

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Кафедра государственного и муниципального управления

Ф.З. Аралбаева, Д.А. Ахметов, О.М. Харькова

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве методических указаний для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности 080504.65 Государственное и муниципальное управление

Оренбург
2013

УДК 351/354:342.9(076.5)

ББК 67.401я7

А 79

Рецензент - доктор экономических наук, профессор Г.Г. Аралбаева

А 79 Аралбаева, Ф. З.

Система государственного и муниципального управления: методические указания по выполнению лабораторных работ / Ф.З. Аралбаева, Д.А. Ахметов, О.М. Харьковская; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург : ОГУ, 2013. – 35 с.

В методических указаниях представлены цель, задачи выполнения лабораторных работ, которые позволят решить основные задачи лабораторных занятий – получить практические навыки анализа экономических и политических событий в государстве. Указаны основные требования к защите и оценке лабораторных работ.

Методические указания предназначены для выполнения лабораторных работ по дисциплине «Система государственного и муниципального управления» для студентов специальности 080504.65 Государственное и муниципальное управление 4 – 5 курсов.

УДК 351/354:342.9(076.5)

ББК 67.401я7

© Аралбаева Ф.З., 2013,

Ахметов Д.А., 2013,

Харьковская О.М., 2013

© ОГУ, 2013

Содержание

Введение.....	5
1 Лабораторная работа 1 Содержание понятия «государственное управление», основные научные школы, изучающие его.....	7
2 Лабораторная работа 2 Структура государственного управления в ведущих странах мира.....	7
3 Лабораторная работа 3 Центральные, региональные и местные органы управления, их иерархия.....	8
4 Лабораторная работа 4 Основные направления деятельности в системе государственного управления.....	9
5 Лабораторная работа 5 Опыт становления местного самоуправления в России.....	10
6 Лабораторная работа 6 Сравнительный анализ зарубежного опыта.....	10
7 Лабораторная работа 7 Конституционно-правовые основы местного самоуправления.....	11
8 Лабораторная работа 8 Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий.....	12
9 Лабораторная работа 9 Муниципальное образование как социально-экономическая система.....	12
10 Лабораторная работа 10 Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.....	16
11 Лабораторная работа 11 Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы.....	18
12 Лабораторная работа 12 Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования.....	21
13 Лабораторная работа 13 Кадровое обеспечение местного самоуправления.....	23

14	Лабораторная работа 14 Особенности муниципальной службы.....	26
15	Лабораторная работа 15 Процесс муниципального управления.....	26
16	Лабораторная работа 16 Решения в процессе муниципального управления.....	28
17	Лабораторная работа 17 Использование современных информационных технологий в работе местной администрации.....	29
18	Лабораторная работа 18 Работа с населением, общественными организациями, гражданами и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования.....	30
19	Лабораторная работа 19 Планирование деятельности местной администрации.....	31
20	Лабораторная работа 20 Организация труда муниципальных служащих..	31
	Список использованных источников	33

Введение

Дисциплина «Система государственного и муниципального управления» является специальной дисциплиной цикла дисциплин специализации.

Согласно учебному плану лабораторные работы по дисциплине «Система государственного и муниципального управления» проводятся для студентов специальности 080504.65 «Государственное и муниципальное управление» в 7, 8 и 9 семестрах.

Цель преподавания дисциплины – изучение государственного и муниципального управления в России в сопоставимой характеристике со структурами государственного и муниципального управления в ведущих странах мира.

В результате изучения дисциплины студент должен уметь:

- анализировать основные экономические и политические события в стране и за ее пределами, находить и использовать информацию, необходимую для ориентирования в основных текущих проблемах экономики;
- организовать и провести практические исследования социально-экономической обстановки, конкретных форм управления;
- владеть методами прогнозирования развития социально-экономических и организационных процессов в объектах управления и оценки их состояния по потенциальным возможностям экономического, социального и организационного развития, составления программ нововведений и разработки плана мероприятий по реализации этих программ.

В результате изучения дисциплины студент должен иметь навыки:

- разрабатывать варианты управленческих решений и обосновывать их выбор по критериям социально-экономической эффективности;
- владеть основами конкретного социологического анализа, методами сбора и обработки информации о социальных явлениях и процессах;
- владеть методикой разработки программ и планов социального развития региона, организации, коллектива;

- организовать контрольную работу в администрации;
- установления информационных связей администрации;
- выбора оптимальных методов работы, организации приема граждан аппаратом администрации.

Для закрепления изученного материала студенту предложено задание по каждой теме. Выполненная лабораторная работа подлежит оформлению в отдельной тетради для лабораторных работ.

1 Лабораторная работа 1 Содержание понятия «государственное управление», основные научные школы, изучающие его

Цель – сформировать представление об изменении понятия государства в различные исторические периоды, в зависимости от состояния развития человеческого общества.

Задание: в первом столбце таблицы 1 записать наименование подхода. Во втором столбце записать временной период соответствующий тому периоду. В третьем столбце отразить основные характеристики периода, его сущность и содержание. В четвертом периоде описать наиболее важные исторические события, происходившие в том временном периоде, повлиявшие на становление подхода к роли к государству в гражданском обществе.

