

Муниципальное управление

Учебный курс
для муниципальных служащих

Новокузнецкий филиал-институт
Кемеровского государственного университета

Зав.кафедрой муниципального управления
к.э.н., проф. Бабун Р. В.

Основы местного самоуправления

Вопросы для обсуждения:

1. Роль и функции местного самоуправления в обществе
2. Отличие местного самоуправления от местного государственного управления
3. Отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях
4. Три определения местного самоуправления
5. Выгодно ли государству местное самоуправление и почему
6. Какими методами государство регулирует деятельность местного самоуправления

Местное самоуправление в системе основных структур общества



Формы государственного регулирования местного самоуправления



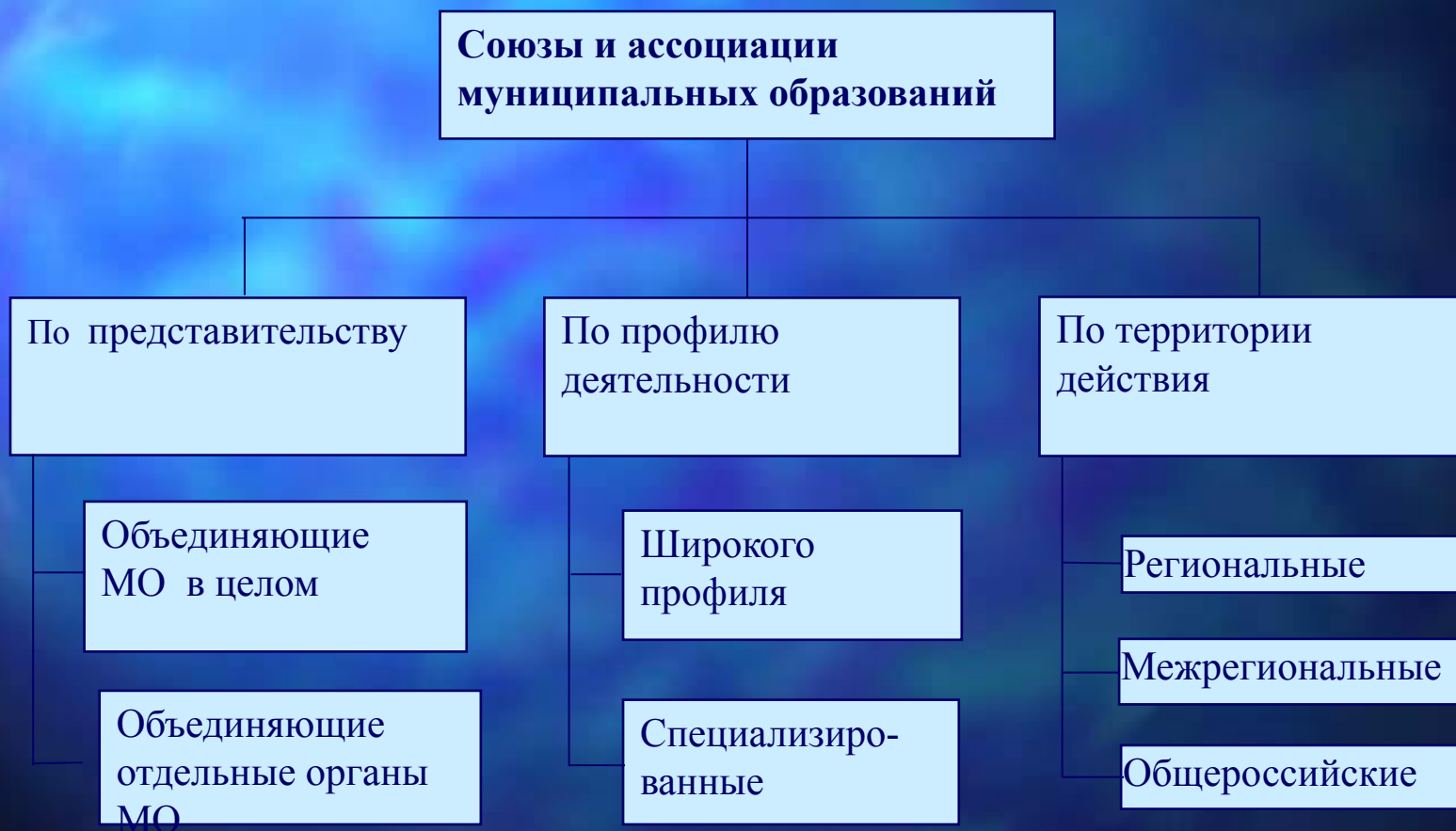
Признаки муниципального образования



Система муниципальных образований на территории субъекта РФ



Классификация союзов и ассоциаций муниципальных образований



Формы межмуниципальной кооперации за рубежом

Способ кооперации	Типичные сферы кооперации	Способ финансирования
Кооперация небольших муниципалитетов с крупным	Пожарная команда Служба школьной психологической помощи Лечебные учреждения Дом для престарелых	Покупка услуг на договорных началах
Совместное решение общих вопросов	Общественный транспорт Свалки и отстойники для сбора отходов нефтепродуктов Устройства контроля за пищевыми продуктами	Долевое финансирование
Строительство и эксплуатация совместных объектов	Службы спасения, пожарные службы Газоснабжающие компании Тепло- и электростанции Водохозяйственные объекты Водоочистные сооружения Аэропорты Полигоны для хранения и утилизации бытовых отходов Различные объекты социального назначения	Создание совместных компаний на принципах самофинансирования с частичным бюджетным финансированием

