

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии регионов

## **Особенности организации процесса муниципального управления**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группы  
направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление  
Социологического факультета

Чернобыль Елены Анатольевны

Научный руководитель  
кандидат социологических наук, доцент

\_\_\_\_\_  
подпись, дата

Т.А. Пашкина

Зав. кафедрой  
кандидат философских наук, профессор

\_\_\_\_\_  
подпись, дата

И.А.Бегинина

Саратов 2021

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования** выпускной квалификационной работы заключается в первую очередь в том, что муниципальное управление является важным механизмом обеспечения единства страны, одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства. Высокая оценка роли местного самоуправления объясняется тем, что муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных, самых неотложных проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечивать более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей.

В последние годы многие российские муниципалитеты осознают необходимость освоения современных управленческих технологий, перехода к более эффективному использованию собственных ограниченных ресурсов. Практическая реализация новых подходов к управлению на местном уровне осложняется рядом обстоятельств. В большинстве муниципальных образований не в полной мере используется организационно-управленческий потенциал. Многие муниципальные служащие не владеют технологиями стратегического планирования.

Поэтому жизненной необходимостью стало уменьшение риска принятия неверных решений путем использование научных методов организации муниципального управления, широкого использования опыта менеджмента и маркетинга, стратегического планирования и управления.

Анализ проблем организационных основ и процесса муниципального управления позволит своевременно разработать направления и принять меры по дальнейшему социально-экономическому развитию муниципальных образований.

### **Степень научной разработанности бакалаврского исследования.**

В научной литературе применяется более широкое понятие - «местное самоуправление», которое включает в себя формы непосредственного

осуществления населением местного самоуправления и деятельность органов местного самоуправления, которую принято обозначать как муниципальное управление.

Исследованию муниципального управления в целом и его отдельных аспектов посвящены научные работы таких ученых как А.А.Акмалова,<sup>1</sup> А.А.Васильев,<sup>2</sup> А.Н.Демьяненко, В.Б.Зотов,<sup>3</sup> С.В.Королев, Н.Г.Можаева,<sup>4</sup> и др.

Проблемы развития экономической основы муниципального управления исследуются в трудах Р.В.Бабун,<sup>5</sup> Г.Ю.Ветрова, А.Г.Кобилева, А.Д.Кириева, В.В.Рудого<sup>6</sup> и др. Современные тенденции развития муниципального управления анализируются в работах А.А.Васильева, Е.М.Петровой, А.И.Черкасова и др.

В последнее время в диссертационных исследованиях изучаются региональные особенности социально-экономического развития муниципальных образований (Е.Е.Лялина,<sup>7</sup> Н.А.Пегин<sup>8</sup> и др.).

---

<sup>1</sup>Акмалова, А.А. Особенности самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования: монография. / А.А.Акмалова - М.: Прометей, 2002. – С.245-260.

<sup>2</sup>Васильев, А.А. Муниципальное управление: курс лекций. / А.А.Васильев - Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2005.- С. 95-107.

<sup>3</sup>Демьяненко, А.Н. Муниципальное управление. / А.Н.Демьяненко, А.Л.Обушенков - Хабаровск - Н. Новгород, 2006 – 106-109.

Зотов, В.Б Местное самоуправление и муниципальное управление: 100 вопросов - 100 ответов: Словарь справочник / В.Б.Зотов - М.: Юго-Восток-Сервис, 2005- С. 124-135.

<sup>4</sup>Королев, С.В. Теория муниципального управления./ С.В.Королев - М.: Наука, 2003. – С. 144-168.; Можаева, Н.Г. Муниципальное управление. / Н.Г.Можаева, Е.В.Богинская - М: Гардарики, 2006 – С. 65-74.

<sup>5</sup>Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р.В.Бабун. – 4-е изд., перераб., и доп.-М.:КНОРУС, 2019 –С. 175-191.

<sup>6</sup>Кобилев, А.Г. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве. / А.Г.Кобилев, А.Д.Кириев, В.В.Рудой -2-е изд., Ростов-н/Д: Феникс, 2013 –С. 310-356.

<sup>7</sup>Лялина, Е.Е. Региональные особенности социально-экономического развития муниципальных образований на основе становления местного самоуправления (на примере Орловской области): автореф. дис. канд.экон.наук / Е.Е.Лялина - М., 2010. – С. 16-21.

