое назначение, полномочия).*

6. *Участие населения в управлении жилищно-коммунальной сферой в муниципальном образовании.*

7. *Система оплаты услуг. Экономически обоснованные тарифы. Выравнивание коммунальных тарифов между основными группами потребителей.*

8. *Дифференцированные ставки оплаты жилья (общедоступный тариф, потолочный тариф, дополнительный льготный тариф). «Прозрачность тарифа».*

9. *Социальная защита интересов населения (проблема ликвидации дотаций).*

10. *Пути ограничения роста коммунальных тарифов.*

11. *Содержание жилищной сферы города. Основные понятия жилищной сферы.*

12. *Виды жилищного фонда: частный, государственный, муниципальный, коллективный и общественный.*

13. Развитие жилищной сферы, ее основные проблемы и пути решения.

14. Жилой дом как объект управления. Управление многоквартирным домом.

15. Жилищно-строительные кооперативы. Товарищество собственников жилья.

16. Управляющие компании и их роль в жилищном хозяйстве

17. Роль транспорта в структуре организации города. Виды транспорта.

18. Сущность инженерно-энергетического комплекса.

19. Основные понятия (электроэнергетика, единая энергетическая система России, энергосбытовые организации объекты электроэнергетики, энергокомплекс и т.д.).

20. Состав и структура инженерно-энергетического комплекса: водопроводно-канализационное хозяйство, тепло- и электроэнергетика, газоснабжение.

21. Виды предприятий инженерно-энергетического комплекса. Роль коммунальной энергетики в городе.

22. Особенности инженерно-энергетического комплекса. Проблемы развития инженерно-энергетического комплекса.

23. Благоустройство города: сущность, состав и содержание. Основные проблемы развития сферы благоустройства городского хозяйства.

24. Пути решения проблем.

25. Санитарная очистка территории города.

26. Зарубежный опыт благоустройства городов.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) – это **единый хозяйственный комплекс (ЕХК), состоящий из двух разных хозяйств:**

**1) коммунального хозяйства** со своими границами и своим коллективным хозяином-собственником («коммуной»), господствующим в ЖКХ; **2) двух и более частных жилищных хозяйств**, со своими границами и своими «частными» собственниками, которые одновременно должны быть членами коммуны (совладельцами коммунального хозяйства).

Только в этом случае ЖКХ является единым и цельным хозяйством с физически единым собственником.

**Жилищно-коммунальное хозяйство** – единый хозяйственный комплекс, состоящий из одного общего коммунального хозяйства, принадлежащего коммуне, и двух или более жилищных, а также иных,

частных хозяйств, принадлежащих членам коммуны, которые господствуют в хозяйстве, обеспечивают защиту прав членов коммуны на жилище, а также обеспечивают целостность хозяйства и единство общей хозяйственной деятельности всех участников.

В составе ЖКХ выделяют следующие отрасли:

- жилищное хозяйство;
- водопроводно-канализационное хозяйство;
- теплоэнергетическое хозяйство (тепловые сети и коммунальные котельные);
- электроснабжение (коммунальные электрические станции и электрические сети);
- газовое хозяйство (газовые сети и сооружения);
- санитарную очистку и благоустройство городских территорий;
- дорожно-мостовое хозяйство и другие сферы.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Дайте определение понятию «жилищно-коммунальное хозяйство», «жилищно-коммунальная сфера» в муниципальной науке.

2. Опишите структуру жилищно-коммунальной сферы в муниципальном образовании.

3. Охарактеризуйте систему управления жилищно-коммунальной сферой в муниципальном образовании.

4. Какие современные проблемы и противоречия в ЖКХ, а также перспективы развития можно выделить?

5. В чем заключается роль муниципальных органов управления, их структурных подразделений в управлении жилищно-коммунальной сферой (целевое назначение, полномочия)?

6. Какое участие оказывает население в управлении жилищно-коммунальной сферой в муниципальном образовании?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1**

Подумайте, насколько обосновано следующее утверждение и можно ли им руководствоваться в условиях современной России? «Я живу в большом многоквартирном доме, построенном в тот год, когда процентные ставки были относительно низкими. Я плачу более низкую квартирную плату, чем жильцы других квартир, потому что стоимость финансирования комплекса относительно мала».

