

СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Под редакцией профессора **В.Б. Зотова**

Рекомендовано

Экспертным советом УМО в системе ВО и СПО
в качестве **учебника** для направления бакалавриата
«Государственное и муниципальное управление»

Шестое издание, исправленное и дополненное

BOOK.ru

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

КНОРУС • МОСКВА • 2018

УДК 351/354(075.8)
ББК 60.561.32я73
С30

*Авторский коллектив удостоен премии Правительства РФ
в области образования за 2007 г. за написание учебника
«Система муниципального управления» под редакцией В.Б. Зотова*

Рецензенты:

В.Ю. Морозов, д-р экон. наук, проф. РГУТИС,

О.Ю. Минченкова, д-р экон. наук, проф., МосГУ

С30 Система муниципального управления : учебник / коллектив авторов ;
под ред. В.Б. Зотова ; рук. авт. кол. Р.В. Бабун. — 6-е изд., испр. и доп. —
Москва : КНОРУС, 2018. — 680 с. — (Бакалавриат и магистратура).

ISBN 978-5-406-06105-3

Учебник дает системное представление о муниципальном управлении как о научной дисциплине и области практической деятельности. Изложены основы местного самоуправления, методология, принципы, технологии муниципального управления и их применение в отдельных сферах муниципальной деятельности.

В шестом издании учтены крупные изменения в концепции, правовой базе, полномочиях и организации деятельности органов местного самоуправления, осуществленные после выхода в свет пятого издания и характеризующие новый этап муниципального строительства в России.

Соответствует ФГОС ВО последнего поколения.

Учебник является базовым для подготовки бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление» или магистров в основном курсе по данной специальности. Может быть использован для ряда смежных специальностей, в системе дополнительного профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

УДК 351/354(075.8)
ББК 60.561.32я73

СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Изд. № 13521. Подписано в печать 28.07.2017. Формат 60×90/16.
Гарнитура «Petersburg». Усл. печ. л. 42,5. Уч.-изд. л. 42,0. Тираж 500 экз.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: office@knotrus.ru <http://www.knotrus.ru>

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».
109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.
Тел.: 8-495-221-89-80.

ISBN 978-5-406-06105-3

© Коллектив авторов, 2018

© ООО «Издательство «КноРус», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив	11
Предисловие	12
Глава 1. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	16
1.1. Концепция и сущностные признаки местного самоуправления.....	16
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	28
1.2. Исторический путь местного самоуправления	29
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	40
1.3. Правовые основы местного самоуправления	41
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	53
1.4. Территориальная организация местного самоуправления.....	54
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	64
1.5. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.....	65
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	76
1.6. Местное самоуправление и государство.....	77
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	91
1.7. Непосредственное участие граждан в местном самоуправлении.....	92
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	103
1.8. Территориальное общественное самоуправление (ТОС).....	103
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	110
1.9. Организационные основы местного самоуправления.....	110
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	129
1.10. Муниципальная служба	129
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	137
1.11. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.....	138
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	143
1.12. Межмуниципальное и международное сотрудничество	143
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	152

Глава 2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	153
2.1. Муниципальное образование как социально-экономическая система.....	153
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	158
2.2. Типология муниципальных образований	158
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	168
2.3. Население муниципального образования.....	168
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	173
2.4. Территория муниципального образования	174
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	180
2.5. Инфраструктура муниципального образования	181
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	189
2.6. Внешние связи города. Город и пригородная зона	190
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	193
2.7. Эволюция и устойчивое развитие городов.....	193
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	196
Глава 3. КОНЦЕПЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	197
3.1. Специфика муниципального управления.....	197
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	204
3.2. Муниципальная деятельность и муниципальная политика.....	204
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	212
3.3. Муниципальные услуги	212
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	222
3.4. Человек в муниципальном управлении.....	223
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	235
3.5. Инструменты муниципального управления.....	235
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	247
Глава 4. УПРАВЛЕНИЕ ГРАДООБСЛУЖИВАЮЩЕЙ СФЕРОЙ	248
4.1. Общие положения	248
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	257
4.2. Муниципальное управление жилищно-коммунальным комплексом	257
4.2.1. Состояние и проблемы управления ЖКК.....	257