Таблица 1 – Научные подходы к роли государства в гражданском обществе

Наименование подхода	Исторический период	Основные характеристики	События

2 Лабораторная работа 2 Структура государственного управления в ведущих странах мира

Цель – сформировать представление о государственном устройстве зарубежных стран.

Задание: заполнить двумерную таблицу 2, выделить критерии, соответствующие современному государственному устройству названной страны.

Таблица 2 – Сравнительный анализ государственного устройства зарубежных стран

Критерии сравнения	Страны			
	США	Германия	ИРИ	Япония
1	2	3	4	5

продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
Форма государственного правления				
Форма государственного устройства				
Политический режим				
Форма хозяйствования				
и другое				

3 Лабораторная работа 3 Центральные, региональные и местные органы управления, их иерархия

Цель – сформировать понятие о структуре государственных и муниципальных органов власти в зависимости от отношения к ветвям власти на каждом уровне власти.

Задание: заполнить двумерную таблицу 3, перечислив органы власти соответствующие той или иной ветви и уровню власти.

Таблица 3 – Органы государственного управления Российской Федерации

Уровни власти	Ветви власти		
	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный			
Региональный			
Местный			

Цель – сформировать понятие о федеральных министерствах Российской Федерации.

Задание: в первом столбце таблицы 4 написать название министерства. Во втором столбце выделить сферу деятельности соответствующего министерства. В третьем столбце указать фамилию, имя, отчество действующего министра.

Таблица 4 – Федеральные органы исполнительной власти РФ

Наименование Министерства	Сфера деятельности	ФИО руководителя

Цель – сформировать понятия о разделении предметов ведения федеральных и региональных органов власти, в соответствии с Конституцией РФ.

Задание: заполнить столбцы 2 и 3 таблицы 5.

Таблица 5 – Предметы ведения федеральных и региональных органов власти

Наименование блока	Предметы ведения РФ (ст. 71 Конституции РФ)	Предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ)
1	2	3
Правовой		
Политический		
Экономический		
Безопасности		
Социокультурный		

4 Лабораторная работа 4 Основные направления деятельности в системе государственного управления

Цель – сформировать понятие о структуре и содержании ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

Задание: во второй столбец таблицы 6 внести основные положения ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в соответствии с направлениями деятельности.

Таблица 6 – Основные направления деятельности в системе государственного управления в рамках ежегодного послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ

Направления деятельности	Содержание послания
1	2
Государственное регулирование экономики	
Управление социальной сферой	
Формирование государственной политики и ее реализация	
Управление конфликтными ситуациями	

5 Лабораторная работа 5 Опыт становления местного самоуправления в России

Цель – сформировать представление об основных этапах формирования местного самоуправления в России.

Задание: в соответствии с историческим этапом отразить основные характеристики состояния местного самоуправления в таблице 7.

Таблица 7 – Этапы становления местного самоуправления в России

Этапы	Характеристика
Царская Россия	
Советский период	
Постсоветский период до 2003 года	
С 2009 года по сегодняшний день	

6 Лабораторная работа 6 Сравнительный анализ зарубежного опыта

Цель – сформировать понятие о существующих зарубежных моделях организации местного самоуправления.

Задание: во втором столбце таблицы 8 указать основные характеристики соответствующей модели организации местного самоуправления.

Таблица 8 – Зарубежные модели организации местного самоуправления

Модели	Характеристика
«Сильный мэр-совет»	
«Слабый мэр-совет»	
«Совет – управляющий»	
«Городская комиссия»	

7 Лабораторная работа 7 Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Цель – изучить вопросы, касающиеся местного самоуправления, отраженные в Конституции РФ.

Задание: заполнить таблицу 9, согласно соответствующим статьям Конституции РФ.

Таблица 9 - Конституционные основы МСУ

Предмет регулирования	Содержание конституционных норм
Статус МСУ	
Муниципальная собственность	
Основные права и свободы человека и гражданина	
Право на жилище	
Право на медицинскую помощь	
Право на образование	
Установление принципов организации МСУ	
Сфера деятельности МСУ	
Форма осуществления МСУ	
Территория	
Структура органов МСУ	
Задачи и функции МСУ	
Выполнение государственных полномочий	
Гарантии прав МСУ	

8 Лабораторная работа 8 Взаимоотношение государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий

Цель – изучить полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления.

Задание: Заполнить таблицы 10,11 по соответствующим законам.

Таблица 10 - Полномочия органов государственной власти РФ в области МСУ

ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» 1995 года	ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» 2003 года

Таблица 11 - Полномочия органов государственной власти субъекта РФ в области МСУ

ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» 1995 года	ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ» 2003 года

9 Лабораторная работа 9 Муниципальное образование как социально-экономическая система

Цель – изучить спорные ситуации, возникшие при вступлении в силу Федерального закона № 131 – ФЗ в редакции от 06.10.2003 года.

Задание: ознакомиться с примерами спорных ситуаций, предложить собственные варианты разрешения рассмотренных споров, ссылаясь на соответствующие статьи Федерального закона.

Пример 1 Спор о статусе городского поселения

Ситуация. Город «К», находящийся в границах N-ского района на 1 января 2005 года законом субъекта РФ не был включен в перечень муниципальных

образований – поселений, а его территория оказалась включена в состав близлежащего городского округа.