## Задание 2

Прокомментируйте следующее утверждение: «Стоимость имущества в этом городе стремительно растет, примерно на 20% в год. Это вынудит многие домохозяйства покупать дома, а не снимать их».

## Задание 3

Предположим, что вам принадлежит многоквартирный дом, доход от квартирной платы в котором не позволяет покрывать издержки. У вас два варианта действий:

- 1) можно снести здание и открыть на его месте автостоянку;
- 2) можно отказаться от прав на здание.

Предположим, что снос обойдется вам в 20 тыс. долл., а годовая прибыль от автостоянки составит 1500 долл.

### Ответьте на вопросы

1. Какие условия породили эту проблему?
2. Что вы будете делать: сносить дом или отказываться от права на него?
3. Если вам не хватает информации, чтобы ответить на этот вопрос, перечислите информацию, которая вам необходима, и объясните, как вы собираетесь ее использовать.
4. Существуют ли аналогичные проблемы в современном российском обществе?

## Задание 4

В городе возникают проблемы с отоплением и горячим водоснабжением: в теплое время года (весной) отопление вовремя не отключается, а при наступлении холодов оно не включается, отсутствует горячее водоснабжение.

*Рассмотрите основные причины сложившейся ситуации в городе. Исходя из специфики современного этапа развития городского хозяйства, предложите свою систему мер по решению данной проблемы.*

*Какие социально-экономические последствия, по вашему мнению, следовало бы принять администрации города при реализации разработанной системы мер?*

## Задание 5

Во время чистки крыши дома от снега и сосулек произошел обрыв электрического кабеля. В результате у жильцов дома пришла в негодность бытовая техника и электрические приборы.

*Что нужно предпринять жильцам этого дома и управляющей компании? Разработайте систему мер для того, чтобы выйти из сложившейся ситуации.*

## Задание 6

В муниципальном образовании намечается строительство торгово-развлекательного центра. Подобных сооружений в истории города не было. Строительство будет сосредоточено в центре муниципального образования.

Согласно планировочному решению здание будет представлять собой цилиндрическую форму в пять этажей над уровнем земли и двухъярусное подземное пространство. В первых пяти этажах будут располагаться: входной вестибюль с эскалатором, магазины, кафе, боулинг, бильярдная, салон красоты, кинотеатр, детские игровые комнаты, административные помещения. В подземном пространстве, предполагается построить автостоянку на 200 мест и автосалон. Кроме того, для осуществления этого проекта необходимо снести несколько исторических зданий и переселить проживающих там жильцов.

Реализацией данной идеи занимается местная фирма «Стройком». Финансирование будет осуществляться за счет местного бюджета и вложения отечественных и зарубежных инвесторов.

В конкурсе на строительство данного объекта участвовали два подрядчика: турецкая и российская компания. Первая предлагала построить данный объект за 16 месяцев. Вторая за пять лет. «Стройком» к работам привлек турецкую фирму, обосновывая это тем, что она более дисциплинирована, работу осуществляет качественно и имеет продолжительный опыт подземного строительства.

Однако, не смотря на все заверения подрядчика, проблемы начались практически сразу. В 25 метрах от строящегося объекта находится жилой девятиэтажный дом, жители которого узнали о строительстве торгово-развлекательного центра только из газет. Более того, вскоре в стенах жилого дома появились трещины и вероятность того, что он может разрушиться. Жильцы стали обращаться в различные инстанции с просьбой о прекращении строительства данного объекта. «Стройком» не отреагировал на требования жильцов. Тогда жители аварийного дома попытались разрушить строительные ограждения. Вслед за тем руководство фирмы «Стройком» распорядилось выставить на стройке охрану.

Вскоре инициативная группа жителей девятиэтажки подала коллективное заявление в суд. Местное население поддержало жителей аварийного дома, высказывая ряд негативных отношений к строительству нового объекта. Назрела конфликтная ситуация, требующая незамедлительного разрешения.

### **Вопросы для дискуссии**

1. Проанализируйте сложившуюся ситуацию.
2. Оцените действия всех участников конфликта, и найдите в них положительные и отрицательные стороны.
3. Предложите возможные варианты компромисса с жителями девятиэтажного дома и близлежащих домов.
4. Какие меры можно предпринять администрации города по решению данной проблемы
5. Используя методы PR, разработайте план по формированию благоприятного общественного мнения в отношении строительства торгово-развлекательного центра.

