

**Кохановская Индира
Ирековна**

канд. экон. наук, ФГБОУ ВО
«Московский областной филиал
Российской областной академии
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», г. Красногорск,
Московская область, Российская
Федерация

e-mail: kokhanovskaya-ii@ranepa.ru

**Теоретические вопросы местного
самоуправления в современных условиях****Аннотация**

В статье рассмотрены теоретические вопросы организации деятельности органов местного самоуправления как ключевого элемента муниципального управления. В настоящее время возрастает актуальность изучения управления муниципальными образованиями. Это обусловлено экономическими, политическими причинами и процессами, происходящими в муниципальных образованиях. Муниципальное управление является ключевым элементом системы государственного управления, в основе организации управленческой деятельности на местном управленческом уровне лежит удовлетворение потребностей, а также реализация общественных интересов местного населения. Законодатель четко определил сферы деятельности, полномочия и ответственность для органов местного самоуправления. При этом к основным сферам деятельности органов муниципального управления относится организация и подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной и иных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, возникающее на основе удовлетворения общественных интересов граждан. Именно органы местного самоуправления обеспечивают организацию и осуществление местной власти при самостоятельном участии социальных структур и их отдельных элементов при решении вопросов, имеющих значение местного уровня. Высшей ценностью местного управления является признание прав человека и гражданина. Гражданин выступает самостоятельным субъектом, который и формирует управление на муниципальном уровне. Муниципальное управление является основой демократического строя государства и непрерывным условием прогрессивного развития современного общества; имеет свою сущность, политическое свойство, которое определяет его содержание, ценность и назначение; основой сущности выступает власть и ее осуществление. В процессе реализации деятельности должностных лиц или исполнительных органов для того, чтобы был выработан наиболее эффективный вариант муниципального управления, на практике применяют определенные способы и приемы деятельности в этой сфере.

Ключевые слова:

государственное управление, муниципальное управление, принципы, функции, методы управления, местное самоуправление.

Цитирование: Кохановская И.И. Теоретические вопросы местного самоуправления в современных условиях / Управление. 2019. № 1. С. 13–18.

Kokhanovskaya Indira

Candidate of Economic Sciences,
Moscow Regional Branch of the Russian
Presidential Academy of National
Economy and Public Administration,
Krasnogorsk, Moscow region, Russia

e-mail: kokhanovskaya-ii@ranepa.ru

**Theoretical issues of local government
in modern conditions****Abstract**

The theoretical issues of organizing the activities of local governments as a key element of municipal government have been considered. Currently, the relevance of studying the management of municipalities is increasing. This is due to economic, political reasons and processes, occurring in the municipalities. Municipal management is a key element of the public administration system, at the core of the organization of management at the local management level is the satisfaction of needs, as well as the realization of the public interests of the local population. The legislator has clearly defined the scope, authority and responsibility for local governments. At the same time, the main areas of activity of municipal authorities include the organization and subordination of the activities of enterprises, organizations and institutions of municipal and other forms of ownership, located in the territory of the municipal entity, arising on the basis of satisfaction of the public interests of citizens. It is the local authorities, that ensure the organization and implementation of local government with the independent participation of social structures and their individual elements, when solving issues of local importance. The highest value of local government is the recognition of the rights of man and citizen. A citizen acts as an independent entity, which forms the management at the municipal level. Municipal government is the basis of the democratic system of the state and an indispensable condition for the progressive development of modern society; has its own essence, political property, which determines its content, value and purpose; the basis of the essence is power and its implementation. In the process of implementing the activities of officials or executive bodies in order to develop the most effective option of municipal government, in practice, certain methods and techniques of activity in this area are used.

Keywords:

public administration, municipal government, principles, functions, methods of management, local government.

For citation: Kokhanovskaya I.I. Theoretical issues of local government in modern conditions (2019) *Upravlenie*, 7 (1), pp. 13–18. doi: 10.26425/2309-3633-2019-1-13-18

© Кохановская И.И., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная. (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Местное самоуправление считается одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации (далее — РФ). Сформированная в результате конституционных преобразований система местного самоуправления в настоящее время в целом функционирует и развивается. Сегодня возрастает актуальность изучения управления муниципальными образованиями. Это обусловлено происходящими в них экономическими, политическими причинами и процессами.