Правовая оценка ситуации. В данном случае налицо нарушение норм пп. 5 п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые однозначно определяют, что в составе городского поселения (а городской округ, в состав которого включили город «К», является городским поселением) может находиться один город или один поселок и несколько сельских населенных пунктов. Таким образом, из норм законно следует, что в состав городского округа не может входить иной город, кроме центра данного округа.

Стороны спора: жители города «К», органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления близлежащего городского округа.

Пример 2 Спор об отнесении сельского населенного пункта к территории поселения

Ситуация. Территория села «Н» законом субъекта РФ включена в границы К-ского сельского поселения. При этом расстояние до административного центра К-ского сельского поселения в два раза больше, чем расстояние до административного центра М-ского сельского поселения, и жители села «Н» исторически тяготеют к центру М-ского сельского поселения.

Правовая оценка ситуации. В данном случае можно говорить о нарушении принципов установления границ сельских поселений, содержащихся в пп. 3 п. ст. 11 Федерального закона, так как нормы данной статьи определяют, что территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов. Однако понятие «исторически сложившиеся» не нашло своего правового описания в Федеральном законе и может трактоваться по-разному, например, по факту административной принадлежности на момент реорганизации, либо по факту наличия единой социально-бытовой инфраструктуры.

Стороны спора: жители села «Н», органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления сельского поселения «К» и сельского поселения «М».

Пример 3 Спор об отнесении поселения к территории муниципального района

Ситуация. Территория сельского поселения «К» законом субъекта РФ включена в состав N-ского муниципального района. При этом жители поселения «К» хотели, чтобы территория их поселения была включена в состав Л-ского района, так как административный центр данного района ближе и более доступен, чем административный центр N-ского района. На момент принятия решения сельское поселение «К» находилось в границах муниципального образования N-ский район и граничило с территорией Л-ского района.

Правовая оценка ситуации. С правовой точки зрения претензии жителей сельского поселения «К» не имеют под собой оснований, так как Федеральный закон № 131-ФЗ не предполагает обязанность субъектов РФ изменять границы существующих муниципальных образований, в том числе и районов. Вместе с тем, нормы ст. 12 закона позволяют произвести изменение границ муниципального района при условии учета мнения представительного органа того района, в состав которого данное поселение включается. Исходя из чего, в данном случае можно говорить не о наличии спора, а об имеющемся желании жителей сельского поселения находиться в составе того или иного района.

Стороны спора: жители сельского поселения, органы местного самоуправления N-ского района и Л-ского района, органы государственной власти субъекта РФ.

Пример 4 Спор о статусе городского округа

Ситуация. Жители и органы местного самоуправления города «К», находящегося в границах Л-ского района претендуют на получение статуса городского округа, но органы государственной власти отказывают им в этом. При этом на момент возникновения спора полномочия города «К» и муниципального образования Л-ский район законом субъекта РФ разграничены, а город «К» и Л-ский район являются муниципальными образованиями.

Правовая оценка ситуации. В данном случае право определения статуса городского поселения предоставлено органам государственной власти субъекта РФ,

но за жителями города «К» остается право инициировать процедуру преобразования своего муниципального образования и получения статуса городского округа в соответствии с нормами п. 7 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, которые предусматривают обязательность получения согласия жителей как города «К», так и Л-ского района на проведение подобного преобразования и принятия закона субъекта РФ по данному вопросу. При этом органы государственной власти субъекта РФ могут не согласиться с мнением населения, высказанного посредством голосования и отказать в проведении процедуры преобразования.

Стороны спора: жители города «К», жители Л-ского района, органы местного самоуправления обоих муниципальных образований, органы государственной власти субъекта РФ.

Пример 5 Спор о границах муниципального образования

Ситуация. При описании границ муниципального образования поселение «К» в законе субъекта РФ было определено, что в состав территории поселения включаются земли населенных пунктов «К», «А», «Б», «В» и «Г». При этом земли, расположенные между населенными пунктами в описании не были включены, а также в описании не были включены земли выпасов, покосов и лесной массив, прилегающий к этим населенным пунктам. Кроме того, территория субъекта РФ и района, в границах которых расположены эти населенные пункты не были отнесены Постановлением Правительства РФ к территориям с низкой плотностью населения.

Правовая оценка ситуации. В данном случае законом субъекта РФ нарушены требования пп. 1 и 3 п. 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, которыми устанавливается, что только территория субъектов РФ и отдельных районов, официально признанные территориями с низкой плотностью населения, могут иметь межселенные территории, а также требование Федерального закона № 131-ФЗ о том, что в состав территории поселения должны входить не только земли населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли и земли, необходимые для развития поселений.

Стороны спора: жители поселения «К», органы государственной власти субъекта РФ.

10 Лабораторная работа 10 Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления

Цель - изучить спорные ситуации, возникшие при вступлении в силу Федерального закона № 131 – ФЗ в редакции от 06.10.2003 года.

Задание: ознакомиться с примерами спорных ситуаций, предложить собственные варианты разрешения рассмотренных споров, ссылаясь на соответствующие статьи Федерального закона.