4.2.2. Основные направления реформирования ЖKK	259
4.2.3. Формы собственности и правоотношения при управлении жилищным фондом.....	265
4.2.4. Управление многоквартирными домами	269
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	273
4.3. Управление инженерным обеспечением	273
4.3.1. Состояние и проблемы инженерного обеспечения муниципальных образований.....	273
4.3.2. Управление общегородским коммунальным хозяйством	277
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	280
4.4. Управление общественной безопасностью.....	281
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	289
4.5. Управление транспортным комплексом	289
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	295
4.6. Регулирование потребительского рынка	295
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	302
4.7. Муниципальный строительный комплекс	303
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	311
4.8. Управление состоянием окружающей среды	312
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	319
<i>Литература к главе 4</i>	320

Глава 5. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ	321
5.1. Основы государственной и муниципальной социальной политики.....	321
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	329
5.2. Муниципальное управление образованием	329
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	336
5.3. Муниципальное управление в сфере культуры и досуга.....	336
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	346
5.4. Муниципальное управление развитием физической культуры и спорта	347
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	355
5.5. Муниципальная жилищная политика	355
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	366

5.6. Муниципальная политика в сфере охраны здоровья населения.....	366
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	370
5.7. Муниципальная молодежная политика	371
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	376
5.8. Муниципальное управление социальной поддержкой отдельных групп населения.....	377
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	383
5.9. Муниципальное регулирование занятости и трудовых отношений	383
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	389
Глава 6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ	390
6.1. Общие положения	390
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	395
6.2. Муниципальное управление использованием земли и природных ресурсов.....	395
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	402
6.3. Управление муниципальным имуществом	402
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	408
6.4. Управление муниципальными хозяйствующими субъектами	409
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	414
6.5. Взаимодействие органов местного самоуправления с немunicipальными хозяйствующими субъектами	414
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	421
6.6. Налоговое, ценовое и тарифное регулирование на муниципальном уровне.....	422
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	423
6.7. Система муниципальных финансов.....	423
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	431
6.8. Управление муниципальными финансами	432
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	441
6.9. Муниципальные закупки.....	441
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	445
6.10. Хозяйственная кооперация и внешние экономические связи муниципальных образований.....	445
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	448
<i>Литература к главе 6</i>	448

Глава 7. УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	449
7.1. Условия и факторы социально-экономического развития муниципального образования	449
7.1.1. Постановка задачи	449
7.1.2. Взаимосвязь социально-экономического развития государства и муниципальных образований	450
7.1.3. Основные этапы развития целевого программирования социально-экономического развития	452
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	457
7.2. Современная технология управления социально-экономическим развитием	457
7.2.1. Стратегическое планирование социально-экономического развития	457
7.2.2. Полномочия органов власти в сфере стратегического планирования социально-экономического развития	460
7.2.3. Документы стратегического планирования социально-экономического развития	461
7.2.4. Информационное обеспечение стратегического планирования	464
7.2.5. Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования	465
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	468
7.3. Муниципальная система целевого программно бюджетирования	468
7.3.1. Общие положения	468
7.3.2. Базовая технология государственного и муниципального управления	470
7.3.3. Руководящие документы муниципальной системы целевого программно бюджетирования	471
7.3.4. Календарные характеристики руководящих документов муниципальной системы целевого программно бюджетирования	474
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	478
7.4. Содержание основных руководящих документов муниципальной системы целевого программно бюджетирования	478

7.4.1. Общие положения.....	478
7.4.2. Прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период	479
7.4.3. Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации	481
7.4.4. План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.....	483
7.4.5. Бюджетные прогнозы субъекта Российской Федерации и муниципального образования.....	484
7.4.6. Открытые бюджеты (бюджеты для граждан) субъекта Российской Федерации и муниципального образования	485
7.4.7. Муниципальные программы	488
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>490</i>
7.5. Привлечение инвестиций в социально-экономическое развитие муниципального образования	491
7.5.1. Роль инвестиций в социально-экономическом развитии муниципального образования.....	491
7.5.2. Условия и предпосылки привлечения инвестиций на территорию муниципального образования	492
7.5.3. Маркетинг территории муниципального образования	494
7.5.4. Муниципальные займы	496
7.5.5. Отбор инвестиционных проектов.....	497
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>499</i>
7.6. Управление пространственным развитием поселений	499
7.6.1. Пространственный аспект в комплексном социально-экономическом развитии муниципального образования	499
7.6.2. Основы градостроительной деятельности.....	501
7.6.3. Механизмы и органы муниципального управления градостроительной деятельностью	505
7.6.4. Участие общественности в градостроительной деятельности.....	507
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	<i>509</i>