К актуальным проблемам совершенствования организации управления муниципальными образованиями относят следующие: во-первых, проблемы нормативного правового характера (в части определения норм права в области функционирования органов местного самоуправления, более четкое разграничение полномочий между органами государственного и муниципального управления); во-вторых, финансово-экономические проблемы (формирование доходной части местных бюджетов, управление муниципальной собственностью, собираемость налогов и пр.); в-третьих, вопросы социально-экономической политики (социальные проблемы населения, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, социальная защита и поддержка и пр.).

Президент РФ В. В. Путин, выступая с обращением к Федеральному собранию с проектом программы «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ до 2024 года», подтвердил значимость местного самоуправления в социально-экономическом развитии России [3].

В сложившихся условиях именно управленческая деятельность (на разных уровнях управления) играет роль одного из главных факторов, определяющих развитие и функционирование современного общества, промышленного и сельскохозяйственного производства, обеспечения условий для социально-экономического и культурного развития территорий.

На протяжении многих веков государство является основным субъектом управления обществом, объединяя учреждения, организации и должностные лица, деятельность которых направлена на регулирование взаимодействия социальных групп населения и отдельных граждан, а также на управление существующими в государстве общественными отношениями.

В общем виде государственное управление может быть определено как государственное воздействие на сферы общественной жизни с целью упорядочения, сохранения или изменения существующих в обществе процессов через их организацию, регулирование и контроль, осуществление которых сопровождается использованием силы государственного принуждения. Государственное управление

направлено на эффективное и рациональное использование природных, трудовых и материальных ресурсов, поддержание системы справедливого перераспределения доходов, совместно с гарантированием основных социальных прав, защиту общественного порядка.

Активные глобализационные процессы, развитие информационных технологий требуют от государств активного международного сотрудничества и взаимодействия в целях решения существующих глобальных проблем человечества и недопущения появления новых.

В наиболее общем виде государственное управление может быть определено как практико-ориентированное, организующее и регулятивное воздействие, оказываемое государством на совокупность существующих в обществе процессов и отношений, с целью их упорядочения, сохранения или преобразования, осуществляемое с опорой силу государственно-властного принуждения [4].

Особую роль в государственном управлении играет система муниципального управления. Именно органы на местном уровне управления обеспечивают организацию, осуществление местной власти при самостоятельном участии социальных структур и их отдельных элементов при решении вопросов, имеющих значение местного уровня. Муниципальное управление во многом сходно с государственным управлением, например, здесь также применяется принцип разделения властей: исполнительная ветвь — мэр (глава), законодательная — совет, судебная — суд [5]. Однако муниципальный уровень управления обладает существенными ограничениями, так: муниципалитет не обладает правами издания Законов; в сфере управления муниципалитета находятся не граждане в пределах определенной территории, а соответствующие местные службы, предприятия и организации, обеспечивающие комфортные условия проживания граждан. Представители каждого из уровней местного управления выполняют четко оговоренные функции, для чего имеют установленные ресурсы и полномочия и несут ответственность по принятым решениям [7].

Высшей ценностью местного управления является признание прав человека и гражданина. Гражданин выступает самостоятельным субъектом, который и формирует управление на муниципальном уровне. Муниципальное управление является основой демократического строя государства и непременным условием прогрессивного развития общества.

Муниципальное управление имеет свою сущность, то есть смысл, политическое свойство, которое определяет его содержание, ценность и назначение;

основой его сущности выступает власть и ее осуществление. Сущность муниципального управления заключается в том, в чьих именно интересах и кем осуществляется власть:

1) в управлении муниципальными образованиями участвуют люди, которые назначаются органами государственной власти;

2) власть представляют специально подготовленные управленцы, которые избраны избирателями либо назначены на должность;

3) власть в муниципальном образовании представлена жителями этой территории и избранными ими должностными лицами, которые действуют в интересах граждан. Благодаря этому раскрывается основной принцип муниципального управления — принцип народовластия;

4) власть исходит от должностных лиц и органов местного самоуправления. Жители формируют органы, которые назначают исполнителей. Основной деятельностью жителей муниципального образования является выборная — в органы, которые будут представлять их интересы. Власть народа осуществляется на собраниях и сходах в тех местах, где представительные органы отсутствуют и население малочисленно, и старостами, избранными на собраниях. Это отражает прямую демократию.

Также сущность муниципального управления заключается в том, какие функции оно осуществляет. Так, в европейской концепции местное самоуправление исполняет многие государственные функции, а англосаксонская концепция гласит, что муниципалитеты выполняют только функции, предусмотренные на местном уровне. Таким образом, местное самоуправление может быть автономным от государственных органов или выполнять их функции. В России полномочия и функции органов государственной власти могут передаваться органам местного самоуправления [12].

