**КУРСОВАЯ РАБОТА**

По дисциплине: **«Система государственного и муниципального управления»**

на тему: **«Цели и принципы муниципального управления»**

# СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ 2

Введение. 3

I. Муниципальное управление в России. 6

1. История развития муниципального управления в России. 6

2. Цель муниципального управления. 17

3. Основные принципы муниципального управления. 19

1. Единоначалие и коллегиальность. 20

2. Законность. 22

3. Гласность. 23

4. Государственная гарантия. 24

5. Участие населения в процессе управления муниципальным
образованием. 25

6. Комплексность. 27

7. Удовлетворение потребностей населения. 28

8. Сочетание отраслевого и территориального управления. 30

Заключение. 31

Список использованной литературы 33

# Введение.

Мы живем в эпоху перемен! Наше общество проводит исключительно трудную и необходимую перестройку. Изменения в экономике, во всем жиз­ненном укладе сложны тем, что требуют изменений во всех сферах деятельно­сти общества, производства и управления территориями. Управленцам посто­янно нужны ясность, компетентность и смелость, чтобы объективно оценить ситуацию и принять правильные управленческие решения.

Цель написания работы рассмотреть цель и принципы муниципального управления, их сущность и содержание.

Задачи: 1. изучить цель муниципального управления;

2. изучить принципы муниципального управления;

«Управленческая деятельность выступает в современных условиях как один из важнейших факторов функционирования и развития общества, про­мышленного производства и общественных процессов управления экономикой социальной сферы территорий. Управление — это целенаправленное воздейст­вие на коллективы людей для достижения поставленных целей».

Прежде всего следует определиться с самим понятием «муниципальное управление». Для начала обратимся к статье 3 Европейской хартии о местном самоуправлении, в которой сказано, что «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 самоуправления».

Муниципальное управление — это научная дисциплина в системе эконо­мических знаний, изучающая управление региональными социально-экономическими системами.

Муниципальное управление тождественно местному самоуправлению как форма управления местной (муниципальной) собственностью.

«Муниципальное управление — это самостоятельный вид про­фессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и на­правленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рам-ках, определенных законом». Это понятие включает в себя цель деятельности и специфические средства для достижения поставленных целей.

Муниципальное управление должно соответствовать характеру решае­мых задач, каковыми являются: создание социальной инфраструктуры муници­пального образования; стабилизация экономики муниципальных образований; развитие межрегиональных и внутрирегиональных связей; поддержание эколо­гической обстановки; сохранение единого экономического пространства.

В решении этих задач комплексность — обязательное условие повыше­ния эффективности воздействия на социально-экономические процессы.

Система муниципального управления формируется на основе принципа самоуправления, который состоит из субъекта управления (органы местного самоуправления) и объекта управления (муниципального образования и муни­ципального хозяйства).

Принцип самоуправления — это правило, которым необходимо руково­дствоваться при разработке форм народовластия. Этот принцип обеспечивает организацию деятельности населения для самостоятельного и под собственную ответственность решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление в субъектах Российской Федерации и в их звеньях (городах, сельских поселениях, административных районах) должно осуществляться с учетом исторических, природных, экономических, демогра­фических условий и особенностей, а также местных традиций.

Статья 12 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «орга­ны местного самоуправления не входят в систему государственной власти».

Данная формулировка воспроизведена и в ст. 1 Федерального закона от 06.10.03 № 131-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации ме­стного самоуправления в РФ» местное самоуправление осуществляется на тер­ритории муниципальных образований, основным признаком которых является наличие «муниципальной собственности, местного бюджета и выборных орга­нов местного самоуправления». В процессе управления муниципальным обра­зованием между элементами системы складываются отношения экономические, организационные, правовые, управленческие.

Предметом муниципального управления являются управленческие отно­шения, которые складываются в процессе муниципального управления.

# I. Муниципальное управление в России.

##

## 1. История развития муниципального управления в России.

Местное самоуправление и управление в России имеет свои особенности на различных этапах ее истории. В русских городах Х-ХII в.в. широкое распро­странение получило вече как высшая власть, наделявшая полномочиями глав­ных должностных лиц. Деятельность древнерусского веча обычно сводилась к призванию со стороны князя, к разработке законодательства, решению вопро­сов войны и мира. В Новгороде в период расцвета самоуправления к этому прибавилось избрание и смещение посадников, тысяцких и владык, назначение воевод в городе и в провинции, контроль за деятельностью должностных лиц, внешние сношения, торговые соглашения с Западом, пожалование земель, ус­тановление торговых правил и льгот, установление повинностей населения и контроль за их отбыванием, контроль за судебными сроками и исполнением решений и в исключительных случаях непосредственное разбирательство дел. Созывали вече князь, посадник, тысяцкий, владыка или рядовые граждане по своей инициативе. В Новгородской республике были представлены три элемен­та - демократический, аристократический и в некоторой мере монархический в лице приглашаемого со стороны князя с сильно ограниченными полномочиями. Все органы управления (посадники, тысяцкие, владыки, боярский совет) черпа­ли полномочия в вечевом решении, обращались к вечу за утверждением важ­нейших дел и в любой момент могли быть отстранены от власти волей веча. «Ни в одной другой русской земле жители не чувствовали себя столь политиче­ски активны, как в Новгороде и отделившихся от него Пскове и Вятке» [2].