Пример 1 Спор о соответствии муниципального имущества требованиям статьи 50 Федерального закона № 131 – ФЗ

Ситуация. У существующего муниципального образования – поселок «Н» на момент вступления в силу новой редакции Федерального закона № 131 – ФЗ имелись в муниципальной собственности акции градообразующего предприятия данного поселения. После 1 января 2009 года районная прокуратура потребовала от органов местного самоуправления данного поселения провести приватизацию данных акций путем их продажи. Однако органы местного самоуправления отказались это сделать ссылаясь на то, что доходы от данных акций направляются в бюджет поселения и обеспечивают решение вопросов местного значения, а следовательно, данное имущество соответствует требованиям статьи 50, так как предназначено для решения всех перечисленных в законе вопросов.

Правовая оценка ситуации. В данном случае можно говорить о том, что органы местного самоуправления поселения широко трактуют оборот «имущество, предназначенное для...», используемый в тексте статьи 50, а представители прокуратуры понимают его как конкретные виды имущества, связанные с решением конкретных вопросов местного значения. Учитывая, что в законе не указывается конкретное имущество, а использовано обобщенное понятие «имущество,

предназначенное для...», трудно сказать, что законодатель понимал под этим обобщенным понятием, конкретные виды имущества, напрямую используемые для решения отдельных вопросов местного значения, или любые виды имущества, опосредованно используемые для решения вопросов местного значения. Исходя из данного закона, более правильным следует считать первое предположение.

Стороны спора: органы местного самоуправления поселения «Н» и районный прокурор.

Пример 2 Спор по вопросу безвозмездной передачи государственной собственности в муниципальную

Ситуация. На территории существующего муниципального образования – город «К» находилось здание, законом субъекта РФ признанное памятником истории местного значения. При этом здание находилось в собственности субъекта РФ, и до января 2009 года не было безвозмездно передано в муниципальную собственность поселения. Учитывая, что в здании была расположена городская библиотека, органы местного самоуправления обратились в органы государственной власти с предложением передать данное имущество безвозмездно в собственность поселения, но получили отказ, мотивированный тем, что здание является памятником государственного, а не муниципального значения.

Правовая оценка ситуации. В данном случае налицо противоречие двух норм закона. С одной стороны, в соответствии с положениями пункта 3 части 1 статьи 85 органы государственной власти обязаны безвозмездно передать в муниципальную собственность имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения (размещение городской библиотеки). С другой стороны, в соответствии с требованиями пункта 9 части 2 статьи 50 в собственности поселений могут находиться только памятники истории и культуры местного значения. В то же время, исходя из требований пункта 7 части 2 статьи 50, в собственности поселений могут находиться библиотеки, а не имущество, предназначенное для размещения библиотек, хотя под термином «библиотека» можно понимать не только муниципальное учреждение, с принадлежащим ему книжным фондом и оборудованием, но и здание, используемое для размещения библиотеки.

Стороны спора: органы местного самоуправления города «К» и органы государственной власти субъекта РФ.

Пример 3 Спор о разграничении прав собственности на имущество

Ситуация. У существующего муниципального образования – район «А» на момент вступления в силу закона № 131 –ФЗ имелся в муниципальной собственности жилой фонд социального назначения. После 1 января 2009 года органы местного самоуправления поселка «Б» потребовали от муниципального района «А» передать в собственность поселения данный жилой фонд. Однако органы местного самоуправления района «А» отказались это сделать, ссылаясь на то, что данное имущество в соответствии с нормами действующего законодательства может быть приватизировано проживающими в нем гражданами и только в том случае, если до 1 января 2009 года в доме останется не приватизированное жилье, оно будет передано поселению «Б».

Правовая оценка ситуации. В данном случае можно говорить о том, что органы местного самоуправления района «А», понимая, что в соответствии с нормами части 2 статьи 50, не могут иметь в собственности оспариваемое имущество, руководствуются нормами пункта 4 части 8 статьи 50.

Стороны спора: органы местного самоуправления поселения «Б» и района «А».

11 Лабораторная работа 11 Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы

Цель - изучить спорные ситуации, возникшие при вступлении в силу Федерального закона № 131 – ФЗ в редакции от 06.10.2003 года.

Задание: ознакомиться с примерами спорных ситуаций, предложить собственные варианты разрешения рассмотренных споров, ссылаясь на соответствующие статьи Федерального закона.

Пример 1 Спор о численном составе представительного органа

Ситуация. Представительный орган муниципального образования город «К», созданного до опубликования новой редакции закона № 131 –ФЗ, в период до очередных выборов осенью 2004 года, назначенных после опубликования закона, не принял соответствующих изменений в устав и не увеличил численность депутатов оказалось меньше минимально установленной федеральным законом численности депутатов.

Правовая оценка ситуации. В данном случае имеется нарушение норм пп. 6 ст. 35 Федерального закона № 131 – ФЗ, которые определяют, что численность депутатов представительного органа не может быть менее установленной законом, и требования п. 2 ст. 84, которая обязывает органы местного самоуправления в тех случаях, когда дата выборов назначается после официального опубликования закона, применять нормы о минимальной численности.

Стороны спора: жители города «К», органы государственной власти РФ, прокуратура.

Пример 2 Спор о полномочиях главы муниципального образования

Ситуация. В муниципальном образовании «Н» с численностью жителей более 1000 человек, до проведения очередных выборов после опубликования новой редакции закона № 131 – ФЗ, не были разграничены полномочия главы муниципального образования и представительного органа. В результате чего после проведения выборов избранный всем населением глава муниципального образования продолжал исполнять полномочия председательствующего на заседаниях представительного органа и возглавлял местную администрацию.