С правовой позиции муниципальное управление представляет собой форму деятельности, посредством которой реализуются функции государства.

В общей теории права под принципом понимается точное представление структуры человеческих отношений, которые являются основополагающими в обществе. В качестве принципа муниципального управления следует считать основное начало осуществления публичной власти.

Конституция РФ позволяет выделить следующие принципы.

1. Принцип народовластия. Этот принцип означает, что жители являются основным источником власти и осуществляют ее благодаря управлению. Например, вопросы решаются на референдуме.

2. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления. Законодательно закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и их управление осуществляется самостоятельно.

3. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти. Данный принцип отражен в главе 8 Конституции. Могут быть переданы полномочия органов государственной власти органам местного самоуправления. Например, полномочия субъекта переданы муниципальному району.

4. Принцип коллегиального осуществления власти. Согласно этому принципу органы организуют жителей для участия в референдумах.

5. Принцип единоличного осуществления управления. В муниципальном управлении неразрывно связаны между собой коллегиальные и единоначальные основы.

6. Принцип законности и гласности. Все органы должны неукоснительно соблюдать нормативно-правовые акты.

7. Принцип взаимодействия. Означает, что несмотря на многопартийность и множество общественных объединений все органы должны взаимодействовать между собой.

8. Принцип профессионализма.

9. Принцип непрерывности и стабильности управления. Закрепляет постоянную деятельность органов и их должностных лиц.

10. Принцип соответствия решений общей стратегии развития. Как известно, стратегия является основой для всей деятельности, и только на ее базе может проводиться управление. Данный принцип позволяет обеспечить стойкий характер управления.

11. Принцип сбалансированности планов и программ. Подразумевает, что все планы и программы должны приниматься в одном пакете документов, благодаря этому будет выявлено соотношение намечаемых работ.

12. Сопоставление плановых работ с результатом. Обязательно должно быть проанализирована проведенная работа (по месяцам, кварталам и годам). Благодаря данной работе устраняются пробелы в работе в целом. И повышается уровень ответственности за действия.

13. Доступность информационных ресурсов. Должностные лица имеют обязанность публиковать информацию в средствах массовой информации. Информация должна быть доступной. Данный принцип позволяет исключить разрыв между населением и органами власти. Почти все муниципальные районы имеют свои сайты. Но в этой сфере имеются

некоторые проблемы, например, не каждый район достаточно обеспечен программным обеспечением.

14. Принцип ответственности за решения. Этот принцип находится в неразрывной связи с остальными. Органы государственной и местной власти несут ответственность перед населением за действия, которые осуществляют. Ответственность предусмотрена административная, уголовная либо имущественная [1; 6].

Таким образом, муниципальное управление — сложное правовое явление, которое тесно связано с менеджментом.

Функции муниципального управления — направления деятельности муниципальных органов, которые являются базовыми. Функции определяются соответственно природе самоуправления на местах, и отличаются между собой объемами и целями [11]. Правовая доктрина выделяет следующие базовые функции местного самоуправления.

1. Обязательное участие жителей в разрешении вопросов, которые могут решаться на местном уровне. Муниципальная деятельность призвана создать условия для возможности населению участвовать в самоуправлении. К условиям можно отнести:

- присутствие выборных органов;
- использование прямой демократии;
- материально-финансовая база для разрешения вопросов муниципального образования [8].

Развитие демократии на муниципальном уровне обеспечит крепкую взаимосвязь органов и их должностных лиц с жителями образования, и позволит последним контролировать деятельность органов местного самоуправления.

2. Упорядоченное управление финансами и собственностью.

Органы местной власти подтверждают необходимость своего участия в упорядоченном и рациональном управлении финансами и собственностью. Органы местного самоуправления выступают в качестве собственника имущества и финансов муниципального образования, однако в случаях, предусмотренных законом, им может выступать население. Органы местного самоуправления могут передать имущество в пользование (временное либо постоянное) юридическим и физическим лицам. Могут совершать и иные сделки в отношении муниципального имущества.

3. Удовлетворение потребностей жителей.

Целью муниципального управления выступает улучшение условий жизни населения и создание устойчивой и благоприятной среды. Происходит достижение этих целей благодаря деятельности муниципальных органов по развитию местной инфраструктуры. Удовлетворяя потребности жителей,

муниципальные органы содержат, организуют и развивают учреждения, службы и организации [9]. Органы власти в муниципальном образовании занимаются развитием дошкольного и общего образования, поддержанием тепло-, газо-, водоснабжения и пр. Эти мероприятия позволяют создать все необходимые предпосылки для реализации прав и свобод человека и гражданина.