### **Задание 7**

Местным органам власти муниципального образования не хватает средств на восстановление окружающей среды, а именно, для очищения местной реки, которую загрязняет завод федерального значения, расположенный на территории этого муниципального образования.

Завод превышает предельно допустимые нормы сбросов загрязняющих веществ в данную реку, при этом он исправно платит штрафы, но законодательство таково, что заводу выгоднее платить штрафы, чем затрачивать огромные средства на покупку новейшего очистного оборудования. Тогда местные органы власти решили повысить штрафы за нарушение предельно допустимых норм сбросов и издали соответствующий документ. Но завод отказывается платить, мотивируя тем, что он является заводом федерального значения и обязан платить штрафы, которые установлены федеральным законодательством. Возникла конфликтная ситуация.

*Рассмотрите основные причины сложившейся ситуации в городе. Исходя из специфики современного этапа развития городского хозяйства, предложите свою систему мер по решению данной проблемы.*

### **Задание 8. Товарищества собственников жилья:**

#### **администрация – «за», жильцы – «против»**

3 августа 20\_\_ г. в актовом зале одной из школ состоялось собрание жителей 11 домов (проспект Дзержинского, улицы Конституции, Космическая, Лазо). Около 200 человек в субботний день собрались, чтобы выразить протест против их включения в товарищество собственников жилья (ТСЖ) «Авангард».

Большая часть жителей узнала о создании ТСЖ при внесении квартплаты за июнь в МУСОКП (муниципальное учреждение по сбору и обработке коммунальных платежей). Там они получали разъяснения об изменении порядка внесения платы, необходимости внесения платы на

счет ТСЖ. Оказалось, что еще в марте 20\_\_ г. МУП ЖХ (муниципальное унитарное предприятие жилищного хозяйства) № 12, который занимался эксплуатацией и управлением данных домов был, ликвидирован. Его функции и права переданы ТСЖ «Авангард».

Разумеется, не все жители одобрительно отнеслись к созданию ТСЖ. Одни спокойно восприняли это изменение и внесли деньги в кассу товарищества. Другие засомневались и решили поинтересоваться уставными документами нового образования.

Управляющий ТСЖ А. Гусев (бывший директор МУП ЖХ № 12) отказал квартиросъемщикам в просьбе ознакомить их с соответствующими документами. При этом он делал ссылки на то, что они находятся в городской администрации (отдел по работе с ТСЖ). И там уставные документы не были представлены жителям для ознакомления. Лишь на официальный запрос адвокатской конторы, в которой работал зять одной из жительниц дома, входящего в ТСЖ, в Отделе по работе с ТСЖ ответили, что документы вышлют по почте в установленные законом сроки.

Состоялся сход жителей домов, входящих в ТСЖ. Сюда были приглашены начальник отдела по работе с ТСЖ администрации г. Зеленодольска Л.М. Закурдаева, начальник по защите прав потребителей Северного округа г. Зеленодольска О.К. Калягин, депутат Законодательного Собрания А.М. Фролов. Каждый из них пытался объяснить необходимость создания ТСЖ. Однако люди не захотели их слушать. Типичные высказывания: «не надо нас агитировать, верните все в домоуправление». Жительница О. Ставицкая подала иск в суд на городскую администрацию за нарушение Закона РФ «О товариществах собственников жилья».

В Ленинском районном суде г. Зеленодольска 22 октября рассматривался иск жительницы О. Ставицкой. Ответчиком выступала администрация города. Ее представитель заявил, что протокол общего собрания жильцов с согласием вступить в товарищество, на основании которого оно должно регистрироваться, составлен с нарушениями. Во-первых, голосовали не за факт создания товарищества собственников жилья. На вопрос начальника МУПа: «Следует ли работать над созданием ТСЖ или нет?» о количестве голосовавших «за» и «против» сведений в протоколе нет. Во-вторых, на общем собрании не утверждался Устав, не избраны члены правления.

Суд отклонил это дело, поскольку г-жа Ставицкая проживает в неприватизированной квартире, где собственником является муниципалитет. Ее согласия, как нанимателя, для решения собственников жилья вступить в ТСЖ не требуется.