Самоуправление в сельской местности

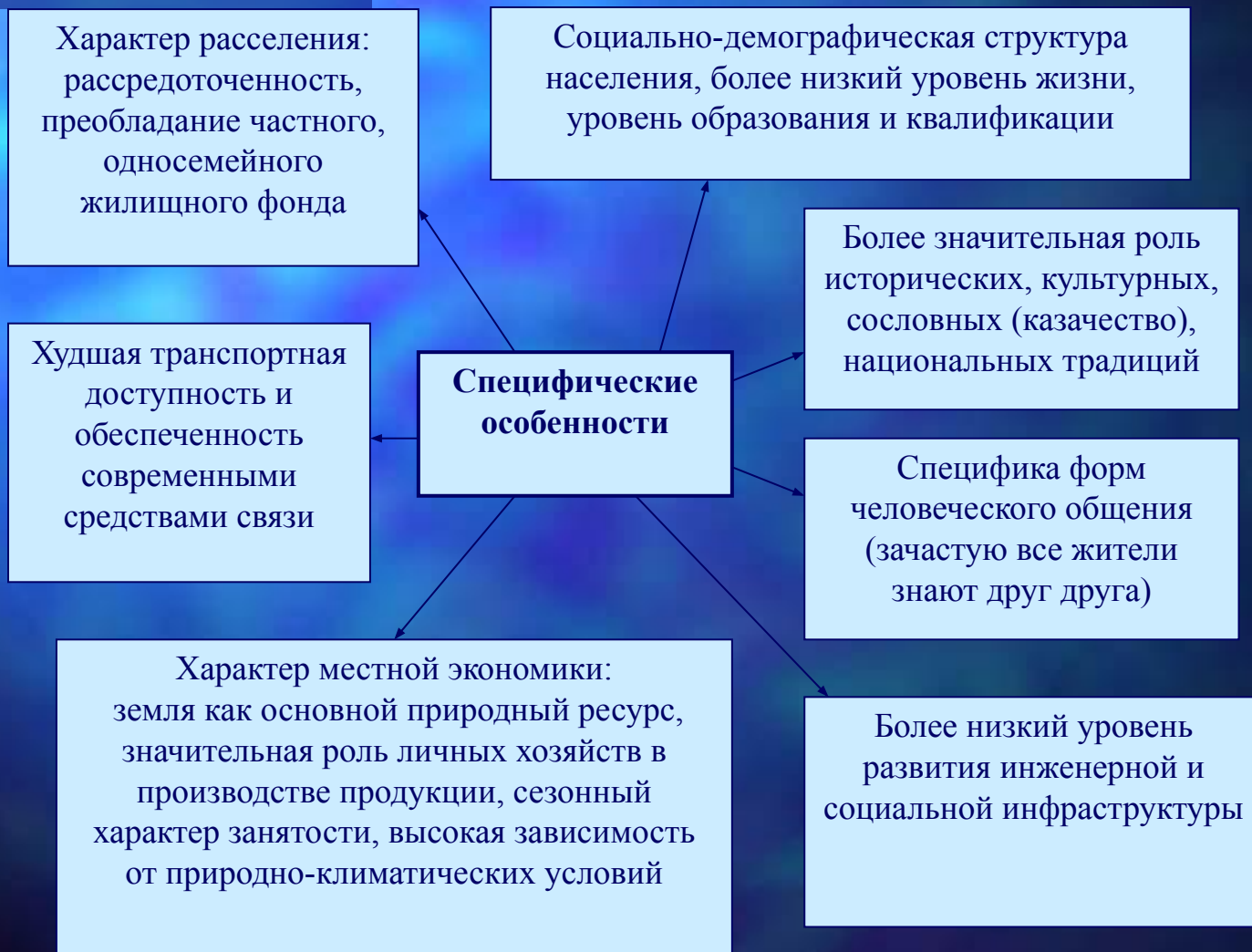
Вопросы для обсуждения:

1. Специфика сельских поселений
2. Разграничение полномочий между поселением и муниципальным районом
3. Проблемы взаимного делегирования полномочий
4. Взаимоотношения муниципального района и города – административного центра района
5. Межмуниципальная кооперация в сельской местности

Основные задачи муниципального управления в сельской местности



Специфические особенности сельских поселений



Функции органов МСУ в хозяйственной сфере

Поселения	Муниципальные районы
<p>Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом</p>	<p>Организация в границах муниципального района электрогазоснабжения поселений</p>
<p>Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения</p>	<p>То же вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (за исключением объектов федерального и регионального значения)</p>
<p>Организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда. Создание условий для жилищного строительства</p>	<p>Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;</p>
<p>Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения</p>	<p>То же между поселениями в границах муниципального района</p>
<p>Участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС на территории поселения. Мероприятия по ГО и защите от ЧС, содержание аварийно-спасательных служб, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений,</p>	<p>Участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС на территории муниципального района, организация мероприятий по ГО и защите от ЧС</p>
<p>Обеспечение безопасности людей на водных объектах, охрана их жизни и здоровья</p>	<p>Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией</p>
<p>Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов</p>	
<p>Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора</p>	<p>Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов</p>
<p>Организация благоустройства и озеленения территории поселения, освещения улиц, установки уличных указателей</p>	<p>-</p>
<p>Утверждение генпланов поселения, правил землепользования и застройки, иной градостроительной документации, выдача разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, земельный контроль</p>	<p>Утверждение схем территориального планирования муниципального района, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории муниципального района, функции поселения на межселенных территориях муниципального района</p>
<p>Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения</p>	

Функции органов МСУ в социальной сфере

Поселения	Муниципальные районы
<p>Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов поселения</p>	<p>Организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов</p>
<p>Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселений услугами организаций культуры</p>	<p>Создание условий для обеспечения поселений услугами по организации досуга и услугами организаций культуры</p>
<p>использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия, местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения</p>	<p>Организация общедоступного и бесплатного начального, основного общего, среднего (общего) образования, среднего профессионального образования, высшего образования за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенным к компетенции субъектов РФ</p> <p>Организация предоставления дополнительного образования</p> <p>Организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования</p> <p>Организация отдыха детей в каникулярное время</p>
<p>Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении</p>	<p>Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях</p>
<p>Обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения</p>	<p>Обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района</p>
<p>Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения</p>	<p>Организация оказания скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во</p>

Муниципальное имущество хозяйственного назначения

Виды имущества	Поселения	Муниципальные районы
Имущество, предназначенное для тепло- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц	+	-
Имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения	В границах поселения	В границах района
Автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения, предназначенное для их обслуживания а также имущество,	В границах населенных пунктов	Между населенными пунктами
Жилищный фонд социального обслуживания для малообеспеченных граждан, а также имущество, необходимое для его содержания	+	-
Пассажирский транспорт и другое имущество для транспортного обслуживания населения	В границах поселения	Между поселениями
Имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	В границах поселения	В границах района
Объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение для обеспечения первичных мер по тушению пожаров	+	-
Имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха	+	-
Имущество для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	+	-
Имущество для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	-	+
Имущество, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения	Для одного поселения	Для нескольких поселений
Земельные участки, отнесенные к собственности поселения или муниципального района согласно федеральному закону	+	+
Обособленные водные объекты на территории поселения / для муниципальных районов из межселенной территории	+	+
Имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля	-	+
Имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка силами муниципальной милиции	-	+
Архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов	-	+