«История местного управления в России XV - 1-й половины XVII в. под­разделяются на три эпохи:

1. Эпоха «кормлений» - управление через наместников (в городах) и
волостелей ( в волостях) - до 1-й половины XVI в.;
2. Земское и губное управление (самоуправление) - 2-я половина XVI-начало XVII в.;

3. Приказно-воеводное управление в сочетании с самоуправлением

(XVII в.)».

Наместник, являясь представителем верховной власти, осуществлял од­новременно и судебные полномочия. Главное назначение наместников и волос­телей состояло в том, чтобы осуществлять связь населения с государством. Внутреннее управление, как правило, осуществляли выборные сотские и ста­росты. Кормленщики не только значительно превышали «нормы» взимания по­датей, но и подрывали влияние верховной власти, не проводя в жизнь ее уста­новки. Уже в конце XV в. судебные полномочия кормленщиков начинают по­степенно ограничиваться.

При Иване IV правительство делает следующий, важный и решительный шаг в деле реформы местного управления и суда. Наместники и волостели бы­ли заменены выборными земскими властями, старостами и земскими судьями, которым поручались суд по всем делам. Вместо «кормов» и пошлин они долж­ны были платить денежный «оброк» в царскую казну. Правительство назначало для каждого округа лишь общую сумму подлежащего уплате оброка, а затем посадские и крестьяне должны были разделять этот оброк между собой в соот­ветствии с имущественным цензом.

После смерти Ивана IV происходит поворот к приказно-воеводскому управлению. Время, следовавшее непосредственно за Смутой, наполненное борьбой с внешними и внутренними врагами, требовало сильной правительст­венной власти на местах, и воеводы, которые прежде были преимущественно в пограничных областях, в XVII в. поселяются в остальных городах. Они сосре­дотачивают в своих руках всю власть, военную и гражданскую, действуя по «наказам» (инструкциям) московских приказов. Земские учреждения в посадах и волостях сохраняются, но все более теряют свою самостоятельность и пре­вращаются в подчиненные, вспомогательные и исполнительные органы при­казного воеводского управления. Таким образом, вторая половина XVII в. яви­лась временем упадка земского начала и растущей бюрократизации в централь­ном и местном управлении Московского государства.

Развитие институтов самоуправления в России XVIII - 1-й половине XIX в. Вступление России в эпоху абсолютизма сопровождалось делением различ­ных групп населения в четыре сословия: дворянство, крестьяне, духовенство и городское население. Деление общества на сословия определяло наряду с об­щегосударственным централизованным управлением наличие и особого со­словного управления, в сферу которого входили некоторые аспекты ведения местного хозяйства.

В 1699 году городам было предоставлено право выбирать своих бурмист­ров, которые составляли ратушу, в которой поочередно председательствовали, занимались судейскими вопросами и собирали подати и доходы с торгово-промышленных обывателей. К концу царствования Петра I ратуши были пре­образованы в магистраты. В 1720 году Сенату было предписано учредить об­разцовый магистрат в Петербурге, который должен был устроить магистраты в областных городах и руководить ими. Магистраты вели городское хозяйство, должны были заботиться о развитии торговли и промышленности, о благоуст­ройстве городов и решали не только гражданские, но и уголовные дела подчи­ненных им городских обывателей.

Согласно указу 1702 года в каждом уезде при воеводах создавались дво­рянские советы из двух-четырех дворян. Эти советы комплектовались путем выборов и должны были управлять уездом наряду с воеводами.

«В сельских общинах помещичьих крестьян действовали общие собрания крестьян-хозяев (мир), которые обсуждали общие проблемы, однако старосты назначались помещиками. Существовали также собрания нескольких поселков и деревень, составлявших волость. Волостной голова и писарь выбирались об­ществом из всех деревень сроком на 2 года. В обязанности органов сельского управления входило: охрана безопасности, взимание податей и сборов, разби­рательство маловажных ссор и исков, опека над вдовами и сиротами. Вместе с тем на сельское управление огромное влияние оказывали воеводы и губернато­ры».

Петр I провел новое административное деление страны, в результате чего Россия была разделена на 10 губерний. Во главе губерний стояли губернаторы, назначаемые царем. В их ведении было гражданское управление губерний, ко­мандование войсками, полицейские и некоторые судебные функции. Губернии делились на провинции, которыми управляли воеводы, а провинции - на дист­рикты, где управляли земские комиссары.

«При Екатерине II была проведена губернская реформа 1775 года. К кон­цу ее царствования в Европейской части России было учреждено 50 губерний, каждая губерния делилась на уезды с числом жителей от 20 до 30 тыс. человек. И в губерниях, и в уездах имелись три ряда учреждений: общая администрация, финансовое управление и судебные учреждения (отдельно для дворян, город­ских обывателей и казенных крестьян). Во главе губерний ставились наместни­ки, генерал-губернаторы или губернаторы, назначавшиеся верховной властью и обладавшие широкими полномочиями в сфере управления. В помощь губерна­тору в качестве совещательного органа учреждалось губернское правление, включавшее двух губернских советников, губернского прокурора и руководи­телей важнейших губернских учреждений. Во главе уездного управления стоял земский исправник, или капитан».