Администрация г. Зеленодольска ведет интенсивную работу по созданию товариществ собственников жилья. В 20\_\_ году при Управлении жилищным фондом Администрации г. Зеленодольска был создан Отдел по организации кондоминиумов. После принятия ФЗ «О ТСЖ» впервые были разделены понятия ТСЖ и кондоминиум. И если товарищество – это некоммерческая организация собственников жилья, то кондоминиум – это комплекс недвижимого имущества, т.е. земля и расположенное на нем жилое здание. Поэтому в 20\_\_ г. отдел был преобразован в Отдел по организации ТСЖ.

На местном уровне до сих пор не закреплен нормативный акт по регистрации кондоминиумов. Таким образом, ТСЖ не могут реализовать свое право на получение прибыли от хозяйственной деятельности за счет использования кондоминиума (сдачи в аренду подвальных помещений, предоставление рекламного пространства на стенах дома, установки антенн сотовой или пейджинговой связи и т.д.).

После передачи функций по регистрации ТСЖ с июля 20\_\_ г. налоговым органам отдел переименован в Отдел по работе с ТСЖ.

В настоящее время в г. Зеленодольске зарегистрировано 62 ТСЖ.

В 20\_\_–20\_\_ гг. товарищества создавались на базе одного дома (жилищно-строительного кооператива). Цель создания ЖСК – строительство дома, а после окончания строительства ЖСК переводили в ТСЖ. В настоящее время из 62 ТСЖ 38 создано на базе муниципального жилого фонда. ТСЖ. Созданные на базе ЖСК или нового строительства – это, чаще всего – один или два дома, созданные на базе муниципального жилого фонда. Это более 10 домов. В самом большом ТСЖ «Стимул» – 43 дома, что составляет 240 тыс. кв. м., ТСЖ «Искра» – 29 домов, 175 тыс. кв. м. Общий износ жилья составляет более 40 %. В небольших ТСЖ свои проблемы: ведь все затраты на содержание бухгалтера, директора и другой персонал возложены на малое количество жильцов.

Создание ТСЖ в доме, технический износ которого выше 30%, неэкономично, по мнению менеджеров-консультантов и ученых г. Санкт-Петербурга.

Всего в г. Зеленодольске 11,6 процентов всего жилого фонда обслуживается ТСЖ. Начальник отдела по работе с ТСЖ Л.М. Закурдаева заявила, что решение о создании ТСЖ принимают только собственники, а собственниками могут выступать юридические, физические лица или муниципалитеты. Если человек живет в квартире неприватизированной, то он в голосовании участия не принимает. Квартиросъемщикам сообщат, что дом, в котором они живут, обслуживает конкретное ТСЖ. Закон РФ не предполагает согласования с нанимателем этого вопроса, однако квартиросъемщик имеет право присутствовать на собраниях с правом совещательного голоса.

У ТСЖ есть один большой плюс, которого нет у МУП ЖХ. Оплата за коммунальные услуги на расчетный счет ТСЖ поступает незамедлительно. Когда же мы перечисляем плату в МУСОКП, возникает элемент распыления финансов. Попадают они на расчетный счет МУП ЖХ с задержкой. Из каждого рубля в МУПы поступает 20-25 копеек. Деньги в кассу, принятые сегодня, на следующий день можно расходовать на разные нужды. Из этих средств эксплуатирующая организация проводит текущий и капитальный ремонт, занимается благоустройством, выдает зарплату своим служащим.

Руководитель ТСЖ «Авангард» А. Гусев: «Очень много нареканий у жителей города. Сетуют на то, что не было проведено собрание, но ведь наших жителей невозможно собрать вместе. Собрания проводятся, однако явка жильцов низкая. С каждым владельцем квартир стали работать индивидуально. Когда набралось 51% желающих от собственников, тогда ТСЖ и было зарегистрировано. Все недовольные – это жильцы неприватизированных квартир, которые не пришли на собрание и подписи которых не были собраны.

