

УДК 33

## Сущность и особенности муниципального управления и местного самоуправления

**Курбанов Нурали Хайдаррвич**

Доктор экономических наук,  
профессор кафедры экономики минерально сырьевого комплекса,  
Российский государственный геологоразведочный университет им. Серго Орджоникидзе,  
117485, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 23;  
e-mail: kurbanov@mail.ru

### Аннотация

Муниципальное управление – особый вид управленческой деятельности, который начал формироваться в России вместе с становлением и возрождением местного самоуправления. Каждая система управления имеет объект, субъект и предмет управления. В случае с муниципальным управлением объектом является населенная территория, на которой и осуществляется местное самоуправление. При этом субъектом муниципального управления является местное сообщество, которое объединяется общими интересами – муниципальными интересами, направленными на решение проблем своего развития, становления и жизнеобеспечения, а также органы местного самоуправления, которые были избраны действующим от имени местным сообществом и самим сообществом.

Предметом муниципального управления сегодня стало регулирование социально-экономических процессов на территории образовавшегося муниципального образования в пределах интереса местного сообщества, а также на основании эффективного применения местных ресурсов.

Современное муниципальное управления является специфическим видом управленческой деятельности, которая осуществляется органами местного самоуправления преимущественно на территории муниципального образования, тем самым действуя в его интересах.

Проводя анализ содержащихся в литературе определений можно сделать вывод, что главная часть местного самоуправления, тесно связана с упорядоченным влиянием органов местного самоуправления на муниципальное образование и его взаимодействия с его субъектами с целью увеличения уровня и качества жизни населения муниципального образования.

### Для цитирования в научных исследованиях

Курбанов Н.Х. Сущность и особенности муниципального управления и местного самоуправления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Том 9. № 4В. С. 528-535.

### Ключевые слова

Самоуправление, муниципальное образование, интересы, цель, деятельность.

## Введение

Российская федерация – это яркий представитель двухуровневой системы муниципальных образований. Муниципальные районы и городские округа являются верхним уровнем местного самоуправления, а сельские и городские поселения, внутригородские районы – нижним. Стоит обратить внимание соотношению понятий местного самоуправления и государственного управления.

Как показывает практика зарубежных стран существует несколько форм местного самоуправления. На законодательном уровне весьма четко разграничиваются вопросы местного значения, которые финансируются из бюджета муниципальных образований. За поселениями закреплены вопросы местного значения, которые максимально приближены к жизнедеятельности населения, при этом за муниципальными районами закреплены вопросы местного значения межмуниципального характера.

Учитывая накопленный опыт, можно сделать выводы, что односторонние действия по передачи определенных полномочий на муниципальном уровне не обеспечивают должный результат не зависимо от формирования устойчивой финансовой базы реализации данных полномочий, не зависимо от общего усиления роли муниципального звена в ходе принятия решений вопросов социального и хозяйственного развития территории.

## Основное содержание

Так сложилось, что традиционно требования к органам местного самоуправления принято предъявлять исключительно по отношению к ведению государства, тем не менее полностью изъято из ведения органов местного самоуправления. Муниципальное образование относится к ведению местной администрации лишь части дополнительного образования, в то время как в данной сфере большинства учреждений – муниципальным и частным органам не подчиняются.

Как результат, ввиду индивидуального становления, традиции местного самоуправления различаются в разнообразных регионах и странах. Рассматривая нормативную базу местного самоуправления в России и особенности ее становление. Так нормативная база местного самоуправления в Российской Федерации складывалась на протяжении продолжительного промежутка времени.

Регулирующие механизмы местного самоуправления в РФ изменялись под влиянием учитываемых с богатыми историческими особенностями устройства местной власти в Российской Федерации и СССР, а также концентрируют в себе положительный опыт различных мировых концепций. Местное самоуправление исторически складывалось практически повсеместно. Соответственно, ввиду индивидуального становления, традиции местного самоуправления различаются в разных странах и регионах. В России организация власти в селе была организована именно на основе самоуправления и опиралась на крестьянскую общину как ячейку самоуправления.