<sup>8</sup>Пегин, Н.А. Процесс становления местного самоуправления в региональных центрах Дальнего Востока (социологический анализ): автореф.дис. канд.социол. наук- Хабаровск, 2009. - С. 7-16.

Однако это не делает обращение к теме особенностей муниципального управления менее актуальной: новое время выдвигает новые задачи, обозначаются новые проблемы, требующие анализа и обобщения.

**Цель бакалаврской работы** заключается в выявлении особенностей организации процесса муниципального управления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд взаимосвязанных **задач**:

-изучить организационно-правовые основы и специфику муниципального управления;

- изучить формы и методы управления муниципальным районом;

-проанализировать работу администрации Краснопартизанского муниципального района Саратовской области по планированию и реализации социально - экономического развития территории, решению вопросов экологической безопасности, развитию социальной сферы территории, взаимодействию с населением.

**Объектом** исследования бакалаврской работы выступают основы муниципального управления.

**Предметом** бакалаврского исследования является реализация государственной региональной, муниципальной социальной политики в области здравоохранения, образования и социальной поддержки.

Бакалаврская работа представлена следующей **структурой**: введения, двух глав, заключения, списком использованных источников, «приложения».

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, теоретическая основа и источники.

**В первой главе «Организационно-правовые основы и специфика муниципального управления в Российской Федерации»** рассматривается правовая основа муниципального самоуправления; особенности организации местного самоуправления.

Автор отмечает, что правовую основу муниципального самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, иные федеральные законы, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ), конституции (уставы), законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, иные муниципальные правовые акты.<sup>1</sup>

Автор отмечает, что на уровне субъектов Федерации общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах. Устав (Основном Законе) Саратовской области «Местное самоуправление в области». В конституциях (уставах) субъектов РФ содержатся разделы, посвященные местному самоуправлению. Каждый субъект РФ принимал закон об организации местного самоуправления на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно. Согласно Федеральному закону, устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом.

Таким образом, характер и пределы правового регулирования местного самоуправления, определяемые федеральными актами, актами субъектов РФ и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021)

местными актами, тесно связаны с федеративным устройством государства и политико-правовой природой местного самоуправления.

Автором отмечается, что муниципальное управление осуществляется в пределах муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией),

Муниципальное управление осуществляют только органы муниципального управления, наделенные для этого соответствующими полномочиями.

Автор отмечает, что понятие «местное самоуправление» гораздо шире по своему содержанию, т.к. включает в себя все формы реализации местного самоуправления (непосредственной демократии, ТОС, органы местного самоуправления), а муниципальное управление является только его частью, которая реализуется органами муниципального управления.

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

- удовлетворение потребностей населения в различных услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);
- реализация социально-экономического потенциала муниципального образования;
- оптимальное сочетание местных и государственных интересов;
- распределение социальных благ гарантированных государством (минимальный государственный социальный стандарт, обеспечивают их доступность, всеобщность, адресность и т.д.);
- поддержание систем, обеспечивающих жизнедеятельность муниципального образования (пожарная и общественная безопасность, водоснабжение и канализация, и др.);
- обеспечение условий для производства благ в видовом, количественном и качественном отношении превосходящих минимальный государственный социальный стандарт.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Васильев, А.А. Муниципальное управление: курс лекций. / А.А.Васильев - Н.Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2005.- С.95

Специфика муниципального управления определяется, прежде всего, особенностями муниципального образования как объекта управления, включающего все стороны жизни людей.

Анализ изученной литературы позволяет автору выделить особенности муниципального управления.<sup>1</sup> Так, С.В.Королев считает:

Первая особенность муниципального управления состоит в том, что если муниципалитет - организация, преследующая социальные (некоммерческие) цели, то критерием эффективности его деятельности не может быть максимум доходов бюджета или максимум прибыли.

Вторая особенность - роль человека как участника процесса. Население в муниципальном управлении выступает одновременно в трех ролях: как цель, объект и субъект управления. Такого нет ни в одном другом виде управленческой деятельности.