В 1785 году была издана «жалованная грамота дворянству», которая пре­доставляла дворянству целый ряд прав и преимуществ. Дворянские собрания избирали губернских и уездных предводителей дворянства, имели право делать представления правительству о своих пользах и нуждах. Однако их деятель­ность подвергалась тщательному контролю со стороны губернаторов.

Одновременно с жалованной грамотой дворянству была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской Империи», содержавшая в себе новое «городовое положение». Все население городов разделялось на шесть разрядов: 1). «настоящие городские обыватели» (владельцы недвижимых имуществ); 2). купцы трех гильдий; 3). ремесленники; 4). иногородние и иностранные гости; 5). «именитые граждане» (люди с высшим образованием и крупные собственники); 6). «посадские», жившие промыслами или работой. Органом городского общества являлось Собрание городских обывателей, в состав которого входили только те, кто обладал высоким имущественным цензом. Собиралось оно один раз в три года и избирало из своей среды общую городскую думу, состоявшую из городского головы и гласных, избиравшихся раздельно шестью разрядами городских обывателей. Ее постоянным исполнительным органом являлась шес­ти гласная дума (по одному представителю от каждого разряда), собиравшаяся не реже одного раза в неделю. В ведение этой думы входило решение ряда во­просов городского управления, за исключением сословного суда и надзора за сбором государственных податей. Компетенция думы была ограниченной и не­достаточно точно определенной, реальная власть в городах находилась в руках городничих, полиции и местных чиновников, назначаемых губернаторами. При Павле I городские думы были упразднены.

При Николае I в законе 1838 года получили регламентацию органы кре­стьянского самоуправления. В каждом большом селении учреждались сельские общества. Их органами управления являлись сельский сход, сельское начальст­во (старшины, сотские, десятские, сборщики податей) и сельская расправа (первая инстанция сельского суда). В каждой волости, составленной из сель­ских обществ, учреждались волостной сход, волостное правление и волостная расправа (вторая инстанция сельского суда). В правление входили волостной голова и два заместителя - по полицейским и хозяйственным делам. В задачу крестьянского общественного управления входило «народоисчисление», кон­троль за делами веры, охрана общественного порядка, паспортный контроль, противопожарные мероприятия, управление хозяйством сельских общин, сбор податей и выполнение повинностей. Работа крестьянских органов контролиро­валась чиновниками от казны, громоздким бюрократическим аппаратом, со­держание которого возлагалось на тех же крестьян. Закон 1838 года не влиял на положение помещичьих крестьян. Помещик как собственник земли и крестьян выполнял полицейские и судейские обязанности в пределах своего имения.

Организация местного самоуправления после крестьянской реформы 1861 года. До эпохи Александра II все органы самоуправления в императорской

России носили сословный характер. После освобождения крестьян появилась потребность в создании всесословных органов для заведования местными де­лами, и эти органы были созданы «Положением о губернских и уездных зем­ских учреждениях», изданным 1 января 1864 года. Согласно этому положению, органами земского самоуправления в уездах выступали «уездные земские соб­рания», состоявшие из «земских гласных», избираемых на три года тремя ку­риями избирателей: 1). Местными землевладельцами; 2). Крестьянскими обще­ствами и 3). Городскими избирателями (владельцами недвижимости).

Уездное земское собрание (заседавшее под председательством уездного предводителя дворянства) избирало из своей среды, в качестве своего исполни­тельного органа, уездную управу, а также губернских земских гласных, состав­лявших губернское земское собрание. Последнее избирало губернскую зем­скую управу в составе председателя и шести членов (председателя утверждал министр внутренних дел). Собирались собрания 1 раз в год на срок до 10 дней -уездные и до 20 дней - губернские. Решали вопросы, связанные с бюджетом, формированием управ и заслушиванием их отчетов. Земские гласные работали безвозмездно, члены управ получали жалование.

К компетенции земских учреждений относились: назначение денежных сборов на местные нужды, заведование земским имуществом и капиталами; устройство и поддержание местных путей сообщения; обеспечение продоволь­ствия, содействие в развитии местной торговли и промышленности, благотво­рительность, содействие в строительстве церквей и школ; здравоохранение; со­действие военным и гражданским властям в их местных мероприятиях; предос­тавление правительству сведений и ходатайств о местных пользах и нуждах.

«Положение 1864 г. не включало земские учреждения в общую систему государственных учреждений страны, что снимало с бюджета существенное бремя. Служба в них была отнесена к общественным обязанностям». Должно­стные лица земских управ (председатель и члены) не пользовались правами го­сударственной службы. Земские собрания и управы не располагали собственной реальной властью, которая позволяла бы им строго следить за исполнением в уезде и губернии принятых постановлений. При неисполнении кем-либо воз­ложенных на него обязанностей земства могли требовать от местной полиции применения принудительных мер либо взыскивать с виновных через суд.