4. Охрана окружающей природной среды и правопорядка в целом.

Общественный порядок — база для нормальной жизни муниципального образования и важнейшее условие для того, чтобы реализовывались свободы и права человека и гражданина.

На сегодняшний день охраной общественного порядка занимаются органы внутренних дел. Органы местного самоуправления обязаны поддерживать полицию. Законодатель определил, что органы местного самоуправления обязательно должны участвовать в охране окружающей природной среды. Органы власти взаимодействуют с государственными органами и обеспечивают оценку состояния окружающей среды, принимают программы для поддержания экологии, выдают разрешения на разные виды природопользования.

5. Защита прав и интересов муниципального образования.

Защита прав и интересов муниципального образования означает то, что местное самоуправление имеет право на судебную защиту. И, следовательно, защита прав местного самоуправления — важнейшая функция в деятельности органов местного самоуправления.

Каждая из функций, которая требует реализации, является конкретной целью муниципального управления. При этом она может рассматриваться как действие, которое обуславливается задачами ее реализации. Следовательно, она представляет собой часть, которая относится к деятельности, связанной с управлением. Данный факт предоставляет возможность для того, чтобы были отделены управленческие методы от понятий, которые принято употреблять в схожем понимании. Для примера можно привести такие понятия как учет, контроль, планирование и пр. Все перечисленные мероприятия можно охарактеризовать как управленческие функции. Тем не менее, если взять указанные процессы в качестве отдельных приемов той или иной функции управления, то они рассматриваются уже как управленческие методы. Когда в тех или иных условиях методы подобраны оптимально, то это является одной из предпосылок эффективности деятельности органа управления.

В процессе реализации деятельности должностных лиц или исполнительных органов на практике для того, чтобы был выработан наиболее эффективный вариант, применяют определенные способы и приемы деятельности в сфере муниципального управления. До того, как управленческое решение принято, как правило, делается прогноз возможности достижения тех или иных результатов, выполняют расчеты, применяют моделирование. Тем не менее, для того, чтобы отнести указанные мероприятия к управленческим методам, основания отсутствуют, так как перечисленные процессы не оказывают воздействия на объект управления и не несут в себе какого-либо управленческого влияния [10]. Исходя из сказанного выше, можно заключить, что некоторые действия, которые имеют с внешней стороны значение, являющиеся юридически властными, необходимо отличать от методов, которые обеспечивают организацию деятельности аппарата управления, а также от методов, которые имеют процедурный характер.

Таким образом, метод муниципального управления можно рассмотреть как способ, средство или прием, на основе которого субъект муниципального управления (руководитель или орган) воздействует на коллективы людей или отдельного человека как на объекты муниципального управления для того, чтобы цели муниципального управления были достигнуты. Муниципальное управление может быть рассмотрено в качестве процесса, направленного на регулирование отношений внутри государства через распределение сфер влияния между теми или иными уровнями власти, а также территориальными уровнями. В качестве основы муниципального управления можно выделить государственный интерес, который направлен на то, чтобы защитить целостность государства, а также

его ключевые институты, поддержать уровень и качество жизни граждан страны [9]. Методы и приемы муниципального управления находят реализуются при взаимодействии субъекта и объекта процесса правления, а также через те связи, которые между ними складываются.

В результате исследования современного состояния организация системы местного самоуправления в Российской Федерации нами выделены несколько возможных направлений дальнейшего совершенствования института муниципального самоуправления:

- дальнейшее уточнение статуса и полномочий, порядка формирования организационных структур органов местного самоуправления (через внесение изменений в действующий Федеральный закон № 131-ФЗ [2]);
- расширение полномочий органов местного самоуправления через предоставление возможностей по формированию системы внутреннего контроля при определении и принятии бюджета муниципального образования, разработки и исполнения муниципальных программ, а также при формировании отчетов о деятельности и исполнении бюджетных обязательств и мероприятий муниципальных программ;
- возможно повышение статуса главы муниципального образования и предоставление права избрания главы муниципалитету.