Глава 8. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	510
8.1. Организационная структура местной администрации	510
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	524
8.2. Организация и планирование работы местной администрации	525
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	538
8.3. Кадровое обеспечение муниципального управления	539
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	554
8.4. Информационное обеспечение муниципального управления	555
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	570
8.5. Организация муниципальной статистики	570
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	579
8.6. Система контроля в муниципальном образовании	579
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	587
8.7. Эффективность муниципального управления	588
8.7.1. Правовая база оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления	588
8.7.2. Научный подход к оценке эффективности муниципального управления	590
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	601
Глава 9. ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ	602
9.1. Законодательная база и специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения	602
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	612
9.2. Современная система управления в городах федерального значения	612
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	617
9.3. Территориальная основа и компетенция органов местного самоуправления в городах федерального значения	617
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	629

9.4. Организация муниципальной власти в городах федерального значения.....	629
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	637
9.5. Экономическая основа местного самоуправления в городах федерального значения	637
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	642
9.6. Направления совершенствования муниципального управления в городах федерального значения.....	642
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	650
<i>Литература к главе 9</i>	650

**Глава 10. ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ.....** 651

10.1. Сельские территории как объект муниципального управления	651
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	656
10.2. Система самоуправления в сельской местности.....	656
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	666
10.3. Муниципальное регулирование экономики в сельской местности.....	667
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	671
10.4. Проблемы и механизмы устойчивого развития сельских территорий России.....	671
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	676

Список источников..... 677

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Зотов Владимир Борисович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Государственного университета управления — общая редакция учебника, глава 9 в соавторстве с Мусиновой Н.Н.

Бабун Роальд Владимирович — кандидат экономических наук, профессор кафедры муниципального управления Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, руководитель творческого коллектива — концепция учебника, предисловие, глава 3, глава 6, соавторство в главе 1 с Мусиновой Н.Н., соавторство в главе 2 с Роем О.М., соавторство в главе 8 (параграф 8.5) с Семкиной О.С.

Баландина Светлана Владимировна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева — глава 5 в соавторстве с Коваленко Е.Г.

Кириллова Ариадна Николаевна — доктор экономических наук, профессор кафедры организации строительства и управления недвижимостью, Московский государственный строительный университет — глава 4.

Коваленко Елена Георгиевна — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева — глава 10, глава 5 в соавторстве с Баландиной С.В.

Мусинова Нина Николаевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве РФ — главы 1, 8, 9 в соавторстве.

Рой Олег Михайлович — доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой региональной экономики и управления территориями Омского государственного университета управления — глава 2 в соавторстве с Бабуном Р.В.

Сапожников Алексей Анатольевич — доктор экономических наук, профессор, заведующий базовой кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета — глава 7.

Семкина Ольга Сергеевна — кандидат экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве РФ — глава 8 в соавторстве с Мусиновой Н.Н. (параграфы 8.1, 8.2), в соавторстве с Бабуном Р.В. (параграф 8.5).

Авторский коллектив чтит светлую память безвременно ушедших из жизни доктора экономических наук *З.З. Муллагалеевой* и кандидата экономических наук *Л.А. Кузнецовой*, внесших большой вклад в разработку предыдущих изданий учебника.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Местное самоуправление — одна из основ любого демократического строя, важнейший принцип организации власти в государстве, непереносимое условие формирования и развития гражданского общества. Принципы местного самоуправления практически реализуются через муниципальное управление, которое понимается как система и технология управления местными делами, опирающаяся на идеологию и правовую базу местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а муниципальное управление имеет ряд особенностей, отличающих его от государственного управления и требующих отдельного изучения. В то же время муниципальное управление тесно связано с системой государственного управления, так как почти все государственные решения, затрагивающие интересы граждан, так или иначе проходят через органы местного самоуправления, в том числе через передачу им ряда государственных полномочий.