Министр внутренних дел лично осуществлял высший контроль за орга­нами местного самоуправления в масштабах страны; в губернии реализация этой функции возлагалась на губернатора. Начальник губернии и министр ут­верждали в должности соответственно председателей уездных и губернских земских управ. Министерство устанавливало правила о производстве дел в зем­ских собраниях. Ряд постановлений земских собраний не мог быть приведен в действие без утверждения сверху. Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительственный сенат. Ему принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с местной адми­нистрацией, внешними органами государственного управления.

В 1870 г. было издано «Городовое положение», вводившее всесословное местное самоуправление в городах. Все жители, платившие городские налоги, разделялись на три класса соответственно сумме уплачиваемых ими налогов, и каждая группа избирала в городскую думу одинаковое число гласных. «Систе­му органов городского общественного управления составили:

1. Городское избирательное собрание для избрания гласных через каждые 4 года;
2. Городская дума (распорядительный орган);
3. Городская управа (исполнительный орган)».

В задачи городского самоуправления входило решение местных культур­но-хозяйственных дел: внешнее благоустройство города, содержание городских коммуникаций, забота о народном продовольствии, образовании, принятие мер против пожаров, содержание благотворительных учреждений, музеев, театров, библиотек, больниц. Компетенция городского самоуправления строго ограни­чивалась пределами города и отведенных ему земель.

Земские и городские учреждения просуществовали в первоначальном ви­де меньше 30 лет, но успели принести немало пользы. Однако в развитии обще­ственного управления стала усматриваться угроза политическому господству дворянства, российская буржуазия активно вытесняла из земских и городских учреждений представителей дворянства, росло значение земской демократиче­ской интеллигенции.

12 июля 1889 г. было издано Положение о земских участковых начальни­ках, которое положило конец надеждам земских учреждений распространить свое влияние на волости. К земским участковым начальникам перешли функ­ции мировых судей, положение усилило роль дворянского элемента в земских учреждениях и контроль администрации над ними. Дворянству было предос­тавлено решительное преобладание в земских собраниях. Задачей контррефор­мы было превращение земских учреждений в разновидность исполнительных органов при губернаторской власти, земские должностные лица превратились в государственных служащих: им присваивались чины и позднее стали выплачи­ваться государственные пенсии. Центральным мероприятием стало учреждение органа административного надзора за земскими учреждениями, подчинявшего­ся специальному Совету министерства внутренних дел.

В 1892 г. было принято Городовое положение, в котором установлен чрезвычайно высокий имущественный ценз городских избирателей. Таким об­разом, была завершена организация системы административно-хозяйственных учреждений при Министерстве внутренних дел, низшим звеном которой стали земства. Однако под влиянием неудач русско-японской войны и антиправи­тельственных демонстраций 12 декабря 1904 года правительство было вынуж­дено принять закон об учреждении Государственной думы, изданный 6 августа 1905 г. Таким образом, в России было учреждено народное представительство. Вместе с тем сохранение самодержавного характера власти сказалось на после­дующих событиях, приведших в Февральской революции 1917 г.

Анализ характера местного самоуправления (управления) в дореволюци­онной России позволяет сделать следующие выводы:

1. Местное управление (самоуправление) в России со времени Петра I выступало как три системы: бюрократическая, земская и сословная;
2. Демократичность местного самоуправления относилась прежде всего к дворянству как господствующему в обществе сословию;
3. Местное управление не было обособлено от государственного, его исполнительные органы представляли собой местные звенья единой вертикали управления, состоявшие из назначаемых чиновников. Основное отличие было в наличии выборных представительных органов;
4. Управление на всех уровнях характеризовалось ограниченностью полномочий представительной власти.

Местные органы государственной власти и управления в советский пери­од. В первые годы существования Советского государства наблюдалось много­образие форм территориальных образований. Конституция РСФСР 1918 г. со­хранила деление страны на губернии, уезды, волости; основными территори­альными образованиями стали области. Высшими органами власти на местах в пределах каждой территории являлись съезды Советов (областной, губернский, уездный, волостной), а в период между съездами - их исполнительные комите­ты. Эта Конституция закрепила многоступенчатые выборы в Советы. Избира­тельное право было неравным: рабочим предоставлялись некоторые преимуще­ства перед крестьянами, были лишены избирательного права частные торговцы, монахи и духовенство, бывшие служащие полиции, осужденные в судебном порядке. Фактически повсеместно голосование было открытым, а не тайным.

Исполнительно-распорядительными органами съездов Советов являлись исполнительные комитеты, которые руководили всеми сторонами обществен­ной жизни. Вся оперативная работа проводилась в отделах исполкома, постро­енных по отраслевому принципу, кроме них также создавались различные ор­ганы вспомогательного характера - комиссии, комитеты, совещания и т.д. Дей­ствовал принцип «двойного» подчинения, т.е. отраслевые отделы исполкома подчинялись Совету данной области и одновременно соответствующему нар­комату в центре, а отдельные наркоматы и ведомства имели свои управленче­ские органы и учреждения на местах, независимые от местных Советов. К ним относились управления железных дорог, местные отделения народного (затем государственного) банка, система сберегательных касс и т.д.

Конституция СССР 1936 года преобразовала местные Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся. Съезды Советов были упразднены, Советы стали постоянно действующими ор­ганами власти. Все Советы избирались гражданами на основе всеобщего, рав­ного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Исполкомы ста­ли только лишь исполнительно-распорядительными органами.