Правовая оценка ситуации. В данном случае налицо нарушение норм статьи 36 новой редакции закона № 131 – ФЗ, которая однозначно определяет, что избранный всем населением глава муниципального образования может либо председательствовать в представительном органе, либо возглавлять местную администрацию, причем данные требования вступают в силу с момента истечения срока полномочий главы муниципального образования, избранного до опубликования новой редакции закона № 131 – ФЗ, то есть момент вступления в

должность вновь избранного главы и будет моментом, с которого его полномочия должны быть разграничены в соответствии с требованиями ст. 36.

Стороны спора: жители города «Н», органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, прокуратура.

Пример 3 Спор о структуре органов местного самоуправления

Ситуация. Во вновь образованном муниципальном образовании «Т», численность жителей более 1000 человек, через 2 недели после опубликования закона субъекта РФ о статусе данного поселения и утверждении его границ несколько жителей выступили в печати с предложением о структуре органов местного самоуправления данного поселения. Однако, через неделю после опубликования подобной инициативы был принят закон субъекта РФ, которым была определена дата выборов и срок полномочий представительного органа и главы муниципального образования «Т».

Правовая оценка ситуации. В данном случае налицо нарушение норм пункта 5 статьи 34 и пункта 1 статьи 85 новой редакции закона № 131 – ФЗ, которая однозначно определяет, что органы государственной власти субъекта РФ вправе назначить выборы главы муниципального образования только в том случае, если в течение месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ вновь образованного муниципального образования не была официально оформлена инициативы граждан о проведении местного референдума. То есть раньше чем через месяц со дня установление границ субъект РФ был не вправе самостоятельно определить дату выборов и срок полномочий главы муниципального образования. При этом жители, выступившие с инициативой о структуре органов местного самоуправления, обязаны были направить данную инициативу в избирательную комиссию субъекта РФ и начать сбор подписей граждан в поддержку данной инициативы (не менее 3 % от общей численности избирателей данного поселения). В данном случае, если бы в поддержку данной инициативы было собрано необходимое количество подписей, органы государственного управления субъекта РФ должны были назначить и провести местный референдум по утверждению данной инициативы.

Стороны спора: жители муниципального образования «Т», органы государственной власти субъекта РФ.

Пример 4 Спор о сроках полномочий органов местного самоуправления

Ситуация. Во вновь образованном муниципальном образовании «Л» законом субъекта РФ был определен срок полномочий представительного органа и главы муниципального образования в 4 года, однако до проведения выборов инициативная группа жителей данного муниципального образования собрала подписи более 3 % жителей и обратилась в избирательную комиссию субъекта РФ с предложением о проведении местного референдума по вопросу увеличения сроков полномочий органов местного самоуправления до 5 лет. Избирательная комиссия отказала инициативной группе в проведении подобного референдума.

Правовая оценка ситуации. В данном случае решение избирательной комиссии субъекта РФ основаны на законе. В соответствии с нормами статьи 84, 85 и 34 во вновь образуемых муниципальных образованиях срок полномочий органов местного самоуправления устанавливается законом субъекта РФ. При этом на решение местного референдума может быть вынесен лишь вопрос о структуре органов, а в дальнейшем данный вопрос решается внесением соответствующих изменений в устав. В связи с этим проведение местного референдума по вопросу о сроках полномочий органов местного самоуправления не входит в компетенцию избирательной комиссии субъекта РФ.

Стороны спора: жители муниципального образования «Л», избирательная комиссия субъекта РФ.

12 Лабораторная работа 12 Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования

Цель - выбор оптимальной организационной модели местного самоуправления.

Задание: изучить варианты организации местного самоуправления, предложить наиболее эффективную модель для каждого варианта в зависимости от особенностей и условий функционирования муниципального образования, обосновать свой выбор.

Вариант 1 Муниципальное образование – Город «Н».

Муниципальное образование с общей численностью населения 50 тыс. человек; имеется предприятие промышленного сектора; развитая инженерная и социальная инфраструктура города; имеется муниципальная собственность (муниципальные предприятия и муниципальные учреждения практически во всех сферах деятельности МСУ). Сформирован достаточно широкий рыночный сектор экономики. Имеются территориальные организации основных общественно-политических движений и партий. Качественный потенциал для выдвижения кандидатов на должность главы муниципального образования ограничен. Степень политической активности населения средняя. Претензии к местной власти имеют место.

Действующая система органов МСУ: «сильный мэр-совет».

Вариант 2 Муниципальное образование – Район.

Муниципальное образование общей численностью населения 120 тыс. человек с центром в городе К. Население города К составляет 50 тыс. человек. Кроме этого, в состав района входят: два города – А и Б численностью 14 и 22 тыс. человек соответственно; два поселка городского типа; семь сельских советов, в состав которых входят села, деревни, отдельно стоящие хутора. Во всех городах и поселках имеется практически полный набор объектов для решения вопросов местного значения.

В городе К исходная ситуация аналогична приведенной в варианте 1. В остальных населенных пунктах высокий уровень безработицы. Рыночные структуры только формируются. Качественный потенциал для выдвижения кандидатов на должность главы муниципального образования ограничен. Выраженный политический спектр отсутствует. Претензии к местной власти многочисленны.