Жительница неприватизированной квартиры в ТСЖ «Авангард» О. Ставицкая: «Мы стали еще более бесправными. Нас не только не спросили, хотим ли мы в ТСЖ. Даже не показывают протокол заседания общего собрания о решении создать ТСЖ. Особенность организации товариществ – смена вывески. В ТСЖ перетекли МУПовские кадры и материальная база. А ведь реформа предполагает конкурсный отбор управляющей и обслуживающей организации. Жильцы оказались юридически не подготовлены при первом обращении в суд. Однако теперь мы готовим новый иск. Потому данное дело нельзя считать закрытым».

#### **Вопросы для обсуждения:**

- 1. Проанализируйте действия администрации Зеленодольска и жильцов домов, входящих в ТСЖ «Авангард».*
- 2. В чем причины негативного отношения жильцов к ТСЖ?*
- 3. Что необходимо сделать для стимулирования создания ТСЖ в г. Зеленодольске?*
- 4. В чем плюсы и минусы создания ТСЖ для города и жителей?*

### **Практическое занятие № 36**

#### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА**

- 1. Проблема оценки эффективности муниципального менеджмента.*
- 2. Критерии эффективности.*
- 3. Показатели эффективности и их измерение.*

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ МИНИМУМ

**Эффективность муниципального управления** – это результат управления, который предполагает изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение.

Органы местного самоуправления призваны решать возникающие на территории муниципального образования проблемы. Проблема – это фактическое положение дел, не соответствующее желаемому.

Цель управленческой деятельности – получение большего эффекта с наименьшими затратами. Поэтому необходимо полученный результат сравнить с затратами, т.е. отнести эффект к затратам, сопоставить одну абсолютную величину с другой.

Под эффективностью применительно к управлению понимается количественно определенное влияние управления на результаты деятельности органа власти, отнесенной к затратам. В данном контексте можно рассматривать эффективность как определенную оценку правильности и неправильности принятого решения по отношению к полученному результату.

Экономическая эффективность – количественная оценка отношения эффекта к затратам в конкретных условиях: экономия, получаемая за счет оптимизации и рационализации деятельности. Характеризует сбережение усилий, средств в настоящий момент при функционировании действующих систем в заданных условиях.

Социальная эффективность – качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели органа власти потребностям населения.

Измерителями эффективности муниципального управления могут быть: общая социальная эффективность, эффективность организации муниципального управления и эффективность системы муниципального управления.

Показатели, используемые при оценке эффективности организации муниципального управления, можно разделить на три группы.

**Первая группа показателей** характеризует эффективность процесса управления, т.е. соотношение затрат и результирующих показателей управленческого труда. В качестве затрат на управление могут применяться такие легкоизмеряемые показатели, как текущие расходы на содержание аппарата управления, эксплуатацию технических средств, содержание зданий и помещений, подготовку и переподготовку кадров управления.

**Вторая группа показателей** характеризуют рациональность организационной структуры управления. Для оценки рациональности

организационной структуры управления большое значение имеет ее соответствие объекту управления.

**Третья группа показателей** характеризует эффективность организационно-технического уровня системы муниципального управления.

### ***Вопросы для подготовки и обсуждения***

1. Для чего необходимо измерять и оценивать эффективность муниципального управления?

2. В чем состоят сложности измерения и оценки эффективности муниципального управления?

3. Может ли показатель изменения качества жизни населения служить показателем эффективности муниципального управления и в какой мере?

4. Какие показатели могут быть использованы для оценки эффективности отдельных компонентов муниципального управления?

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАДАНИЯ**

### **Задание 1**

Рассмотрим регион, в котором имеется один торговый город (город, который возник в результате сравнительного преимущества и эффекта масштаба на транспорте). Внешние эффекты покупок отсутствуют (нет никаких неполных заменителей или взаимодополняющих товаров) и общение между домохозяйствами не требует никаких затрат). Предположим, что в регионе появилось транспортное средство. С его помощью без каких-либо затрат можно перевозить товары, но нельзя использовать для перевозки людей. Транспортное средство стоит достаточно дешево, поэтому каждое домохозяйство в состоянии приобрести его при относительно низких затратах для себя.

А. Попробуйте объяснить влияние транспортного средства на развитие города. В частности, будет ли торговый город в регионе расти, уменьшаться или исчезнет совсем?

Б. Как изменится ваш ответ на вопрос из пункта А, если ткань одного домохозяйства не является полным заменителем ткани другого домохозяйства?