Муниципальное имущество социального назначения

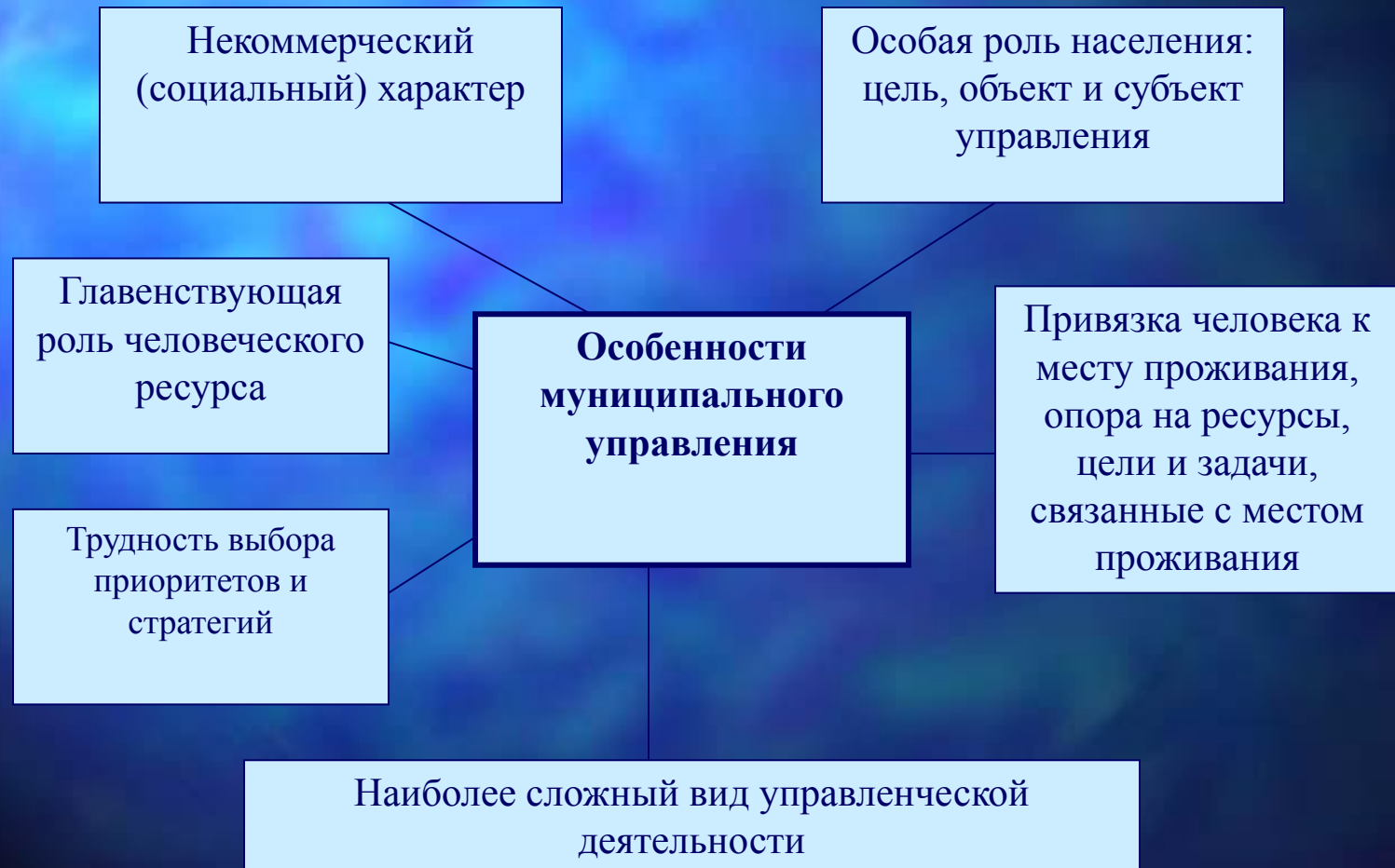
Виды имущества	Поселения	Муниципальные районы
Библиотеки (для муниципального района – межпоселенческие библиотеки и коллекторы)	+	+
Имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры	+	+
Памятники истории и культуры местного значения	+	-
Имущество, предназначенное для развития массовой физической культуры и спорта	+	-
Имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации	+	+
Имущество, предназначенное для обеспечения дошкольного и школьного образования, дополнительного образования, организации отдыха детей в каникулярное время	-	+
Имущество для оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, помощи женщинам в период беременности, во время и после родов	-	+
Имущество для создания, развития и охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения (муниципального района)	+	+

Концепция муниципального управления

Вопросы для обсуждения:

1. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности: специфика
2. Муниципальная политика и факторы ее формирования
3. Система целей муниципальной деятельности
4. Муниципальные услуги в системе муниципального управления: классификация и способы оплаты
5. Измерение объемов и результативности муниципальных услуг
6. Человек в муниципальном управлении