С этим связана третья особенность муниципального управления - опора в системе на людей как главного местного ресурса, т.е. опора на желания, потребности, энергию, волю, интеллект, труд, а зачастую и денежные средства отдельных граждан. Принятие и реализация управленческих решений на муниципальном уровне происходят иначе, чем на уровне производства или государства.

Четвертая особенность муниципального управления состоит в том, что оно основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека.

Пятая особенность муниципального управления - множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный, частный характер. Резюмируя представленное в разделе, автор делает вывод о том, что муниципальное управление является более сложным и более рискованным занятием, чем любая другая управленческая деятельность. Ни в одном другом ее виде нет такой глобальной зависимости муниципальной

---

<sup>1</sup> Королев, С.В. Теория муниципального управления./ С.В.Королев - М.: Наука, 2003. – С.20-25.

власти как субъекта управления от воли и интересов населения и как субъекта, и как объекта управления. За государственным управлением стоят социальная машина, тщательно разработанные процедуры, сила формы, закона и инструкций, легитимного принуждения. В муниципальном управлении механизм принуждения слабее и на первый план выходят методы и способы согласования интересов и корпоративного участия.

**Во второй главе «Муниципальное управление как форма организации жизнедеятельности муниципалитета»** изучены:

формы и методы управления муниципальным районом;  
практика работы администрации Краснопартизанского муниципального района Саратовской области.

Автором изучены организационные функции, отражающие стадии управления, то есть любого управленческого процесса. К ним относятся:<sup>1</sup>

прогнозирование, планирование;  
контроль;  
результат.

Все рассмотренные функции муниципального управления взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Методы управления - это способы и приемы управленческой деятельности, с помощью которых объект управления направляется на достижение своих целей.

Реализация функций и принципов управления осуществляется путем применения различных методов.

По содержанию выделяют следующие методы муниципального управления:

1. административные (исполнительно-распорядительные);
2. экономические;

---

<sup>1</sup>Хайруллов Д.С., Давыдова Л.А. Формы и методы и методы муниципального управления социально-экономическим развитием территории муниципального образования // Вестник Казанского технологического университета. – Казань. – 2012. – №23. – С. 207–214.

3. социально-психологические;

4. воспитательные и др.<sup>1</sup>

Применение этих методов, используемых в сфере муниципального управления, помогает решать такие проблемы в муниципальном образовании,

Автором рассмотрены административно – распорядительные формы и методы муниципального управления на примере Краснопартизанского муниципального района Саратовской области.

Для администрации Краснопартизанского муниципального района характерно использование административных методов управления.

Административные методы (организационные, организационно-распорядительные) выражаются в прямом воздействии на объект управления в целях побуждения его к принятию определенного решения.

Таким образом, муниципальное управление представляет собой единый процесс планирования, регулирования, организации, координации и контроля для достижения поставленных целей.

Применение форм и методов управления, используемых в сфере муниципального управления, помогает решать такие проблемы в муниципальном образовании, как поддержка социально незащищенных групп населения, безработица, решение национальных вопросов и т.д.

Автором изучена практика работы администрации Краснопартизанского муниципального района Саратовской области.

Автор отмечает, что результативность муниципального управления сказывается в обозначившейся на протяжении последних лет тенденции повышения уровня правовой самостоятельности Краснопартизанского муниципального района.

Автором рассмотрена демографическая ситуация в районе сохраняет тенденцию превышения смертности над рождаемостью. Численность постоянного населения района снижается.

---

<sup>1</sup> Парахина, В.Н. Муниципальное управление / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Панькова. - М.: КноРус, 2018. –С. 71-78.

Основную роль как для экономического благосостояния муниципального образования играет рынок труда. Именно через него большая часть работающего населения получает работу и доходы.

Автор отметил, что одним из компонентов качества жизни населения района является уровень средней заработной платы.

Малый и средний бизнес играет важную роль в решении социально-экономических задач района.

На территории Краснопартизанского муниципального района Саратовской области свою деятельность осуществляют 187 субъектов малого и среднего предпринимательства 19 организаций и 168 индивидуальных предпринимателей, осуществляющих розничную торговлю широким ассортиментом товаров и оказывающих услуги в самых различных сферах.