В 1957 г. было принято постановление ЦК КПСС «Об улучшении дея­тельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами». Права местных Советов расширялись в области планирования народного хо­зяйства, производстве и распределении продукции предприятий местной про­мышленности. Возросла роль областных Советов как высших звеньев системы местных органов власти.

«Конституция СССР 1977 г. изменила название Советов на Советы на­родных депутатов. Все Советы составляли единую систему, которую возглав­лял Верховный Совет СССР. Структура системы органов власти отражена в

|  |  |
| --- | --- |
| Органы власти | Количество |
| Верховный Совет СССР | 1 |
| Верховные Советы союзных республик | 15 |
| Верховные Советы автономных республик | 20 |
| Краевые Советы | 6 |
| Областные Советы | 121 |
| Советы автономных округов | 8 |
| Районные Советы | 3000 |
| Городские Советы | 2000 |
| Поселковые Советы | 3700 |
| Сельские Советы | 41100 |

Местные Советы являлись звеньями единой системы органов государст­венной власти. На них была возложена задача обеспечить экономическое и со­циальное развитие территорий. Местные Советы получили право рассматри­вать проекты планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, осуществлять контроль за соблюдением ими законодательства, координировать их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов и т.д. Конституцией была установлена обяза­тельность применения актов местных Советов, было зафиксировано право профсоюзов, комсомола и других массовых общественных организаций участ­вовать в управлении государственными и общественными делами. Таким обра­зом, курс на повышение роли местных Советов народных депутатов сочетался с определенным усилением роли общественных организаций в управлении соци­ально-экономическими процессами и развитием самоуправления.

Однако на практике фактически верховенство в Советах принадлежало не представительным, а исполнительным органам. Исполнительные комитеты со­зывали сессии Советов, организовывали их подготовку и проведение. Испол­комы были вправе решать все вопросы, отнесенные к ведению Советов, они ко­ординировали деятельность постоянных комиссий. По существу аппарат как в советских, так и в партийных органах превалировал над выборными лицам в Советах.

Изучение исторического опыта местного самоуправления в России в со­временный период развития страны - необходимое условие для формирования эффективного управления на местах.

## 2. Цель муниципального управления.

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддержи­вались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить дос­тижение этих целей.

«Цель муниципального управления — повысить уровень жизне­обеспечения населения муниципального образования». Для этого муници­пальное управление решает следующие задачи:

создает социальную инфраструктуру;

стабилизирует экономику;

регулирует социально-экономические процессы;

развивает межрегиональные и внутрирегиональные связи;

поддерживает экологическую обстановку;

сохраняет единое экономическое пространство.

Для решения этих задач формируется система муниципального управле­ния, которая:

контролирует использование природных ресурсов муниципального обра­зования;

охраняет природу;

осуществляет санитарный надзор;

содержит жилищно-коммунальное хозяйство;

создает социальную инфраструктуру;

сохраняет памятники;

обеспечивает жизнедеятельность и занятость населения;

обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность и т.д.

Для достижения поставленных целей и решения вышеперечисленных за­дач необходимо использовать систему методов управления. Методы управле­ния — это способы воздействия субъекта управления на управляемый объект. На практике применяется множество методов управления, различных по своему содержанию (в зависимости от того, какие отношения управления они выражают), назначению (средством реализации каких законов они являются), по свя­зям с мотивами деятельности (какие из этих мотивов выражают), по формам применения (единоличные, коллегиальные, коллективные) и другим признакам.

Важное место в этой системе принадлежит методам, цель которых — воздействие на коллективы, определенных работников . и целостные социаль­но-экономические системы для достижения целей и задач, поставленных перед данным звеном системы, в том числе: нормативных, экономических, организа­ционно-распорядительных, социально-психологических.

Методы управления используются не изолированно, а комплексно. По­этому управленческая деятельность проявляется как результирующая приложе­ния различных методов и средств. Каждая группа методов имеет свои специфи­ческие особенности, собственные формы проявления и рамки применения.

## 3. Основные принципы муниципального управления.

Принципы местного самоуправления - это обусловленные природой ме­стного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осущест­вляющих управление местными делами.

Принципы муниципального управления — общие и частные — вытекают из отношений управления и требований к процессу организации самоуправле­ния. Частные принципы относят к осуществлению отдельных функций управ­ления (принципы планирования, организации, мотивации и др.), а также к его отдельным сторонам (социально-экономической и организационно-правовой) и уровню управления (т.е. все формы муниципального образования).

В теории и практике муниципального управления общие и частные прин­ципы тесно связаны друг с другом, но имеют и самостоятельное значение. Принципы муниципального управления отражают требования объективных за­кономерностей и тенденций развития местной власти. Принципы являются тео­ретической основой формирования муниципальных образований и позволяют выяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и при­знаки. Они выступают в качестве критерия оценки действующей системы му­ниципального управления, определяя, насколько она отвечает соответствую­щим началам и идеям. Принципы муниципального управления предопределяют структуру и функции муниципальной власти, способствуют сохранению преем­ственности в развитии институтов местного самоуправления.

Для стран — членов Совета Европы принципы муниципального управле­ния получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном са­моуправлении, которая служит правовой основой для их муниципального зако­нодательства.