По окончании революции 1917 года все представительные органы стали объединяться в единую государственную систему советов, что изменило представления о местном самоуправлении и сделало его, по сути, привязанным к центральному управлению. В Конституции РСФСР 1918 года определена новая система власти на местах, которая включала

советы следующих уровней: губернские, областные, советы поселений, волостные, советы городов и иных поселений.

Более того существовали исполнительные комитеты, представляющие собой подобие современных Президиумов, которые являются постоянными управленческими органами. В то же время были установлены границы ведения территориальной власти, в пределах которых съезд советов стал высшей властью, что подразумевало все же некоторую самостоятельность территориальных властей от центра. Исполнительные комитеты избирались Советами депутатов и съездами советов разных уровней. Естественно, самоуправление на этом этапе становления, подчиняется принципам централизации, хотя и на демократической основе, во всяком случае, законодательно.

Несмотря на то, что законодательно была допущена самостоятельность местных органов, на практике сложилась традиция, позволяющая вышестоящим Советам регулировать любые действия нижестоящих и управлять ими, что исключало практически любую реальную самостоятельность местных органов. Местное самоуправление как Совет народных депутатов представляло собой всего лишь нижнюю ступень власти в единой системе государственной власти СССР. Возрождение самостоятельности МСУ, в основе которого лежали новые принципы его организации, было инициировано перестройкой 1990х годов.

Непосредственным стимулом послужили не политические перемены, а экономические изменения. Началом новой системы местного самоуправления можно считать Постановление от 12.01.1990 г. № 35 «О проведении в 1990 году экспериментальной отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования». На основе этого постановления Совет Министров обосновали эффективность к децентрализации системы управления государством на основе хозяйственного расчета. По мнению Совета Министров, данная модель организации должна была простимулировать органы власти на местах к собственным инициативам по управлению экономической сферой.

В связи с чем был принят Закон СССР от 09.04.1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определял концепцию местного самоуправления как самоорганизацию граждан для решения вопросов местного значения непосредственно или через органы власти. Собственно такое определение местного самоуправления и его функции сохранилось по настоящее время, поэтому можно считать, что закон заложил современные принципы местного самоуправления.

Права и полномочия будущих органов местного самоуправления также оказались впервые заложены данным законом, что говорит о его чрезвычайной важности в истории местного самоуправления в России. Организационной основой новой системы стали Советы народных депутатов. Интересы государственных органов все также продолжали превалировать над интересами местной власти, что делало принцип самоорганизации и самостоятельности местного самоуправления недействующей формулировкой.

Однако, данные принципы были заимствованы из международной практики, так как стали хорошей целевой установкой на будущее. В этот период Уставы городов и районов разрабатывались субъектами, а местное самоуправление исходило из административно-территориального деления страны, продиктованного сверху.

Местное самоуправление на местах, помимо своих фиктивных функций самоорганизации населения, также выполняло задания, полученные от государственных органов власти. Местное

самоуправление снова оказалось в ситуации неспособности выполнять свои функции. Позже, был принят закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям». Этот закон расширил полномочия Советов, однако снова подчинил их вышестоящим инстанциям.

В 1991 году был принят очередной закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Его реализация была осложнена тем, что действовали несоответствующие законодательные акты в сфере административно-территориального деления, бюджетного устройства, которые нарушали даже те права местного самоуправления, которые были закреплены данным законом.

Однако, эти первые законы о местном самоуправлении заимствовали многие положения из международной практики, что позволило в дальнейшем развивать механизм местного самоуправления в демократическом направлении. Далее, принятые в сфере местного самоуправления нормативно-правовые акты, формировали современную структуру местного самоуправления.

В 1993 году была принята Конституция Российской Федерации, которая определила суть местного самоуправления как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Конституция определила гарантии местного самоуправления на самостоятельное управление муниципальной собственностью, самостоятельное осуществление бюджетного процесса, установила право на сбор налогов.

В 1995 году принят первый закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Именно в данном документе фигурировало понятие «сельский округ». В 1998 году была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, в которой определены основные демократические начала местного самоуправления. Наконец, в 2003 году был принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который действует на настоящий момент. Он дополняется практически ежегодно по настоящий день. Сельские поселения стали муниципальными образованиями типа «муниципальный район» или «сельское поселение».