Объектом муниципального управления является муниципальное образование — населенная территория, на которой осуществляется местное самоуправление. Субъектом муниципального управления выступает население муниципального образования — местное сообщество, а также органы местного самоуправления, действующие от его имени. Предметом муниципального управления является регулирование социально-экономических процессов на территории муниципального образования в интересах местного сообщества и на основе эффективного использования местных ресурсов.

Учебник «Система муниципального управления» является одной из первых и наиболее крупной работой, обобщающей развитие местного самоуправления и муниципального управления за последние годы. Первое издание учебника вышло в свет в 2005 г., последнее, пятое — в 2010 г. Выход такого количества изданий свидетельствует о высокой востребованности учебника. Учебник рекомендован Министерством образования и науки РФ в качестве базового. Четвертое издание учебника стало лауреатом премии Правительства РФ в области образования за 2007 г. (постановление Правительства РФ от 2 августа 2008 г. № 497).

Необходимость выпуска настоящего, шестого, издания продиктована изменением экономической ситуации в стране и масштабным реформированием законодательной базы местного самоуправления в 2014–2015 гг., что отразилось на всех компонентах муниципального управления. По существу, речь идет о кардинальной коррекции концепции местного самоуправления в России, заложенной в базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и иные связанные с ним федеральные правовые акты. Главное в этих изменениях — существенное возрастание роли органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании муниципальной деятельности и соответствующее снижение организационной, компетентностной и финансовой автономии местного самоуправления.

Тем не менее основные подходы к организации муниципального управления, принятые в учебнике начиная с первого издания, сохранили свою актуальность. В частности:

- дано системное представление о муниципальном управлении как научной дисциплине и области практической деятельности. В связи с этим уточнен понятийный аппарат в области муниципального управления;
- раскрыты особенности муниципального управления, отличающие его от других видов управленческой деятельности;
- разработана оригинальная концепция муниципального управления, включающая основы муниципальной политики, систему целей муниципальной деятельности, их ресурсное и организационное обеспечение;
- разработана схема взаимодействия между градообразующей, градообслуживающей и социальной сферами муниципального образования, в результате чего создаются предпосылки пропорционального и устойчивого развития территорий;
- уточнена классификация городов по различным признакам. Исследован процесс формирования и развития городов, взаимосвязанного развития города и пригородной зоны, показан процесс образования городских агломераций и мегаполисов;
- предложен более широкий подход к понятию «муниципальная услуга», отличный от обычно используемого в официальных источниках. Муниципальная услуга рассматривается как базовый элемент муниципальной деятельности и основа экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципального образования. К муниципальным

услугам отнесены все услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут определенную меру ответственности. Разработаны классификация, система оплаты, методы измерения объемов и результативности муниципальных услуг;

- раскрыта роль человеческого фактора в муниципальном управлении, рассмотрена взаимосвязь понятий «человеческий потенциал» и «человеческий ресурс», разработана система классификации локальных местных сообществ на территории муниципального образования, уточнена роль территориального общественного самоуправления (ТОС) в системе местного самоуправления;
- изложены организационные принципы, методологические основы и технологии муниципального управления, применяемые в различных сферах муниципальной деятельности;
- дана классификация экономических функций местного самоуправления и методов их реализации в увязке с системой финансирования;
- раскрыты механизмы привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований, в том числе через маркетинг территорий, и роль общественности в решении градостроительных проблем;
- раскрыты особенности регламентации, планирования, контроля, кадрового и информационного обеспечения муниципальной деятельности, оценки ее эффективности;
- раскрыта специфика организации местного самоуправления на отдельных территориях, в частности, в городах федерального значения и в сельской местности.

Вышеуказанные отличия учебника дают его пользователям возможность на основе одного учебника получить системное представление обо всех аспектах муниципального управления в России.

Серьезной проблемой шестого издания стало старение большинства ранее использованной учебной литературы по проблемам местного самоуправления и муниципального управления в связи с упомянутыми изменениями в законодательстве. Поэтому в список литературы к учебнику включены только издания самых последних лет и некоторые «нестареющие» источники, не утратившие свою актуальность. Использовалась также зарубежная литература. Существенную помощь читателям могут оказать периодические издания, в которых размещается наиболее свежая информация.

При работе над учебником осуществлялось сопоставление взглядов участников авторского коллектива, взаимный обмен разработками. Совместная работа способствовала выработке наиболее эффективных подходов к содержанию и изложению материала.