### 1. Единоначалие и коллегиальность.

Сущность единоначалия заключается в том, что руководители конкрет­ного звена системы управления муниципальных образований пользуются пра­вами единого руководства в решении вопросов, входящих в его компетенцию. Связано это с тем, что организация управления общественной жизнью муници­пальных образований невозможна без строжайшего подчинения воли всех уча­стников процесса системы муниципального управления воле одного лица — руководителя конкретного процесса муниципального управления.

Единоначалие как организационно-правовая форма руководящей дея­тельности относится ко всем звеньям и уровням системы муниципального управления.

В соответствии с этим принципом каждая совокупность видов деятельно­сти в процессе муниципального управления должна преследовать одну и ту же цель и иметь одного руководителя, наделенного определенными полномочия­ми. Следовательно, сущность принципа состоит в том, что в процессе управле­ния сотрудники должны получать приказания от одного руководителя, но это не значит, что все решения должны приниматься на высшем уровне.

При последовательном укреплении единоначалия не следует недооцени­вать коллегиальность в процессе управления муниципальными образованиями.

Коллегиальность как организационная форма процесса управления муниципальным образованием необходима для обсуждения основных органи­зационных и социально-экономических вопросов развития муниципальных об­разований. В то же время необходимы и единоличная ответственность, **и** еди­ноличное распорядительство, чтобы не затягивать процесс выработки и приня­тия управленческих решений, важных для социально-экономического развития муниципального образования.

На основе принципа единоначалия строится деятельность органов в сис­теме муниципального управления. Использование коллегиальных начал допус­кается при подготовке проектов по формированию этих органов, выработке решений по наиболее важным проблемам управления местной жизнью. Прак­тика показывает, что единоначальная деятельность главы местной администрации может сочетаться с работой коллегии при главе местной администрации. В состав коллегии, выполняющей совещательные функции, входят руководители структурных подразделении местной администрации или иные сотрудники. Следовательно, органы местного самоуправления в своей деятельности руко­водствуются принципами единоначалия и коллегиальности. В любом случае данные органы наделяются соответствующими полномочиями для решения во­просов местного значения и несут ответственность в соответствии с уставами и закрепленными в них организационно-правовыми гарантиями.

Принцип коллегиальности требует кворума, необходимого для принятия решения и работы представительного органа. Этим принципом необходимо ру­ководствоваться и на стадии подготовки проектов решений (привлекать пред­ставителей заинтересованных предприятий, организаций, учреждений), в рабо­те депутатских комиссий, образуемых представительным органом. Для актив­ного и конструктивного участия депутатов представительных органов в подго-товке и принятии решений необходимо, чтобы депутаты имели возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказать свое мнение, предложения, замечания по об­суждаемому представительным органом вопросу.

Соблюдение правильного соотношения между принципами коллегиаль­ности и единоначалия составляет одну из важнейших задач системы управле­ния муниципальным образованием, от этого во многом зависит ее эффектив­ность и действенность. Особенностью использования коллегиальности в орга­нах системы муниципального управления, построенной на принципе единона­чалия, является то, что обсуждаемые этими органами рекомендации приоб­ретают силу решения и становятся обязательными для исполнения в случае со­гласия с ними руководителя-единоначальника и издания им соответствующего нормативного правового акта.

### 2. Законность.

Этот принцип выступает важнейшей гарантией муниципального управле­ния и является одним из основных конституционных принципов российской государственности.

Принцип законности требует, чтобы организация местной власти и ее деятельность осуществлялась на основе и в рамках закона. Тем самым государ­ство признает и гарантирует, а также обеспечивает соблюдение законности в системе муниципального управления, т.е. речь идет о контроле государства за соблюдением органами местной власти правовых норм, а не о качестве реше­ний, принимаемых муниципальными органами власти по вопросам местной жизни. Критериями контроля законности является местное управление, осуще­ствляющееся только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией РФ и законом; данный контроль должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц сис­темы муниципального управления обеспечивается с помощью прокурорского надзора. На практике для контроля за соблюдением законности принимаемых решений и действий прокурор или его заместители приносят протест на проти­воречащий закону правовой акт органу или должностному лицу системы мест­ного управления, которые издали этот нормативный правовой акт, или обра­щаются в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Прокурор и его заместители имеют право присутство­вать на заседаниях органов системы муниципального управления любого му­ниципального образования, участвовать в рассмотрении внесенных ими пред­ставлений и протестов.

Требования принципа законности должны быть отражены в уставе муни­ципального образования. Если устав муниципального образования противоре­чит Конституции РФ и законам, муниципальному образованию отказывают в государственной регистрации его устава.

### 3. Гласность.

Принцип гласности деятельности органов системы муниципального управления должна быть открытой, население должно быть информировано о деятельности этих органов власти. Принцип гласности способствует демо­кратизации управленческой деятельности, ее подконтрольности обществу, а также позволяет гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы; права и свободы. Способы обеспечения гласности отражаются в нормах муниципального права и формируются в практике местного самоуправ­ления.

Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности муниципальных органов дает возможность гражданам контролировать работу муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Эффектив­ность такого контроля зависит от организации и работы муниципальной ин­формационной службы, а также от того, как созданы условия для деятельности средств массовой информации муниципального образования. Поэтому наи­более важные проекты социально-экономического развития муниципаль­ных образований должны публиковаться для обсуждения их населением и учитываться при принятии решений.

### 4. Государственная гарантия.

Этот принцип предъявляет требования к системе правовых гарантий за­щиты прав муниципальных органов управления. Следовательно, государство устанавливает правовые основы организации деятельности муниципальных ор­ганов управления, правовые гарантии финансовой, экономической и организа­ционной деятельности органов управления муниципальных образований, формирует механизм взаимодействия муниципальных органов управления с органами государственной власти. Конституция Российской Федерации обес­печивает судебную защиту прав муниципальных органов управления и устанав­ливает запрет на их ограничение.

Государство устанавливает ответственность за исполнение или неудовле­творительное исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан и решений органов управления муниципальных образований. На осно­вании принципа государственной гарантии органы управления муниципальных образований обеспечивают условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных обра­зований.

«Этот принцип обеспечивает:

формирование правовой основы системы органов управления муници­пальных образований;

организационно-методическую поддержку системы органов управления муниципальных образований;

формирование системы государственного контроля за деятельностью ор­ганов системы муниципального управления;

формирование финансово-экономических основ управления муниципаль­ных образований;

формирование и поддержку информационного обеспечения системы ор­ганов управления муниципальных образований;

создание системы работы с кадрами (процесс подбора, расстановки и пе­реподготовки кадров управления муниципальных образований)».

### 5. Участие населения в процессе управления муниципальным образованием.

Этот принцип позволяет совершенствовать систему органов управления муниципальным образованием при участии населения, повышать активность общественных организаций, а также усиливать контроль населения за деятель­ностью органов муниципального управления, укреплять правовую основу госу­дарственной и общественной жизни, расширять гласность.

Население участвует в обсуждении и решении государственных и обще­ственных дел, в планировании социально-экономического развития муници­пальных образований, в обсуждении и решении вопросов управления и исполь­зования средств, предназначенных для социально-экономического развития, а также социально-культурных мероприятий муниципальных образований.

В практике муниципального управления существуют разнообразные формы участия населения в процессе управления муниципальным образовани­ем: через выборные и другие органы местного самоуправления, а также непо­средственно и через советы, комиссии, конференции, референдумы и др., по­этому органы муниципального управления должны создать условия для эффек­тивного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Это мо­гут быть выборные органы местного самоуправления, эффективное использо­вание в муниципальной деятельности населения для решения социально-экономических вопросов развития муниципальных образований, обеспечение материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.

Муниципальное право закрепляет правовые гарантии участия населения в осуществлении муниципальной деятельности.

Развитие институтов муниципальной демократии обеспечивает тесную связь выборных органов и должностных лиц местного самоуправления с насе­лением, их подконтрольность населению.

Устав муниципального образования регулирует процесс участия населе­ния в управлении муниципальным образованием через порядок отзыва, выра­жение недоверия населением, досрочное прекращение полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Эффективность и активность участия населения в процессе решения про­блем местного значения, а также контроль зависят от информированности гра­ждан о работе органов местного самоуправления и состояния муниципального хозяйства, а также от реализации принципа гласности муниципальной деятель­ности.

### 6. Комплексность.

 «Этот принцип обеспечивает условия эффективного изучения муници­пального образования и разработки рекомендаций по управлению им. Он пред­полагает рассмотрение явлений в их связи и зависимости. Для этого использу­ются исследования не только данной, но и других наук, изучающих эти же яв­ления».

Комплексное изучение явлений и процессов развития муниципального образования позволяет: повышать эффективность местного хозяйства, решать социально-экономические проблемы развития муниципального образования, проводить социально-культурные мероприятия, решать экологические задачи, а также рационально использовать трудовые, материальные, финансовые, при­родные и другие ресурсы, создавать необходимые условия для жизнедеятельно­сти населения муниципальных образований. Этот принцип предъявляет требо­вания ко всем функциям муниципального управления, обеспечивает необходи­мые условия для успешного решения вопросов местной жизни и достижения целей местного самоуправления, позволяет учесть интересы развития муници­пального образования как территории субъекта Российской Федерации.

### 7. Удовлетворение потребностей населения.

 «Сущность этого принципа заключается в обеспечении условий жизне­деятельности населения муниципальных образований и осуществляется через деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей населения. Происходит это посредством организа­ции, содержания и развития соответствующих муниципальных предприятий, учреждений, организаций и служб».

Органы муниципального управления должны обеспечивать удовлетворе­ние основных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муни­ципальных образований, на уровне не ниже государственных социальных стан­дартов. Выполнение этих стандартов гарантируется путем закрепления средств в доходах местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отчисле­нием от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации. Статья 49. 1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Для реализации удовлетворения потребностей населения каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет (местный бюджет). Согласно ст. 52 Федерального закона от 06.10.03 № 131-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размером дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств м муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерац

Принцип удовлетворения потребностей населения обязывает органы му­ниципального управления создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства, деятельности учреждений культуры, средств мас­совой информации, организации зрелищных мероприятий, обеспечивать насе­ление услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания, заботиться о санитарном благополучии населения, осуществлять социальную поддержку и содействие занятости населения, соблюдать меры противопожар­ной безопасности в муниципальном образовании, развивать сеть муниципаль­ных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образо­вания, обеспечивать строительство, эксплуатацию и ремонт систем энерго-, га-зо-, тепло-, водоснабжения и канализации, а также снабжение топливом, утили­зацию и переработку бытовых отходов, организовывать транспортное обслужи­вание населения и т.п.