Кроме того, главным фактором развития местного самоуправления является максимально возможное участие населения в процессе управления территорией муниципалитета. Вовлечение населения в процесс управления, повышение активности населения в части управления лежит полностью в плоскости влияния местной власти.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12.12.1993 г. М.: АСТ: Астрель, 2007. 63 с.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и дополн.) // Справочная правовая система «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (дата обращения: 08.12.2018).
3. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период

References

1. Rossiiskaya Federatsiya. Konstitutsiya (1993). Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenar. golosovaniem 12.12.1993 [The Constitution of the Russian Federation: adopted by all. 12.12.1993]. M.: AST: Astrel', 2007. 63 p.
2. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» (s izm. i dopoln.) [Federal Law of the Russian Federation dated 6 October 2003 No 131-FZ «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» (Rev.)]. Spravochnaya pravovaya sistema «Konsul'tantPlyus» [Legal reference system «Consultant-

- до 2024 года» // Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 08.12.2018)
4. Борисоглебская, Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: Финансирование социальных услуг / Л. Н. Борисоглебская, С. А. Кирсанов. М.: АИД, 2016. 96 с.
 5. Государственные и муниципальные финансы / Под ред. И. Д. Маткуляка. М.: Изд-во РАГС, 2014. 42 с.
 6. Игнатов, В. Г. Государственное и муниципальное управление в России: теория и организация: учебное пособие. Ростов н/Д.: МарТ: Феникс, 2015. 144 с.
 7. Кохановская, И. И. Современная концепция антикризисного государственного и муниципального управления / И. И. Кохановская, Н. В. Батманова // Региональное развитие. 2014. № 3–4. С. 105–107.
 8. Микрюков, А. В. Актуальные вопросы социально-экономического развития России в XXI веке. М.: Изд-во РАГС, 2015. 74 с.
 9. Образцова, С. В. Понятие полномочий в теории и практике муниципального управления // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 1. С. 129–133.
 10. Современное предпринимательство: социально-экономическое измерение: монография / под общ. ред. О. И. Кирикова. Кн. 12 / [Гладилин А. В. и др.]. Воронеж, 2005. 168 с.
 11. Теоретические аспекты государственного и муниципального управления / Е. И. Беглова, Р. М. Усманова, Г. М. Иванцова и др. Уфа: Издательство Башкирский государственный университет, 2011. 300 с.
 12. Христенко, В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2014. 88 с.
 3. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 07.05.2018 № 204 «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda» [*Decree of the President of the Russian Federation of 7 May 2018 No 204 «On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024»*]. Available at: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (accessed 08.12.2018).
 4. Borisoglebskaya L. N., Kirsanov S. A. Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: Finansirovanie sotsial'nykh uslug [*State and Municipal Finance: Social Services Financing*]. M.: AID, 2016. 96 p.
 5. Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy [*State and Municipal Finance* / Ed. I. D. Matskulyaka]. Moscow: Izd. dom RAGS, 2014. 42 p.
 6. Ignatov V. G. State and Municipal Management in Russia: Theory and Organization: Tutorial. [*Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie v Rossii: teoriya i organizatsiya: uchebnoye posobiye*]. Rostov-na-Donu: Mart: Pheniks, 2015. 144 p.
 7. Kokhanovskaya I. I., Batmanova N. V. Sovremennaya kontseptsiya antikrizisnogo gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [*The modern concept of state and municipal crisis management*]. Regional development. 2014. I. 3–4. pp. 105–107.
 8. Mikryukov A. V. Aktual'nye voprosy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii v XXI veke [*Current issues of socio-economic development of Russia in the XXI century*]. Moscow: Izd.dom RAGS, 2015. 74 p.
 9. Obraztsova S. V. Ponyatie polnomochii v teorii i praktike munitsipal'nogo upravleniya [*The concept of authority in the theory and practice of municipal government*]. Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy [*Socio-economic phenomena and processes*], 2017, V. 12, I. 1, pp. 129–133.
 10. Sovremennoe predprinimatel'stvo: sotsial'no-ekonomicheskoe izmerenie: monografiya [*Modern Business: social and economic measurement: monograph*]. Pod obshch. red. O. I. Kirikova. Kn. 12. [Gladilin A. V. et al]. Voronezh, 2005. 168 p.
 11. Beglova E. I., Usmanova R. M., Ivantsova G. M. et al. Teoreticheskie aspekty gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [*Theoretical aspects of state and municipal government*]. Ufa: Izd. dom Bashkir State University, 2011. 300 p.
 12. Khristenko V. B. Mezhyudzhetye otnosheniya i upravlenie regional'nymi finansami: opyt, problemy, perspektivy [*Inter-budgetary relations and regional finance management: experience, problems, prospects*]. Moscow: Delo, 2014. 88 p.