Краснопартизанский муниципальный район - сельскохозяйственный, специализируется на выращивании зерновых и кормовых культур, в меньшей степени развито животноводство мясо-молочного направления, овцеводство, птицеводство, свиноводство. Действует мини-переработка. Сельскохозяйственные предприятия специализируются на производстве зерна, молока, разведении КРС, овец.<sup>1</sup>

Автор отмечает, что наиболее значимый вклад в социально-экономическое развитие Краснопартизанского района внесли следующие предприятия:

ИП глава КФХ Кващук П.В; ИП глава КФХ Магомедов А.М; ООО «ТД и К; ИП глава КФХ Гришков И.А и др.

В Краснопартизанском районе оказываются меры социальной поддержки, предоставляемые жителям района. Качество оказания медицинских услуг в районе оставляет желать лучшего.

В районе реализуется программа «Обеспечение жильем молодых семей».

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Краснопартизанского муниципального района [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://gornyi.sarmu.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=75](http://gornyi.sarmu.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=75) (дата обращения 14.02.2021).

Администрацией Краснопартизанского муниципального района Саратовской области заключено соглашение с Правительством Саратовской области по реализации мер, направленных на снижение неформальной занятости.

Краснопартизанский район участвует в национальных проектах:

1. Национальный проект «Образование»;
2. Национальный проект «Культура»;
3. Национальный проект «Здравоохранение»;
4. Национальный проект «Демография».<sup>1</sup>

Самой простой и доступной формой взаимодействия граждан с органами местного самоуправления по всем важным вопросам, на мой взгляд, является работа депутатов с обращениями граждан.

Депутатами проводится последовательная работа по выполнению обращений избирателей, оказывается правовая и консультативная помощь.

Автор отметил работу в направлении сохранения социально-политической стабильности в районе и работу Общественного совета района и органов местного самоуправления - ТОСов. Такая форма участия граждан в местном самоуправлении наиболее эффективна, поскольку позволяет решать конкретную проблему по месту жительства и указывать нам на недоработки.<sup>2</sup>

Обеспечение экологической безопасности является одним из важных факторов реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, а также необходимым условием повышения уровня и качества жизни населения.

Для комплексного решения экологических проблем на территории муниципального района разработана муниципальная программа "Охрана окружающей среды в Краснопартизанском муниципальном районе саратовской

---

<sup>1</sup> | Официальный сайт Краснопартизанского муниципального района [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://gornyi.sarom.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=59&Itemid=75](http://gornyi.sarom.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=75) (дата обращения 14.02.2021).

<sup>2</sup> Там же.

области на 2020-2022 годы».

Несмотря на небольшие подвижки в социально-экономическом развитии, району пока не удастся выйти в число лидеров и стать самодостаточным.

Автор отмечает, что районная власть сегодня работает на дальнейшую перспективу. В районе реализуется программа развития района на 2021-2024 годы. Именно в этот период район принимает активное участие в национальных проектах, Федеральных и региональных программах, благодаря которым можем привлечь в район финансовые потоки для укрепления и развития всех сфер жизнедеятельности Краснопартизанского района

Район продолжает жить, двигаться вперед, опираясь на собственные силы, реализуя свои преимущества.

**В заключении** содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы.

В ходе работы был рассмотрен:

институт местного самоуправления;

правовая основа местного самоуправления.

Автором были отмечены особенности системы муниципальных правовых актов, процедуры их принятия и рассмотрены основные виды нормативных правовых актов.

Автором изучены особенности организации муниципального управления,

Автором отмечено, что методы муниципального управления используются комплексно, взаимно дополняя друг друга. Их совокупность образует целостную систему методов муниципального управления. Существуют следующие группы методов: экономические, административно-распорядительные и правовые, социально-психологические.

Автор отмечает, что руководители Краснопартизанского муниципального района Саратовской области опираются на административно-распорядительные методы управления. Именно этот метод получил широкое распространение.

Автором изучена структура органов местного самоуправления, в соответствии с которой представительный орган муниципального образования -

выборный орган. Местная администрация - исполнительно распорядительный орган муниципального образования.

Максимальное вовлечение населения в осуществление местного самоуправления и поддержание гражданской активности на местах – одна из задач, поставленная перед органами власти Президентом России Владимиром Путиным. Таким образом, завершая исследование, можно отметить: Конституция наделяет муниципальные образования правом самостоятельно управлять своей собственностью для обеспечения самостоятельности самоуправления в целом.