### 8. Сочетание отраслевого и территориального управления.

 «На основе отраслевого принципа формируются отраслевые системыуправления». Механизм управления формируется исходя из задач, особенно­стей и возможностей развития каждой конкретной отрасли. По территориаль­ному принципу создаются системы управления, объединяющие производствен­ные и непроизводственные, хозяйственные системы, расположенные на данной, территории, связанные общими интересами социально-экономического разви­тия для удовлетворения потребностей населения данного муниципального об­разования. Он призван реализовать социально-экономические возможности, вытекающие из территориальной организации хозяйства применительно к за­дачам, особенностям и возможностям соответствующих территориальных, хо­зяйственных систем.

Сочетание отраслевого и территориального принципов управления явля­ется ведущим в формировании систем и структуры муниципального управле­ния. Эффективность организации руководства территорией муниципального образования зависит от оптимального сочетания отраслевого и территориаль­ного управления в рамках единой муниципальной системы.

# Заключение.

На современном этапе развития рыночной экономики основные направ­ления развития самоуправления определяются теми задачами, которые реша­ются муниципальными образованиями в соответствии с Конституцией Рос­сийской Федерации, Европейской Хартией о местном самоуправлении и зако­нодательством о местном самоуправлении.

Важнейшая задача — развитие местной демократизации, создание опти­мальной и эффективной системы местного самоуправления как необходимого условия обретения Россией правовой государственности.

«Местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления страной. Оно позволяет оптимально сочетать интересы и права че­ловека, .интересы региональные и общегосударственные».

В рамках Совета Европы, членом которого Российская Федерация стала в 1996г., получил признание принцип субсидиарности — общий принцип инсти­туциональной организации власти и управления. Основная его идея заключает­ся в том, что политическая власть должна вмешиваться в управление только в тех пределах, в которых общество и составляющие его группы не в состоянии самостоятельно (на местах) удовлетворить различные потребности. Данный принцип нашел свое отражение в Европейской Хартии о местном самоуправ­лении. Местное самоуправление представляет собой уровень политического участия в решении вопросов, наиболее приближенный к гражданину. Все, что можно решать на местах, не должно передаваться на вышестоящий уровень власти. При этом ответственность органов местного самоуправления должна определяться с учетом экономических, финансовых и других возможностей. Ведь не все местные сообщества находятся в одинаковых условиях и в состоя­нии решать свои проблемы, поэтому в соответствии с принципом субсидиарно­сти финансово слабые местные сообщества должны быть защищены путем соз­дания механизмов финансового перераспределения.

В силу этого особое внимание на федеральном уровне необходимо уде­лить созданию системы правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и интересов местного самоуправления. Система гарантий должна обеспечивать организационную и экономическую самостоятельность в решении всех вопро­сов местной жизни, реальное равноправие муниципальных образований во взаимоотношениях между собой и с государственными органами.

В современных условиях построение и функционирование местного са­моуправления должно основываться на принципах, отражающих требования объективных закономерностей и тенденций развития власти.

Принципы мы не выбираем, мы им должны следовать. Этими правилами в процессе управления муниципальными образованиями должны руководство­ваться органы системы муниципального управления при построении и функ­ционировании муниципальной власти. Они являются теоретической основой муниципального строительства и отражают сущность местного самоуправле­ния, его отличительные черты и признаки, а также выступают в качестве кри­териев оценки действующей системы местного самоуправления, того, насколь­ко она отвечает требованиям и обеспечивает преемственность в развитии ин­ститутов местного самоуправления.

Принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепле­ние в Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и системой управления организационных форм и методов му­ниципальной работы.

Это делается для повышения эффективности власти, улучшения благосостояния населения, условия жизнедеятельности и укрепления нашего государства – России.

# Список использованной литературы

1. Конституция РФ.
2. Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ.
3. Гневко В.Н., Когут А.Е. Развитие местного самоуправления. СПб.:РАНИСЭП, 1996.
4. Горный М.Б. Местное самоуправление: проблемы и перспективы. СПб, 1997.
5. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. - М.:ЮНИТИ - ДАНА, 2002.
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ: Учебник. М.:Юрист, 1997.
7. Лужков Ю.М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти управления в Российской Федерации. -2-е изд.; доп. - М.: Изд-во МГУ, 2002.
8. Фадеев В.И. Местное самоуправление: Российский вариант. -М.,1993.
9. Шумянкова Н.В. Муниципальное управление. Учебное пособие. -М.: Экзамен, 2002.
10. Тихомиров Ю.А. Комментарий к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
11. Демьяненко А.Н., Обушенков А.Л. Муниципальное управление. Учебное пособие. – Хабаровск – Нижний Новгород, 1988.