Действующая система органов МСУ: «сильный мэр-совет».

Вариант 3 Муниципальное образование – Город – миллионник.

Муниципальное образование общей численностью населения 1 млн. 200 тыс. человек. Развитый промышленный потенциал, высокая инвестиционная привлекательность, наличие конкурентоспособного рынка. Имеется необходимый спектр объектов муниципальной собственности. Качественный потенциал для выдвижения кандидатов на должность главы муниципального образования достаточен. Степень политической активности населения высокая. Структурированы отделения основных общественно-политических движений и партий.

Действующая система органов МСУ: мэр избирается всем населением, представительный орган МСУ имеет статус юридического лица, председатель избирается из состава представительного органа МСУ (комбинированная модель).

13 Лабораторная работа 13 Кадровое обеспечение местного самоуправления

Цель – сформировать представления об управленческом потенциале, обуславливающем успешное администрирование.

Задание: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

- 1) понятие и классификация кадров органов муниципального управления;
- 2) муниципальная служба: назначение, специфика, сходство и отличие от государственной службы;
- 3) принципы муниципальной службы;
- 4) муниципальная должность: понятие и сущность;
- 5) классификация муниципальных должностей;
- 6) квалификационные требования и порядок замещения муниципальных должностей;

- 7) подбор и расстановка кадров органов муниципального управления;
- 8) конкурсная система подбора и расстановка кадров органов муниципального управления;
- 9) социальные гарантии для муниципальных служащих;
- 10) ограничения в муниципальной службе;
- 11) аттестация и оценка кадров органов муниципального управления методом центра оценки;
- 12) зарубежный опыт подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов муниципального управления;
- 13) Управление кадрами муниципальной службы.

<http://www.orenburg.ru/power/administration/staffing/>

Деловая игра «Моделирование идеального руководителя-менеджера»

Цели игры:

- обучить студентов экспертному методу количественной оценки управленческого потенциала кадров отрасли;
- развить творческое мышление студентов, способность эффективно взаимодействовать друг с другом при принятии коллективных и коллегиальных решений.

Методические рекомендации к игре

В качестве исходной информации студентам предлагаются бланк играющего и шкала для оценки факторов управленческого потенциала.

При работе с кадрами одной из наиболее сложных и недостаточно разработанных проблем является объективная оценка управленческих кадров. Достоверная оценка необходима при выборах хозяйственных руководителей, выдвижения работников в резерв, переаттестации кадров, повышении квалификации руководителей и специалистов.

Существуют различные подходы к оценке управленческих кадров. Большинство из них сводится к количественной оценке деловых и личностных качеств работников управления. При этом оцениваются не результаты их деятельности, а факторы их управленческого потенциала. В последнее время под

факторами управленческого потенциала руководителей понимают не только личностные качества, знания, умения, навыки, но и возможности, благодаря которым успешно осуществляется управленческая деятельность. Поскольку знания, умения, навыки, личностные качества и возможности взаимосвязаны, их следует рассматривать как целостное явление.

Руководители и специалисты, повышающие свою квалификацию, имеют, определенное представление о факторах, от которых зависит успех управленческой деятельности в их сфере. Несомненно и то, что у каждого эти представления разные. Однако от правильности этих представлений зависит степень критичности оценки работников своего управленческого потенциала, а также потенциала работников, выдвигаемых в резерв и выбираемых на руководящие должности. Построение самими участниками игры модели «идеального руководителя» и ее коллективное обсуждение имеют принципиальное значение для формирования у них адекватного представления о факторах, слагающих управленческий потенциал.

Порядок проведения игры

Преподаватель ставит перед студентами игровую задачу, объясняет цель игры, ее правила, исходные условия и задачи студентов.

Студенты индивидуально оценивают по предложенным факторам управленческий потенциал и сам перечень факторов, необходимых «преуспевающему руководителю».

Студенты совместно устанавливают коллективную оценку предложенного им перечня факторов управленческого потенциала «идеального руководителя», затем определяют отклонения индивидуальной и групповой оценок. Преподаватель объявляет результаты игры, анализирует групповую и коллективную деятельность студентов.

Подведение итогов

Преподаватель определяет студента или команду, набравших меньшую сумму ошибок. Желательно подробно рассмотреть эталон и обсудить правильность выбора факторов, изменение требований к основным факторам у линейных и функциональных руководителей, а также определить минимальный состав

факторов, позволяющих оценить руководящие кадры различных уровней управления.

14 Лабораторная работа 14 Особенности муниципальной службы

Цель – сформировать представление о муниципальной службе по федеральным законам от 08.01.1998 N 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе РФ».

Задание: провести сравнительный анализ федеральных законов 1998 года и 2007 года по критериям, представленным в таблице 9.

Таблица 9 – Сравнение ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» и «О муниципальной службе в РФ» по основным критериям

Критерии сравнения	ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» от 08.01.1998 N 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002)	ФЗ «О муниципальной службе в РФ» от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ
Понятие «муниципальная служба»		
Работодатель муниципального служащего		
Представитель нанимателя		
Принципы организации муниципальной службы		

15 Лабораторная работа 15 Процесс муниципального управления

Цель – развить навыки построения структурно-логической системы управления муниципального управления.