### **Задание 2**

Рассмотрим страну с двумя регионами, разделенными горной грядой. Вначале в стране нет никаких городов. Предположим, что через горы проложен тоннель, благодаря которому стоимость проезда между двумя регионами снизилась. При каких условиях появление тоннеля приведет к развитию торговых городов?

### **Задание 3**

Рассмотрим регион, в котором лишь один фабричный город (город, который появился в результате эффекта масштаба производства). Предположим, что появление легкой обуви на низкой подошве позволило увеличить скорость пешего хода с четырех миль в час туда и обратно до восьми. Предположим, что обувь новой модели продается по той же цене, что и старая. Какое влияние новая обувь окажет на изменение размера города в данном регионе? Возрастет или уменьшится его население?

### **Задание 4**

В регионе имеется один фабричный город (город, который появился в результате эффекта масштаба производства). Предположим, что в регионе появилось транспортное средство, которое без каких-либо затрат перевозит товары, но его нельзя использовать для перевозки людей. Транспортное средство стоит достаточно дешево, поэтому каждое домохозяйство в состоянии приобрести его при относительно низких затратах для себя. Попробуйте объяснить его влияние на развитие городов в регионе. В частности, будет ли торговый город в регионе расти, уменьшаться или исчезнет совсем?

### **Задание 5**

Рассмотрим регион, в котором производятся и потребляются фрукты и лед. Все ресурсы равномерно распределены по территории региона и у всех людей одинаковая производительность в выращивании фруктов и производстве льда. В производстве льда наблюдается эффект масштаба, что способствует развитию завода по производству льда и фабричного города. Предположим, что в регион завозится небольшой импортный холодильник, который становится альтернативой льду, покупаемому у завода. Попробуйте объяснить влияние холодильника на: а) рынок сбыта завода, производящего лед; б) размер города вокруг этого завода.

### **Задание 6. Социально-экономическое обоснование проекта для инвестирования в муниципальном образовании**

*Разработайте матрицу выбора проекта для инвестирования в муниципальном образовании.*

Условия. Муниципальное образование с общей численностью 100 тыс. человек. Основные предприятия промышленного сектора: ресторан, кирпичный завод, сахарный завод, столовая. Развитая инженерная и социальная инфраструктура города. Имеется муниципальная собственность: кинотеатр, больница, две школы, четыре детских дошкольных учреждения, музей.

Город обладает средней степенью социально-политической, социально-экономической и культурной активности.

Город может стать туристическим центром, однако здесь отсутствуют рестораны высокого класса, нет соответствующего сервиса, ощущается острая нехватка рабочих мест для трудоспособного населения, в частности для молодежи.

Выбор объекта для инвестирования сводится к решению проблемы сочетания доходной и социальной значимости проекта.

Для предварительной оценки привлекательности объекта с точки зрения сочетания критериев доходности и социальной значимости можно использовать следующую матрицу (табл. 17).

Таблица 17

Матрица выбора проекта для инвестирования

Объект		Критерий социальной значимости		
		Высокая значимость	Средняя значимость	Низкая значимость
Критерий доходности	Доходный			
	Самокупаемый			
	Бездоходный			

**Критерий доходности:** доходный; самокупаемый; бездоходный.

**Критерий социальной значимости:** высокая, средняя, низкая.

Необходимо выбрать наиболее привлекательный объект (один или два из следующих): жилой дом (5); ресторан (Р); больница (2); собачья площадка (СП); гостиница (4); канализация (К); мост (М); сахарный завод (СЗ); кирпичный завод (КЗ); школа (Ш); детское дошкольное учреждение (ДУ); музей (Мз); столовая (Ст).

Помещение объекта в ту или иную «лунку» (перемещение из одной лунки в другую, а также возможность совместного взаимно-выгодного развития, т. е. когда в одной лунке может находиться два и более объекта) матрицы может зависеть как от конкретных условий города, так и от того места, которое объект займет в городском хозяйстве.

### Задание

1. Выбрать муниципальное образование (в соответствии с вариантом).
2. Дать оценку его социально-экономическому состоянию и развитию.
3. Выявить его сильные и слабые стороны.
4. Обосновать помещение объекта в ту или иную лунку матрицы.
5. Разработать матрицу.
6. Выбрать проект для инвестирования и обосновать свое решение.