Таким образом, исторически сложилась нормативная база местного самоуправления, основные звенья истории которой были отражены. Сегодняшний российский опыт становления сельского самоуправления дает возможность полагать, насколько важно в большом и многонациональном государстве совмещать государственное управление и самоуправление в отдельно взятом сельском поселении, учитывать традиционные для российского народа формы общественного участия людей в управлении местными делами. Поэтому современная законодательная база предусматривает самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от государственного управления.

На данный момент особо сомнительным является положение о финансовой независимости местного самоуправления. По законам Российской Федерации, муниципальное образование любого уровня имеет право на собственный бюджет и налоговую базу. Согласно законодательству Российской Федерации, каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального образования (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

В статье 15 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств

для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается. Акты о бюджете – это обязательные для всех муниципальных образований подзаконные акты. Бюджет определяет возможность создавать муниципальные должности, в числе прочего. Свои функции и задачи органы местного самоуправления реализуют путем осуществления принадлежащих им прав и обязанностей.

Права и обязанности органов местного самоуправления тесно взаимосвязаны с предметами их ведения: если с определением предметов ведения органа дается ответ на вопрос, в каких областях жизни он в принципе компетентен, то права и обязанности характеризуют пределы возможностей органа в той или иной сфере общественных отношений. Органы местного самоуправления в России имеют четко обозначенную структуру. Однако, в мировой практике встречаются различные модели управления муниципальными образованиями.

Вопрос эффективности местного самоуправления часто поднимается в современных трудах отечественных ученых. Так, например Безуглова А.А. рассматривает основные вопросы эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц, разрабатывает системы оценки эффективности. Шугрина Е.С. рассматривает практические аспекты местного самоуправления, ведет актуальные исследования в данной сфере.

Сегодня, сущность муниципального управления ярко выражена в его необходимости, целевой направленности и общественной обусловленности. По аналогии с вышеперечисленным муниципальное управление обладает и рядом специфических характеристик:

- 1) Системность;
- 2) Реализация исключительно в пределах границ определенного муниципального образования;
- 3) Глубокая теоретическая связь с местными традициями;
- 4) Широкое участие населения в сочетании с опорой на муниципальную власть в принятии решений на территории муниципального образования;
- 5) Преемственность.

Муниципальное право, как дисциплина, изучает правила, которых люди следуют и которыми руководствуются, тем самым реализуя управленческую деятельность. Значительная часть этих законов сокрыта в самой человеческой деятельности, а также глубинно связана с рефлексом и мыслительными моделями.

Как вид управленческой деятельности характерными чертами муниципального управления являются:

- в системе муниципального управления происходящие на ней социально-экономические процессы и локальная территория являются объектами управления;
- концепция муниципального управления полностью основывается на базовые принципы и философию местного самоуправления;
- существуют всего два субъекта управления в системе муниципального управления: органы местного самоуправления, которые действуют от имени местного сообщества и население муниципального образования.

Все вышеперечисленные характеристики муниципального управления обозначают его как один из видов управленческой деятельности. Главное его отличие от корпоративного (производственного менеджмента), а также офисного управления вытекают из самого характера муниципальной деятельности, которая ориентирована на удовлетворение необходимых

потребностей у населения с учетом различных услуг, которые ориентированы на обустройство территории, создание специальных условий для развития и воспроизводства самого человека. В данном смысле муниципальное управление можно рассматривать как социальный менеджмент.

### Заключение

Из особенностей муниципального управления на территории Российской Федерации стоит выделить наличие муниципалитета, то есть специальной организации, которая преследует некоммерческие (социальные) цели, в то время как критерии эффективности его деятельности не может быть максимум прибыли или максимум доходов в бюджет.

Роль человека, как непосредственного участника процесса, вторая особенность, которая подразумевает участие население в муниципальном управлении в трех ролях: объект и субъект, а также цель управления. Ни в одном из современных видов управленческой деятельности такого нет.