Особенности муниципального управления



Система муниципального управления



Система целей муниципальной деятельности

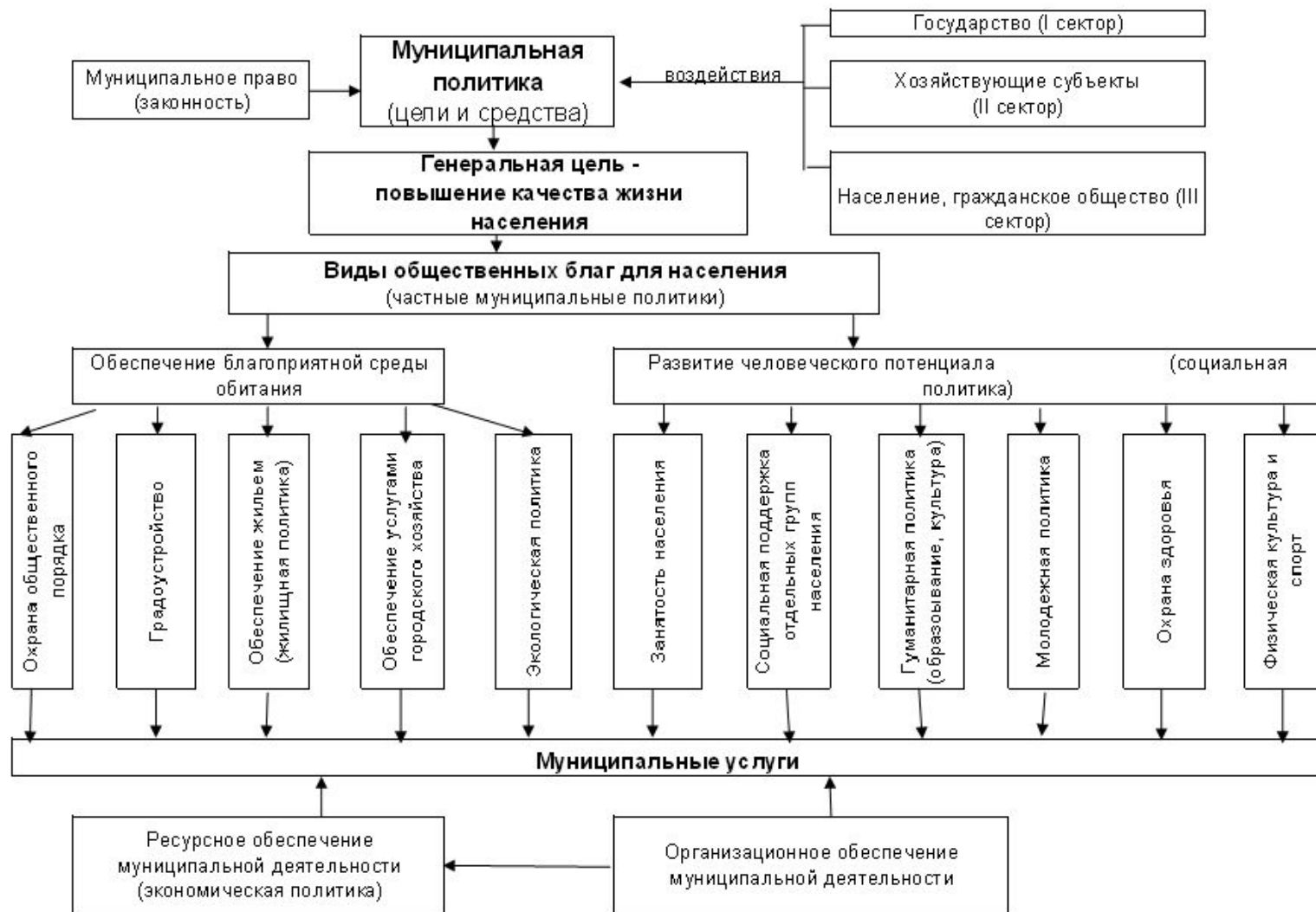


Рис. 3.2.1 Система целей муниципальной деятельности

Классификация муниципальных услуг



Локальные местные сообщества в муниципальном образовании



Основные вопросы, регулируемые регламентом местной администрации

Регламент администрации устанавливает

Порядок планирования
работы администрации

Порядок проведения аппаратных и других
совещаний

Порядок взаимодействия администрации с
общественными организациями и СМИ

Порядок подготовки, оформления, принятия и
опубликования распорядительных документов
различного типа и назначения

Порядок внесения муниципальными служащими
предложений по совершенствованию муниципальной
службы

Порядок проведения массовых мероприятий,
учебных семинаров и т.п.

Порядок содержания помещения администрации,
внутренний распорядок работы

Порядок взаимодействия администрации с
представительным органом

Порядок организации массовых мероприятий,
учебных семинаров
и др.

Порядок организации работы с документами,
поступающими от органов государственной власти и
других организаций

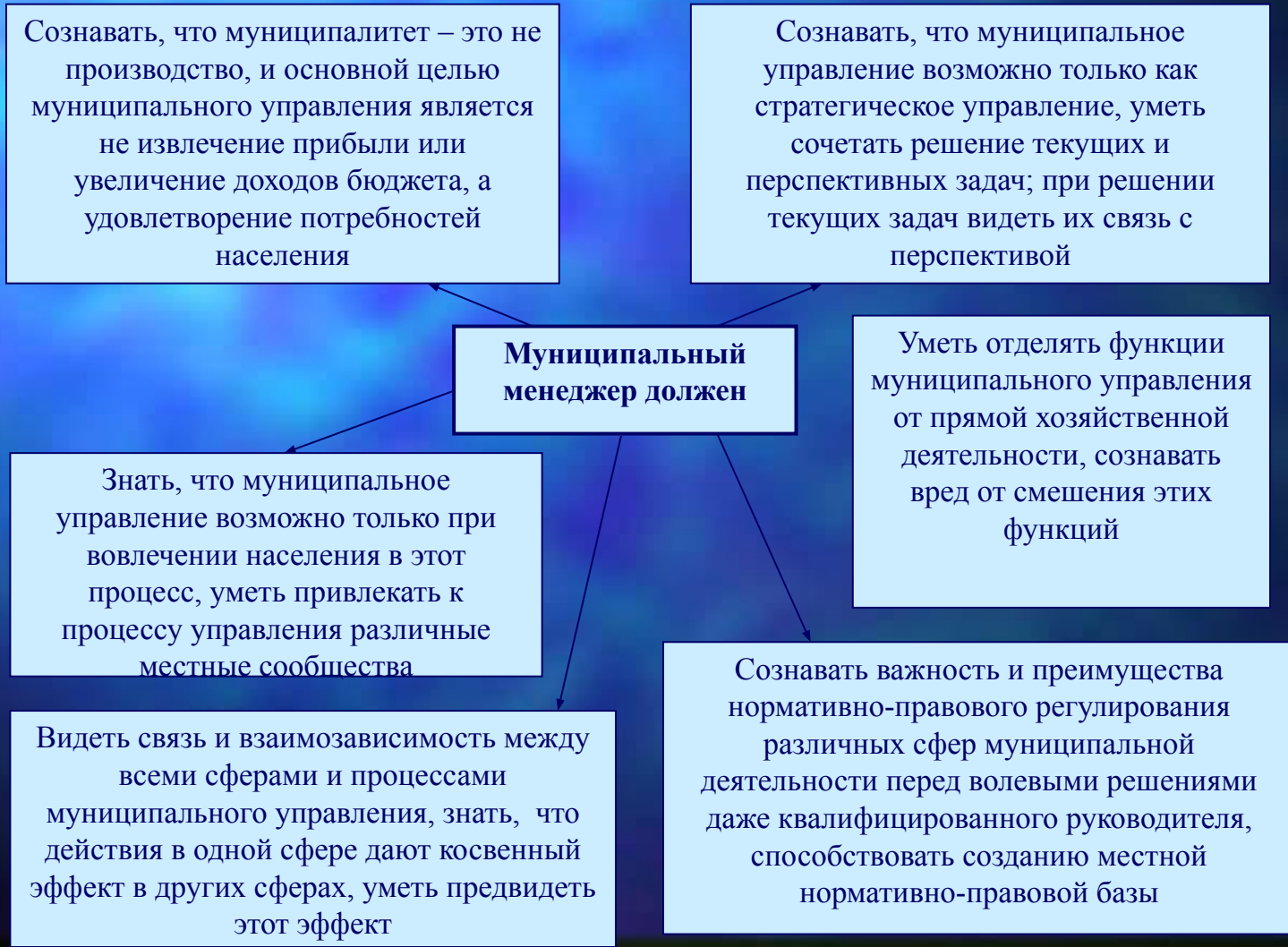
Распределение обязанностей между главой
администрации, его заместителями и руководителем
аппарата