## ВОПРОСЫ ДЛЯ КОЛЛОКВИУМА

### **Тема. Муниципальное управление как основа совершенствования муниципального менеджмента**

1. Сущность и содержание муниципального менеджмента.
2. Предмет и задачи муниципального менеджмента.
3. Субъекты и объекты муниципального менеджмента.
4. Функции муниципального менеджмента.
5. Сущность понятия «самоуправление».
6. Термин «местное самоуправление» в нормативно-правовых актах. Сущностные начала местного самоуправления.
7. Природа местного самоуправления.
8. Функции местного самоуправления.
9. Принципы местного самоуправления.
10. Признаки и принципы местного самоуправления.
11. Основные элементы системы местного самоуправления.
12. Теории местного самоуправления (свободной общины, общественно-хозяйственной организации местного самоуправления (земство в России), теория государственного местного самоуправления, муниципальная теория местного самоуправления).
13. Формы осуществления местного самоуправления.
14. Возникновение и развитие местного самоуправления.
15. Самоуправление в России: историческое развитие (проблемы становления местного самоуправления в России)
16. Понятие и сущность муниципального управления.
17. Субъект и объект муниципального управления.
18. Основные задачи муниципального управления.
19. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о муниципальной организации местной власти.
20. Законодательные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.
21. Муниципальное образование как социально-экономическая система.
22. Особенности и свойства муниципального образования как сложной социально-экономической системы.
23. Устав муниципального образования как муниципальной организации местного самоуправления.
24. Порядок разработки и принятия Устава, внесения в него изменений. Типология муниципальных образований.
25. Характеристики города как системы.
26. Структура города как системы. Способы структуризации.

27. Население муниципального образования, его демографические характеристики.
28. Территория муниципального образования.
29. Понятие городской среды и ее составляющие.
30. Зонирование территории города.

**Тема. Муниципальное хозяйство как объект управления**

1. Понятия «хозяйство», «муниципальное хозяйство» в муниципальном управлении.
2. Характеристика муниципального хозяйства (особенности, структура, виды).
3. Ресурсы муниципального хозяйства.
4. Схемы управления муниципальным хозяйством в городе и в сельской местности.
5. Классификация органов местного самоуправления.
6. Структура органов местного самоуправления.
7. Формирование структуры местной администрации.
8. Организационные структуры управления местной администрацией.
9. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.
10. Нормативно-правовые акты местной администрации.
11. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.
12. Проблемы организации управления муниципальным хозяйством в современных условиях.
13. Федеральный закон № 131 о структуре органов местного самоуправления.
14. Модели формирования органов местного самоуправления для разных типов муниципальных образований.
15. Представительный орган местного самоуправления.
16. Разработка и принятие нормативно-правовых актов представительным органом местного самоуправления.
17. Исполнительный орган местного самоуправления.
18. Контрольный орган местного самоуправления.
19. Организация планирования работы местной администрации: обоснование стратегии планирования, выбор форм планирования (стратегическое, перспективное, оперативное), основные подходы к разработке планов работы местной администрации.
20. Подготовка и принятие управленческих решений в местной администрации.
21. Организация процесса разработки и принятия управленческих решений в местной администрации.

22. Особенности подготовки и оформления нормативно-правовых актов местной администрации.
23. Организация контроля в работе местной администрации.
24. Сущность понятия «управленческий контроль».
25. Виды, уровни и система организации контроля в местной администрации.
26. Роль и место информации в муниципальном управлении.
27. Коммуникационные связи местной администрации.
28. Организация управления муниципальными информационными ресурсами.

### **ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ**

1. Место муниципального менеджмента в системе управленческих и экономических дисциплин.
2. Теория свободной общины.
3. Общественная теория самоуправления.
4. Государственная теория самоуправления.
5. Развитие русскими юристами государственной теории самоуправления (Н.И. Лазаревский, М.И. Свешников).
6. Самоуправление в России: историческое развитие.
7. Местное самоуправление в США.
8. Местное самоуправление в Германии.
9. Местное самоуправление во Франции.
10. Местное самоуправление в Канаде.
11. Местное самоуправление в Сингапуре.
12. Идея концепции самоуправляемых общин А. де Токвиля.
13. Природа современной модели муниципального управления.
14. Особенности Федерального закона № 131.
15. Европейская Хартия местного самоуправления.
16. Екатерина II «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи».
17. Устав муниципального образования г. Казани.
18. Понятие муниципальной деятельности и муниципальной политики.
19. Организация муниципального управления в сельской местности.
20. Межмуниципальная кооперация.
21. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в городе Казани.
22. Институт обращений граждан в органы местного самоуправления.
23. Организация муниципального управления в районе крупного города.