Третья особенность муниципального управления связана с определением опоры в системе на привлечение населения как главного местного ресурса, то есть опора на потребности, желания, волю, интеллект, а также денежные средства отдельных граждан. Поэтому реализация и принятие управленческих решений на муниципальном уровне проходит достаточно необычно, нежели это бывает на уровне государства или производства.

Еще одна, четвертая особенность муниципального управления, заключается в том, что оно основано на задачах, ресурсах, ценностях, которые связаны с местом проживания человека. Так смена места жительства значительно сложнее к выполнению, нежели смена работы, так как он ощущает некую «привязанность» к месту жительства из-за чего он объективно заинтересован в том, чтобы обустройство и предоставление муниципальных услуг было на максимально высоком уровне. Если рассматривать со стороны промышленного менеджмента, это можно сравнить с созданием акционерного общества или кооператива, участники которого объединились с целью реализации единых интересов.

Пятая особенность муниципального управления – одновременно решает проблемы, каждая из которых может носить частный или локальный характер. Логически следует и постоянное стремление муниципальной власти к решению вопросов на локальном уровне. С учетом тотального дефицита ресурсов, в том числе финансовых, выбор приоритетов развития является сложной задачей. То есть в отличие от государственного управления, где важность стратегических проблем была признана всегда. На уровне муниципального управления легко выделять приоритеты перед созданием стратегий и перспектив.

### Библиография

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Алаев Э.Б. Экономико-географическая терминология. – М.: Мысль, 1977.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: «Либроком», 2016.
5. Невская Н.А. Макроэкономическое планирование и прогнозирование в 2 ч.: учебник и практикум для академического бакалавриата /Н.А. Невская – 2-е изд. испр. – М.: Издательство Юрайт, 2018.
6. Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания РФ (<http://www.council.gov.ru>).

7. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч.: учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю. Н. Шедько [и др.]; под ред. Ю.Н. Шедько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017.
8. Энциклопедия государственного управления в России: в 4 т. /Ред. В.К. Егоров; Рос. академия гос. службы. — М.: РАГС, 2004.
9. Вакуненко В.А. К вопросу разработки конструктивно-технологических решений подземных специальных фортификационных сооружений министерства обороны Российской Федерации / В.А. Вакуненко, П.А. Путилин // Труды Военно-космической академии им. А.Ф. Можайского. — 2016. — № 654. — С. 124-127.
10. Саркисов С.В. Повышение надежности и энергосбережения систем водоснабжения путем оптимизации напоров в распределительной сети / С.В. Саркисов, П.А. Путилин, В.А. Обвинцев // Водосбережение, мелиорация и гидротехнические сооружения как основа формирования агрокультурных кластеров России в XXI веке. Сборник докладов XVIII Международной научно-практической конференции: в 3-х томах. — Тюмень: Тюменский государственный архитектурно-строительный университет», 2016. — С. 141-145.
11. Саркисов С.В. Результаты экспериментального исследования показателей безотказности сетей системы водоснабжения / С.В. Саркисов, П.А. Путилин // Актуальные проблемы архитектуры, строительства, экологии и энергосбережения в условиях Западной Сибири. Сборник материалов международной научно-практической конференции: в 2 томах. — Тюмень: Тюменский государственный архитектурно-строительный университет, 2015. — С. 206-212.
12. Саркисов С.В. Методика оптимизации систем водоснабжения / С.В. Саркисов, П.А. Путилин, В.С. Ивановский, В.С. Игнатчик // Труды Военно-космической академии им. А.Ф. Можайского. — 2015. — № 649. — С. 181-187.

## **Essence and features of municipal management and local self-government**

**Nurali Kh. Kurbanov**

Doctor of Economics,  
Professor, Department of Industrial and Financial Management,  
Russian State Geological Prospecting University named after Sergo Ordzhonikidze,  
117485, 23, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: Kurbanov@mail.ru

### **Abstract**

Municipal management is a special type of administrative activity that began to take shape in Russia together with the formation and revival of local self-government. Each control system has an object, subject and subject of control. In the case of municipal administration, the object is the populated area in which local self-government is carried out. At the same time, the subject of municipal government is the local community, which is United by common interests-municipal interests aimed at solving the problems of its development, formation and life support, as well as local governments, which were elected by the local community acting on behalf of the community itself.