Порядок организации контроля и проверки
исполнения документов в администрации

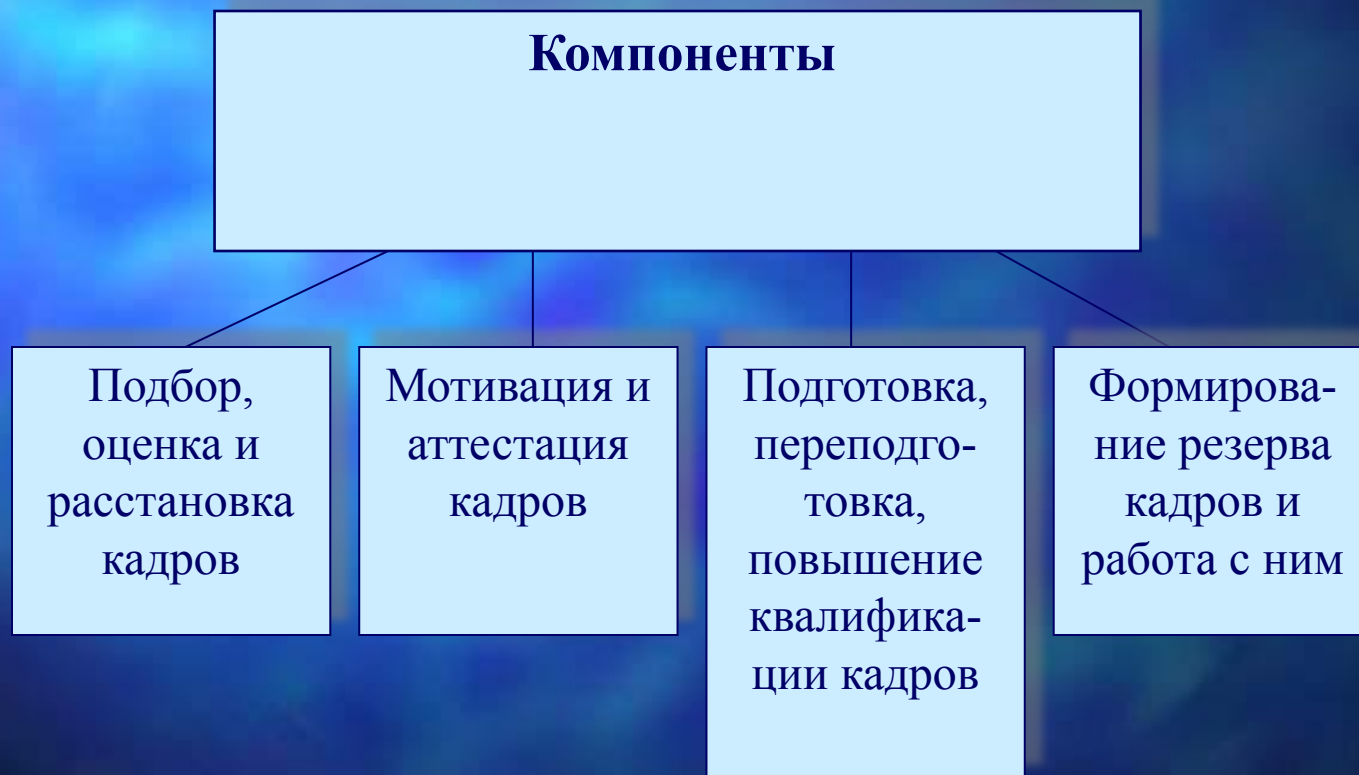
Порядок работы с письмами, заявлениями, жалобами
и устными обращениями граждан

Порядок работы работников администрации с
компьютерной информацией

Современные требования к муниципальному менеджеру



Основные компоненты кадрового обеспечения муниципального управления



Внешние информационные потоки муниципалитета



Формы контроля муниципальной деятельности



Сферы и формы общественного контроля

Сферы контроля

1. Выполнение планов и программ развития муниципального образования
2. Использование муниципального имущества
3. Распределение, использование и охрана земель
4. Градостроительные решения
5. Состояние окружающей среды
6. Потребительский рынок

Формы контроля

1. Публичные слушания
2. Собрания (конференции) граждан
3. Через органы ТОС
4. Общественная экологическая экспертиза
5. Общественная экспертиза градостроительной документации
6. Общественный земельный контроль
7. Общества защиты прав потребителей
8. Индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления

Муниципальная экономика

Вопросы для обсуждения:

1. Экономическая политика государства и модели муниципальной экономики
2. Экономические функции местного самоуправления
3. Состав муниципального имущественного комплекса
4. Муниципальный заказ
5. Проблемы комплексного социально-экономического развития муниципального образования
6. Инвестиционный потенциал территории
7. Маркетинг территории муниципального образования
8. Зонирование территории муниципального образования

Модели муниципальной экономики

Показатели	Модели		
	Коммуналь- ная	Коммунально- рентная	Муниципально- рентная
1. Источники доходов местных бюджетов			
Налоги и сборы	+	+	+
Рентные платежи за землю и объекты недвижимости	-	+	+
Доходы от хозяйственной деятельности	-	-	+
2. Социальные расходы			
Адресная социальная поддержка некоторых категорий граждан	минимум	+	+
Частичная оплата некоторых социальных услуг	минимум	+	+
Бесплатное предоставление ряда социальных услуг	-	-	+
3. Состав имущества муниципального			
Земля	минимум	+	+
Жилищный и нежилой фонд	минимум	+	+
Объекты инфраструктуры	минимум	+	+
Муниципальные учреждения	минимум	+	+
Муниципальные предприятия	-	-	+
Имущество органов МСУ	+	+	+

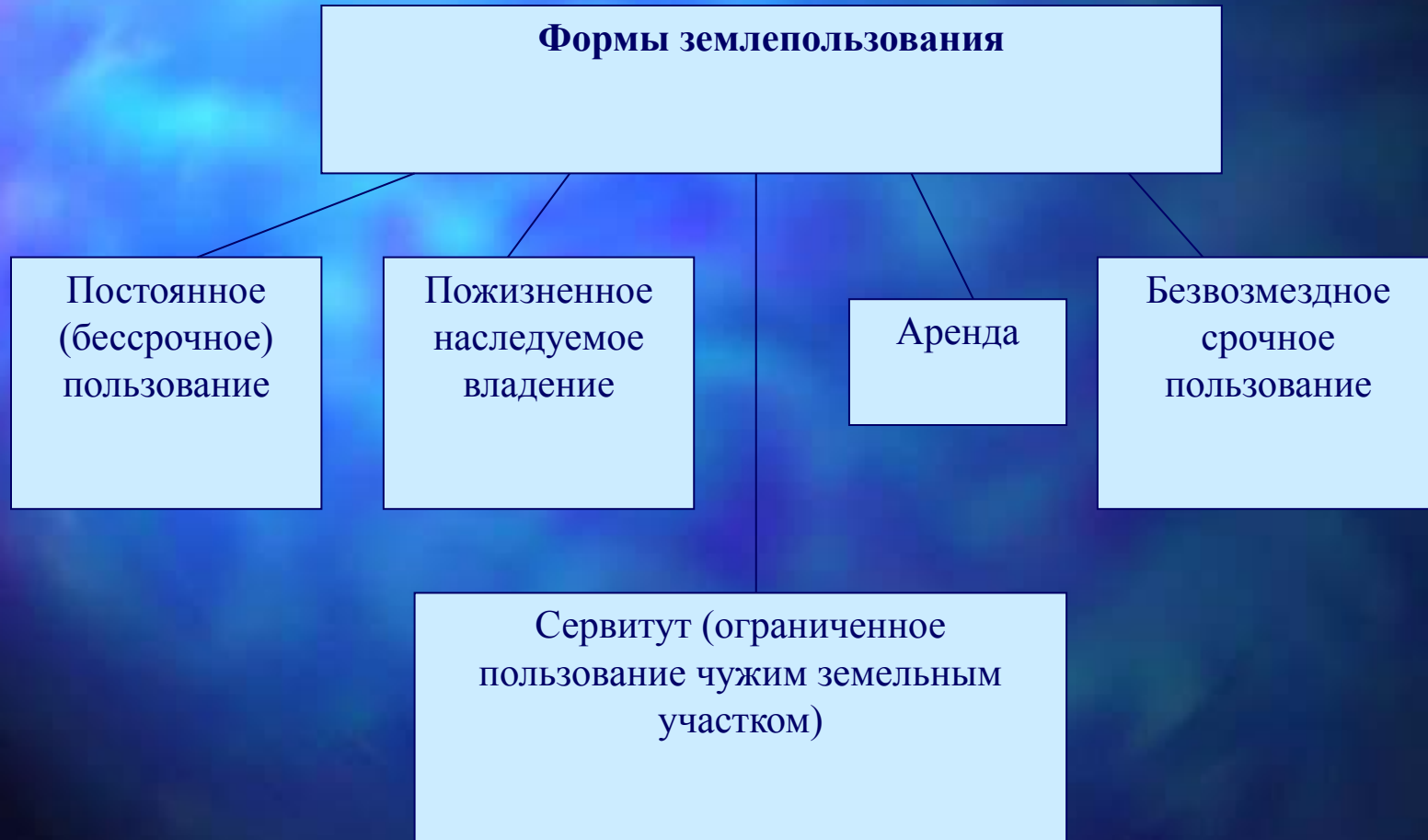
Экономические функции местного самоуправления