24. Организация муниципального управления в пригородной зоне крупного города.
25. Совершенствование организации работы органов местного самоуправления с населением и различными местными сообществами.
26. Социальная, экономическая и правовая инфраструктура города.
27. Ресурсы развития муниципального хозяйства.
28. Типы организационных структур в муниципальном управлении.
29. Принципы построения организационной структуры местной администрации.
30. Совершенствование организационных структур администраций городов.
31. Совершенствование организации работы местной администрации.
32. Совершенствование кадровой работы в муниципальном образовании.
33. Совершенствование системы контроля в муниципальном образовании.
34. Современные информационные технологии и системы, используемые в муниципальной деятельности МО г. Казани.
35. Правовая основа статуса муниципального служащего.
36. Профессиональная деятельность муниципальных менеджеров в местных администрациях.
37. Особенности управления муниципальными учреждениями.
38. Хозяйственная деятельность муниципальных предприятий.
39. Муниципальный заказ.
40. Бюджетная основа муниципального самоуправления.
41. Реформирование системы управления ЖКК.
42. Роль органов местного самоуправления в регулировании социально-трудовых отношений.
43. Роль органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности в городе.
44. Занятость и безработица в субъекте РФ (на примере города Казани).
45. Анализ современной жилищной политики в городе Казани.
46. Проблемы стратегического управления муниципальными образованиями России.
47. Разработка методики годового планирования социально-экономического развития муниципального образования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьева А.Н. Муниципальный менеджмент: Методические указания. – Казань: КГАСУ, 2015. – 32 с.
2. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2008. – 224 с.
3. Бабун Р.В. Организация муниципального управления: учебное пособие. Стандарт третьего поколения. – СПб.: Питер, 2012. – 336 с.
4. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
5. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 718 с.
6. Ланцов В.М., Шаймарданова А.Н., Киреева Т.М., Устинов А.Э. Жилищно-коммунальное хозяйство: основы теории и критический анализ российского опыта. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2008. – 504 с.
7. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
8. Муниципальное управление и социальное планирование в строительстве [Текст]: учеб. пособие для студ. вузов / Ю.П. Панибратов, А.Н. Ларионов, Ю.В. Иванова. – М.: Академия, 2008. – 256 с.
9. Ореховский П.А. Муниципальный менеджмент. – М.: Московский общественный научный фонд. Серия «Библиотека муниципального служащего». Вып. 16, 1999. – 117 с.
10. Романова А.И., Афанасьева А.Н., Ильина Е.В. Муниципальный менеджмент: учебное пособие. – Казань: ООО «Новое знание», 2015. – 244 с.
11. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 432 с.
12. Система государственного и муниципального управления: учебное пособие / В.П. Орешин. – М.: НИЦ Инфра-М, 2013. – 320 с.
13. Система муниципального управления [Текст]: учебник для студ.вузов, обуч. по спец. «Гос. и муниципальное управление» / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
14. Система муниципального управления. учебник для вузов. – 5-е изд. / под редакцией В.Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2010. – 717 с.
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями от 06.12.2011 № 411-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. – № 30. – Ст. 3594; Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 11. – Ст. 1098.

16. Харченко Е.В. Система государственного и муниципального управления [Текст]: учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по напр. «Экономика» и экон. спец. / Е.В. Харченко, Ю.В. Вертакова. – М.: КНОРУС, 2009. – 272 с.
17. Шинкевич Д.В. Управление развитием территорий и градостроительная документация [Текст]. Ч. 2. Разработка нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня в области градостроительной деятельности / Д.В. Шинкевич. – Омск: ГРАД, 2007. – 410 с.

Романова Анна Ильинична,  
Афанасьева Альбина Назиповна

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ  
В СИСТЕМЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО  
ХОЗЯЙСТВА**

Учебно-методическое пособие