Задание: построить дерево целей муниципальной деятельности.

Дерево целей муниципального управления – способ формирования структуры целей социально-экономической программы, обеспечивающей взаимосвязь множества целей разного содержания (экономических, социальных, духовных и других), их согласование для достижения главной, единой цели.

Метод «дерева целей» – метод, основанный на принципе разделения общей цели системы управления на подцели, которые, в свою очередь, делятся на цели нижележащих уровней. Данный метод играет важное значение при исследовании систем управления, так как деятельность организации сводится к достижению сформулированных целей. Необходимость использования данного метода обусловлена тем фактом, что «дерево целей» помогает получить устойчивую структуру целей, которая будет относительно стабильна на каком-то промежутке времени при происходящих изменениях.

Процесс построения «дерева целей» разбит на следующие этапы:

- разработка сценария;
- формулировка цели;
- генерация подцелей;
- уточнение формулировок подцелей (проверка независимости подцели);
- оценка существенности подцелей;
- проверка целей на осуществимость;
- проверка элементарности подцелей;
- построение дерева целей.

При построении «дерева целей» необходимо руководствоваться следующими правилами:

- каждая сформулированная цель должна иметь средства и ресурсы для ее обеспечения;
- при декомпозиции целей должно соблюдаться условие полноты редукции, т. е. количество подцелей каждой цели должно быть достаточным для ее достижения;
- декомпозиция каждой цели на подцели осуществляется по одному выбранному классификационному признаку;
- развитие отдельных ветвей дерева может заканчиваться на разных уровнях системы;
- вершины вышележащего уровня системы представляют собой цели для вершин нижележащих уровней;
- развитие «дерева целей» продолжается до тех пор, пока лицо, решающее проблему, не будет иметь в распоряжении все средства для достижения вышестоящей цели.

16 Лабораторная работа 16 Решения в процессе муниципального управления

Цель – получить представление об особенностях принятия решения органами местного самоуправления.

Задание: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

- 1) понятие и виды управленческих решений органов муниципального управления;
- 2) технология разработки и реализации управленческих решений;
- 3) научные методы поиска оптимальных управленческих решений;
- 4) основные требования к тексту распорядительных документов органов муниципального управления;
- 5) роль организации и контроля исполнения решения в эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления;

- 6) принципы организации и контроля исполнения управленческих решений;
- 7) организация контроля исполнения распорядительных документов органов муниципального управления;
- 8) повышение эффективности контроля исполнения документов органов муниципального управления.

17 Лабораторная работа 17 Использование современных информационных технологий в работе местной администрации

Цель – получить представление об информационной организации системы муниципального управления.

Задание 1: ознакомиться с сайтом администрации города Оренбурга (с сайтами других муниципальных образований) <http://www.orenburg.ru/>, оценить наглядность, информативность, доступность, преимущества и недостатки сайта.

Задание 2: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

- 1) информация в муниципальном управлении: понятие, источники;
- 2) основные требования к информации: полнота; достоверность; оперативность; оперативность; полезность; готовность; однозначность; минимальная трудоемкость сбора и передачи; максимальная сохранность; агрегирование (сжатие) при передаче «вверх»;
- 3) классификация информации;
- 4) основные требования к информации;
- 5) источники информации;
- 6) организация процесса движения информации;
- 7) информационные технологии в работе органов власти;
- 8) необходимость, назначение и принципы формирования информационных систем в муниципальном управлении: унификация информации; единая система

сбора и обработки; полнота и комплексность информации; нормативно-правовое обеспечение.

18 Лабораторная работа 18 Работа с населением, общественными организациями, гражданами и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования

Цель – получить представление о формах реализации населением местного самоуправления.

Задание 1: ознакомиться на сайте администрации города Оренбурга http://www.orenburg.ru/activities/rabota_s_obrashhenijami_grazhdan/, http://www.orenburg.ru/background/schedules_meetings_with_residents_of_orenburg/index.php с порядком работы с гражданами и их обращениями.

Задание 2: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

1) сущность и формы обращения граждан в органы муниципального управления;

2) организационные формы и методы работы органов муниципального управления по работе с обращениями граждан;

3) прием граждан в муниципальных органах: назначение, содержание, порядок организации и контроля;

4) сроки рассмотрения обращений граждан;

5) организация работы с письменными обращениями граждан;

6) организация контроля исполнения обращений граждан;

7) муниципальный мониторинг: задачи, виды, формы и методы проведения;

8) проблемы организации муниципального мониторинга в современных условиях;

9) изучение общественного мнения в муниципальных образованиях: назначение, виды, методы и формы.

19 Лабораторная работа 19 Планирование деятельности местной администрации

Цель – получить представление о способах планирования деятельности местной администрации.

Задание: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

- 1) особенности планирования на уровне местного самоуправления;
- 2) планирование в муниципальном управлении: назначение специфика, виды;
- 3) содержание деятельности муниципальных служащих;
- 4) разделение труда в управленческой деятельности;
- 5) структура целей деятельности муниципального служащего (стратегические, тактические, локальные);
- 6) функция планирования: назначение и сущность;
- 7) планирование деятельности муниципального подразделения;
- 8) стадии планирования: собственно управленческая и исполнительская;
- 9) критерии эффективности деятельности муниципального служащего.