Методы регулирования экономических процессов на территории муниципального образования



Формы землепользования в РФ



Факторы, влияющие на стоимость земельных участков и размер арендной платы



Функции уполномоченного органа местного самоуправления в отношении муниципального унитарного предприятия (МУП)



Способы размещения муниципального заказа



Система целей и задач комплексного социально-экономического развития муниципального образования



Направления анализа социально-экономического развития муниципального образования

Направления анализа

Демографическая ситуация

Рождаемость, смертность, продолжительность жизни, состояние здоровья, миграция

Природные ресурсы территории

Наличие, возможности и эффективность использования

Социальная сфера

Состояние образования, здравоохранения, культуры, науки, занятость, уровень преступности

Уровень жизни населения

Среднедушевые доходы, заработная плата, прожиточный минимум, потребительская корзина

Финансы

Состояние бюджета, налоговый потенциал территории, финансовое положение основных градообразующих предприятий

Производство продукции

Общие объемы, отраслевая структура, динамика

Инвестиции

Объемы, тенденции, ввод жилья и других объектов

Потребительский рынок

Объемы услуг торговли, общественного питания, бытового обслуживания

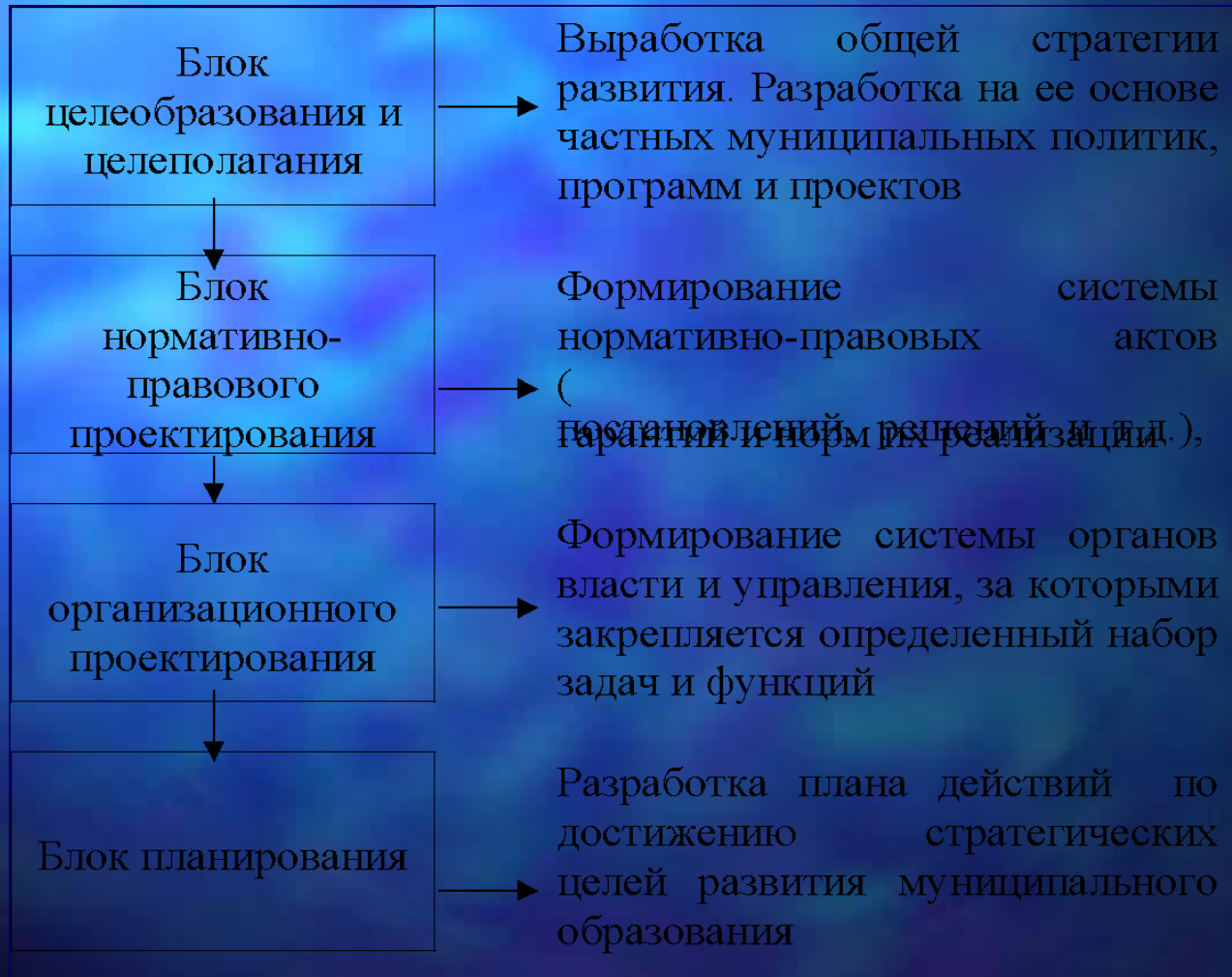
Жилищно-коммунальный и транспортный комплекс

Объем услуг, динамика цен и тарифов и др.