The subject of municipal management today is the regulation of socio-economic processes in the territory of the municipality within the interest of the local community, as well as based on the effective use of local resources.

Modern municipal management is a specific type of administrative activity, which is carried out by local governments mainly on the territory of the municipality, thereby acting in its interests.

Analyzing the definitions contained in the literature, it can be concluded that the main part of local government is closely related to the orderly influence of local governments on the municipality and its interaction with its subjects in order to increase the level and quality of life of the population of the municipality.

**For citation**

Kurbanov N.Kh. (2019) Sushchnost' i osobennosti munitsipal'nogo upravleniya i mestnogo samoupravleniya [Essence and features of municipal management and local self-government]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 9 (4B), pp. 528-535.

**Keywords**

Self-government, municipal formation, interests, purpose, activity.

**References**

1. Federal'nyi zakon ot 06.10.1999 No 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii».
2. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 No 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii».
3. Alaev E.B. Ekonomiko-geograficheskaya terminologiya. – M.: Mysl', 1977.
4. Laksin V.N., Shvetsov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya. – M.: «Librokom», 2016.
5. Nevskaya N.A. Makroekonomicheskoe planirovanie i prognozirovanie v 2 ch.: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata /N.A. Nevskaya – 2-e izd. ispr. – M.: Izdatel'stvo Yurait, 2018.
6. Ofitsial'nyi sait Soveta Federatsii Federal'nogo sobraniya RF (<http://www.council.gov.ru>).
7. Regional'noe upravlenie i territorial'noe planirovanie v 2 ch.: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata / Yu. N. Shed'ko [i dr.]; pod red. Yu.N. Shed'ko. — 2-e izd., pererab. i dop. – M. : Izdatel'stvo Yurait, 2017.
8. Entsiklopediya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: v 4 t. /Red. V.K. Egorov; Ros. akademiya gos. sluzhby. – M.: RAGS, 2004.
9. Vakunenkov V.A. K voprosu razrabotki konstruktivno-tehnologicheskikh reshenii podzemnykh spetsial'nykh fortifikatsionnykh sooruzhenii ministerstva oborony Rossiiskoi Federatsii / V.A. Vakunenkov, P.A. Putilin // Trudy Voenno-kosmicheskoi akademii im. A.F. Mozhaiskogo. – 2016. – № 654. – S. 124-127.
10. Sarkisov S.V. Povyshenie nadezhnosti i energosberezheniya sistem vodosnabzheniya putem optimizatsii naporov v raspredelitel'noi seti / S.V. Sarkisov, P.A. Putilin, V.A. Obvintsev // Vodosberezhenie, melioratsiya i gidrotekhnicheskie sooruzheniya kak osnova formirovaniya agrokul'turnykh klasterov Rossii v XXI veke. Sbornik dokladov XVIII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 3-kh tomakh. – Tyumen': Tyumenskii gosudarstvennyi arkhitekturno-stroitel'nyi universitet», 2016. – S. 141-145.
11. Sarkisov S.V. Rezul'taty eksperimental'nogo issledovaniya pokazatelei bezotkaznosti setei sistemy vodosnabzheniya / S.V. Sarkisov, P.A. Putilin // Aktual'nye problemy arkhitektury, stroitel'stva, ekologii i energosberezheniya v usloviyakh Zapadnoi Sibiri. Sbornik materialov mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 2 tomakh. – Tyumen': Tyumenskii gosudarstvennyi arkhitekturno-stroitel'nyi universitet, 2015. – S. 206-212.
12. Sarkisov S.V. Metodika optimizatsii sistem vodosnabzheniya / S.V. Sarkisov, P.A. Putilin, V.S. Ivanovskii, V.S. Ignatchik // Trudy Voenno-kosmicheskoi akademii im. A.F. Mozhaiskogo. – 2015. – № 649. – S. 181-187.