20 Лабораторная работа 20 Организация труда муниципальных служащих

Цель – ознакомиться со способами организации труда муниципальных служащих.

Задание: по результатам изучения лекционного материала ответить на следующие вопросы:

- 1) сущность управленческого труда;
- 2) организация труда муниципальных служащих;

- 3) руководители органов муниципального управления: понятие и классификация;
- 4) планирование работы руководителей и специалистов органов муниципального управления;
- 5) служебные совещания: классификация, организация подготовки и проведения;
- 6) требования к руководителю совещания, докладчикам и выступающим на совещании;
- 7) сущность и принципы оценки результатов труда работников органов муниципального управления;
- 8) показатели оценки степени достижения цели территориального образования;
- 9) показатели текущей оценки результатов труда работников органов муниципального управления;
- 10) порядок текущей оценки результатов труда работников.

Список использованных источников

1 Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года: одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 года].- М.: Омега-Л, 2005.-112 с. – (Актуальный закон).

2 Российская Федерация. Законы. О государственной гражданской службе Российской Федерации. 27 июля 2004 года №79-ФЗ: [принят Государственной Думой 7 июля 2004 года: одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 года]. – М.: Книга сервис, 2004. – 64 с. – (Актуальный закон).

3 Российская Федерация. Законы. О системе государственной службы Российской Федерации. 27 мая 2003 года №58-ФЗ: [принят Государственной Думой 25 апреля 2003 года: одобрен Советом Федерации 14 мая 2003 года]. - М.:ИНФРА-М, 2003.-13 с. – (Актуальный закон).

4 Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации № 25-ФЗ: [принят Государственной Думой 7 февраля 2007 года: одобрен Советом Федерации 21 февраля 2007 года] // Российская газета. – 2007. – 7 марта. – (Актуальный закон).

5 СТО 02069024.101 Работы студенческие. Общие требования и правила оформления. – Введ. 2010–10–01. – Оренбург : ГОУ ОГУ, 2010. – 93 с.

6 Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин.- М.: Финансы и статистика, 2002. – 176с.

7 Замотаев, А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины / А.А. Замотаев. – М.: «Редакционно-издательский центр» Муниципальная власть, 1999. – 400 с.

8 Игнатов, В. Г. Государственная и муниципальная служба России: история и современность : учеб. пособие / В. Г. Игнатов.- 5-е изд., доп. и перераб. - Ростов-на-Дону : МарТ, 2010. - 400 с.

9 Иванова, В.Н. Технологии муниципального управления/ В.Н. Иванова, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных: учебное пособие. – М.: Финансы и статистика, 2003. - 396с.

10 Кнорринг, В.И. Основы государственного и муниципального управления: Учебник / В.И. Кнорринг. –М.: Издательство «Экзамен», 2004. -416 с.

11 Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев; М-во образования и науки Рос. Федерации, Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина.- 3-е изд., перераб. и доп. - М. : Проспект, 2011. - 672 с.

12 Мохнаткина, Л. Б. Государственный и муниципальный долг : учеб. пособие для вузов / Л. Б. Мохнаткина; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. агентство по образованию; Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования "Оренбург. гос. ун-т". - Оренбург : ИПК ГОУ ОГУ, 2010. - 221 с.

13 Муниципальный менеджмент: справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. –М.: ИНФРА-М, 2002.-718 с.

14 Пешин, Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии / Н.Л. Пешин: учебное пособие. -М.: «Статут», 2001. – 264с.

15 Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин: учебник для вузов.- 3-е изд., перераб. И доп.-М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.-543 с.

16 Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2009. – 368 с.

17 Система муниципального управления/В.Б. Зотов: учебник для вузов. – СПб.:Лидер, 2005. - 493с.

18 Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления/М.И. Халиков: учебное пособие. – Уфа: РИО БАГСУ, 2001.- 251с.

19 Харченко, Е. В. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие для вузов по направлению "Экономика" и экон. специальностям / Е. В. Харченко, Ю. В. Вертакова. - М. : КноРус, 2009. - 272 с.

20 Цимбалист, А. В. Регламентация труда государственных и муниципальных служащих : курс лекций: учеб. пособие для вузов / А. В. Цимбалист. - М. : КноРус, 2010. - 210 с. - Библиогр.: с. 206-210.

21 Чиркин, В.Е. Государственного и муниципальное управление / В.Е. Чиркин: учебник.- М.: Юристъ, 2003. – 320с.

22 Шумянкoвa, Н.В. Муниципальное управление / Н.В. Шумянкoвa: учебное пособие.- М.:Экзамен, 2002.-640 с.

23 Яновский, В. В. Введение в специальность "Государственное и муниципальное управление" : учеб. пособие / В. В. Яновский, С. А. Кирсанов. - М. : КноРус, 2009. - 200 с.

24 Государственная власть и местное самоуправление : журнал / Учредитель издательская группа «Юрист». - М. : Агентство "Роспечать".

25 Муниципальная власть : журнал / Учредитель Министерство экономического развития Российской Федерации. - М. : Агентство "Роспечать".

26 Муниципальная служба : журнал / Учредитель Международная академия современного знания; Некоммерческая организация «Редакция журнала «Городское управление»; ЗАО «Институт муниципального управления». - М. : Агентство "Роспечать".