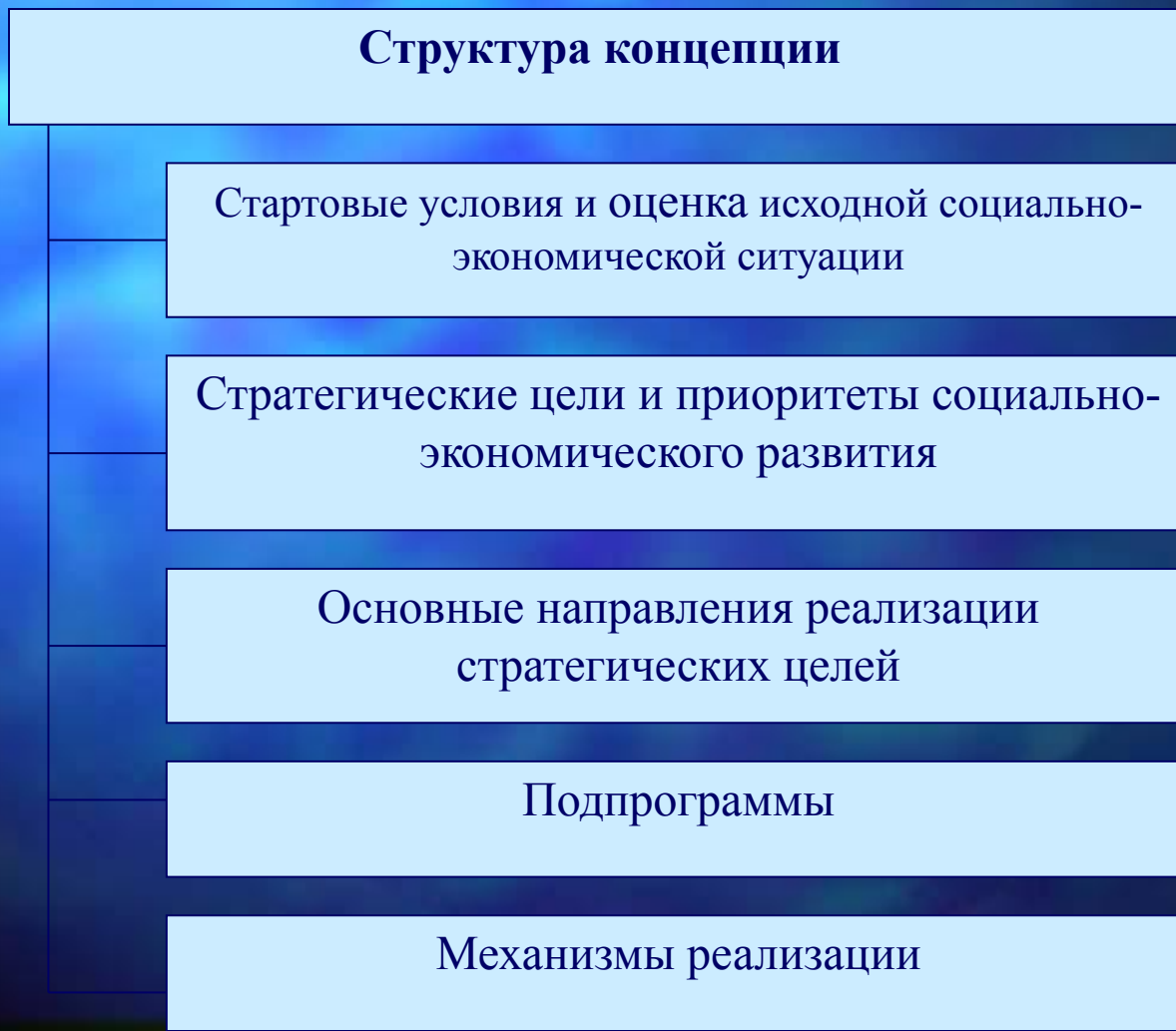
Экологическая ситуация

Объемы вредных выбросов, реализация природоохранных мероприятий

Схема стратегического управления муниципальной деятельностью



Структура концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования



Основные этапы разработки концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования

Этапы разработки концепции

1 этап:

Организационно-подготовительный

2 этап:

Формирование и анализ информационной базы

3 этап:

Разработка проекта концепции

4 этап:

Экспертиза проекта концепции

5 этап:

Доработка, согласование и утверждение концепции

Инвестиционный потенциал территории муниципального образования



Компоненты маркетинга территории муниципального образования

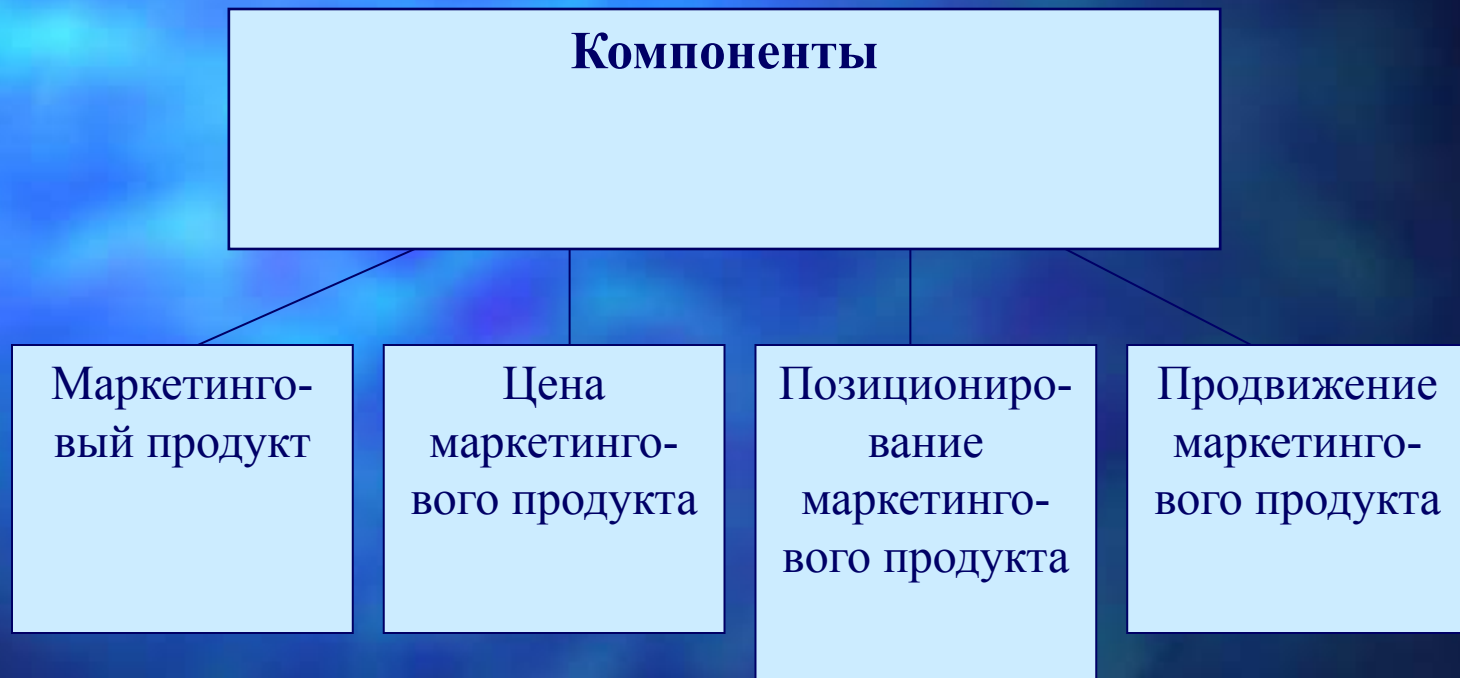
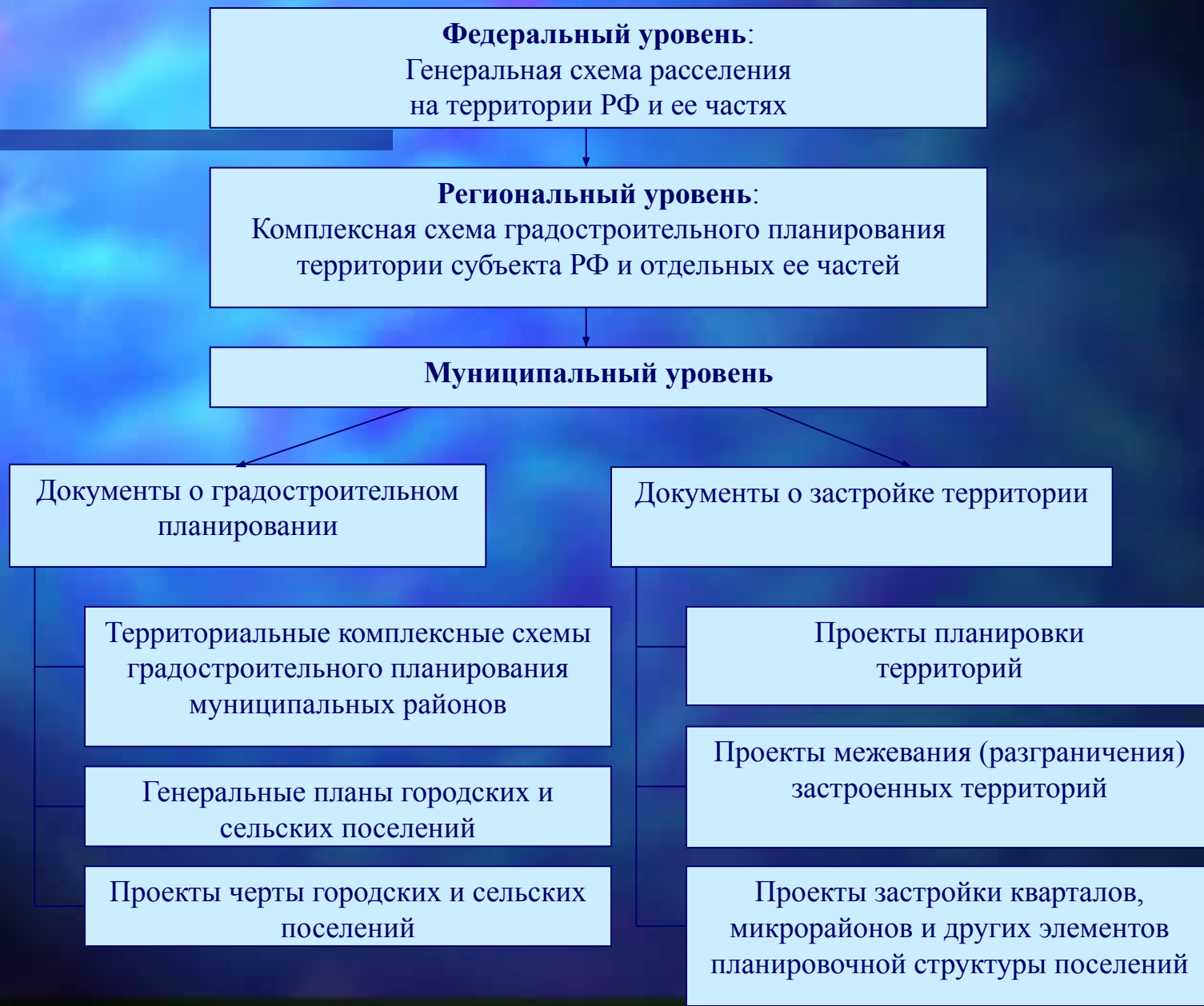


Схема градостроительного зонирования территории муниципального образования



Система градостроительной документации



Муниципальные финансы

Вопросы для обсуждения:

1. Сколько денег и для чего нужно муниципалитету
2. Пути повышения доходной базы местных бюджетов
3. Муниципальные минимальные социальные стандарты
4. Бюджетирование, ориентированное на результат
5. Почему Бюджетный кодекс РФ отнес дотации к собственным доходам местных бюджетов
6. Модель межбюджетных отношений в субъекте РФ

Расходы местных бюджетов



Некоторые расходные обязательства субъектов РФ

(из статьи 26.3 Федерального закона № 95-ФЗ)

13)

бесплатное начисление общеобразовательных гарантийных прав граждан на получение общеобразовательного образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов РФ;

22)

организация обязательного медицинского страхования неработающего населения; предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты дозобий на оплату проезда на муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта РФ льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи;

25)

предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам и иным лицами органами государственной власти субъекта РФ стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;

41)

предоставление материальной и иной помощи для погребения.

Доходы местных бюджетов

Доходы

Собранные на территории муниципального образования

Местные налоги и сборы

Законодательно закрепленные доли
федеральных и региональных налогов

Имущественные доходы

Средства самообложения граждан

Часть прибыли муниципальных
предприятий

Часть доходов от оказания платных
услуг органами местного
самоуправления и муниципальными
учреждениями

Штрафы, зачисляемые в местные
бюджеты

Другие источники

Полученные из бюджетов других уровней

Дотации на выравнивание бюджетной
обеспеченности

Субсидии для долевого финансирования
инвестиционных программ и проектов

Субсидии для долевого финансирования
приоритетных социально значимых расходов
муниципальных образований

Субвенции на осуществление отдельных
государственных полномочий

Иная финансовая помощь

Распределение налогов и сборов между субъектами РФ и муниципальными образованиями

Налоги и сборы	Субъекты РФ	Поселения	Мун. районы	Гор. округа
Земельный налог	-	100	-	100
То же на межселенных территориях	-	-	100	-
Налог на имущество физических лиц	-	100	-	100
То же на межселенных территориях	-	-	100	-
Единый налог на вмененный доход	-	-	90	90
Налог на доходы физических лиц	70*	10	20	30
Единый сельхозналог	30	30	30	60
Госпошлина по месту регистрации	100	-	100**	100**
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	60	-	40	40

* 10%

дополнительно выделено порядка 10 миллионов бюджетных средств на выдачу разрешения на распространение наружной рекламы

Компоненты системы межбюджетных отношений в субъекте РФ

- 1) **НП** – налоговый потенциал муниципального образования
- 2) **К** – критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности на одного жителя субъекта РФ
- 3) **ИБР** – индекс бюджетных расходов ($\text{ИБР} = \text{ИБР}_{\text{норм}} \times \text{ИБР}_{\text{тип}} \times \text{ИБР}_{\text{конкретный}}$)
ИБР_{норм} – индекс типа муниципального образования
ИБР_{тип} – индекс конкретного муниципального образования внутри данного типа
- 4) **Формула расчета дотации**
- 5) **Формула изъятия избыточных доходов (определена Федеральным законом)**

Схема межбюджетных отношений в субъекте РФ