Учебник может быть использован студентами на протяжении всего образовательного процесса — начиная с изучения начальной дисциплины «Введение в специальность» и заканчивая дипломным проектированием. Структура и содержание учебника обеспечивают возможность его использования в дальнейшей работе молодого специалиста. Учебник может быть также полезен депутатам и должностным лицам органов местного самоуправления в практической деятельности и при повышении квалификации.

ГЛАВА 1

ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. Концепция и сущностные признаки местного самоуправления

Понятие местного самоуправления. Всякая сложная социально-экономическая система, а именно такой системой является государство, нуждается в сочетании централизации и децентрализации управленческих функций. Какие-то решения должны приниматься на самом верхнем уровне, другие могут быть распределены по нижним уровням управления. За каждым уровнем управления закрепляется свой круг решаемых вопросов (обязанности, задачи, функции) и полномочия для их выполнения, выделяются необходимые для этого материальные, финансовые и другие ресурсы, устанавливается ответственность за принимаемые решения. При этом нижний уровень управления может либо действовать по жестко заданному сверху алгоритму либо обладать определенной свободой и самостоятельностью в решении закрепленных за ним задач, наделяться необходимыми для этого властными полномочиями. В последнем случае имеет место децентрализация власти, появляются элементы самоорганизации и самоуправления.

Управление — это внешнее воздействие, «поступающее» в систему извне.

Самоуправление — это внутреннее воздействие, вырабатываемое самой системой.

Государство имеет несколько уровней управления и, соответственно, несколько уровней публичной власти: центральный (федеральный), региональный (субфедеральный) и местный (субрегиональный), в котором, в свою очередь, может быть два, а в некоторых странах даже три подуровня. При этом степень самостоятельности каждого уровня, соотношение между элементами управления и самоуправления в разных государствах и в разные периоды времени может быть различным. Тоталитарное государство характеризуется высоким уровнем централизации, а источником власти признается ее верхний уровень, иногда освященный именем бога. В таком государстве подбор руководителей всех уровней (даже при наличии формальной выборности, как это было в СССР), наделение их полномочиями и распределение

ресурсов осуществляется «сверху вниз», а ответственность — «снизу вверх». Здесь выстраивается жесткая вертикаль власти, а местная власть представляет собой лишь нижний уровень государственной власти (местное государственное управление). В демократическом государстве источником власти признается народ, устанавливаются ответственность органов власти перед народом и контроль общества над властью, власть всех уровней является выборной, причем на альтернативной основе, разграничение полномочий и ресурсов по уровням власти регулируется законами, а местная власть функционирует на принципах самоуправления.

В Российской Федерации как демократическом государстве признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Решающий голос в принятии решений по вопросам жизнедеятельности в границах своей территории принадлежит жителям этой территории и избираемым ими органам местного самоуправления.

Местное самоуправление есть уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, избираемый населением и обладающий значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни.

В этом состоит его принципиальное отличие от местного государственного управления, осуществляемого назначаемыми сверху чиновниками. При честном и квалифицированном руководстве местное государственное управление может быть весьма эффективным. Однако весь вопрос в том, кем при этом являются проживающие в данной местности граждане — объектом или субъектом управления, управляемыми или источником власти.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, наиболее точно были указаны основоположником российской муниципальной науки профессором Л. Велиховым в его классическом труде «Основы городского хозяйства», изданном в 1928 г.¹ К таким признакам он относит:

¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск : Институт муниципального управления, 1995.

- различие в характере власти. Местное самоуправление — власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер компетенции, т.е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению;
- самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, раз ему не предоставлены те или иные определенные и ограниченные средства к осуществлению своих задач;
- территориально-ограниченный выборный принцип.

Эти высказывания классика можно считать основополагающими для понимания сущности и духа местного самоуправления.

В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ любого демократического строя, как важнейший принцип организации власти в государстве, как непереносимое условие формирования и развития гражданского общества.

Теории местного самоуправления. Для более глубокого понимания сути местного самоуправления рассмотрим различные взгляды на его природу и вытекающие из этих взглядов теории местного самоуправления. Эти теории сформировались в основном в XIX столетии. В сводном виде их характеристика представлена в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Основные теории местного самоуправления

Теории	Основные признаки
1. Общественная теория	Строгое разграничение государственных и общинных дел
1.1. Хозяйственная теория	Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
1.2. Юридическая теория	Приоритет юридической самостоятельности общины
1.3. Политическая теория	Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
2. Государственная теория	Общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места
3. Государственно-общественная теория	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел

Общественная теория местного самоуправления, основанная на строгом разграничении государственных и общинных дел, первоначально сформировалась как *теория свободной общины*. Ее сторонники (К.-Ф. Гербер, Г. Аренс, Э. Майер, П. Лабанд, О. Ресслер) считали, что к трем конституционным властям (законодательной, исполнительной и судебной) необходимо присоединить четвертую — общинную власть. Община должна иметь право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование.

Государство не создает общину, оно лишь признает ее.

Носителем власти в общине является народ. Отсюда следует, что круг общинных дел отличен от государственных по своей природе. Государство не вправе вмешиваться во внутренние дела общины, оно должно лишь следить за тем, чтобы община не нарушала законы государства и не выходила за пределы своих полномочий. Органы местного самоуправления не являются государственными органами, а должностные лица местного самоуправления не являются государственными чиновниками.

Эта теория обладает тем недостатком, что на деле местное самоуправление не только признается, но и регулируется государством. Полное невмешательство государства в дела местного самоуправления попросту невозможно.

Общественная теория самоуправления имеет несколько разновидностей в зависимости от того, какой аспект независимости общины от государства выдвигался на первый план. Так, сторонники *хозяйственной теории* считали, что функции самоуправления — строго хозяйственные. Этим оправдывается экономическая самостоятельность общины (коммуны) и отсутствие государственного надзора за ее деятельностью. Однако властные функции общины не могут быть только хозяйственными. Сторонники *юридической теории* делали упор на то, что органы местного самоуправления являются органами не государства, а общины. Поэтому необходимо наличие выборных органов местного самоуправления в противоположность органам, назначаемым правительством. Согласно *политической теории* самоуправление — прежде всего самостоятельность граждан, не поступивших на государственную службу, а потому свободных в своем волеизъявлении. Все эти разновидности исходят из одной общей идеи строгого разделения общинных и государственных дел.

Государственная теория (Р. Гнейст, Л. Штейн, Н. Лазаревский, А. Градовский), в противоположность общественной, рассматривала местное самоуправление как часть государственного устройства

и исходила из невозможности строгого разграничения общинных и государственных дел. Согласно этой теории общинные дела — это часть государственных дел, переданных для исполнения на местах. Источником общинной власти является государство. Всякое управление публичного характера есть дело государственное, поэтому местное общество не обособлено от государства, а служит государственным интересам и целям. Практика организации местной власти в советский период основывалась именно на этой теории.

Следует заметить, что между государственными и местными делами все же имеется принципиальное различие: «Государство имеет дело с гражданами. Местное самоуправление имеет дело с жителями».

Это образное выражение принадлежит видному российскому юристу М. Краснову. Действительно, гражданские и социальные права и свободы человека, зафиксированные в Конституции РФ, — предмет защиты и функция государства, тогда как устройство жизни в конкретном поселении — вопрос местный.

Большинство современных ученых стоит на позициях двойственной, государственно-общественной природы местного самоуправления. Это предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны государства, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае органы местного самоуправления выступают как агенты государства на местном уровне и действуют под контролем государства.

Наряду с отличием местного самоуправления от местного государственного управления следует также подчеркнуть принципиальное отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях. Это отличие состоит в том, что местное самоуправление имеет форму публичной власти. Член самоуправляемой общественной организации, не желающий подчиняться ее уставным положениям и требованиям, может просто выйти или быть исключенным из ее состава. Жителя поселения исключить невозможно и некуда, поэтому он должен быть принужден к выполнению общих правил и порядков, установленных общиной. Для возможности такого принуждения органы местного самоуправления должны иметь властные полномочия, полученные от избравшего их населения и закрепленные государством в своем законодательстве.

Определение и общие принципы местного самоуправления. Точное определение того, что понимается под местным самоуправлением, имеет большое значение для его организации и деятельности. В связи с этим представляет интерес сопоставление формулировок местного самоуправления в различных правовых актах.

Общепризнанные установки и ценности международной демократии, составляющие теоретическую базу местного самоуправления, получили отражение в Европейской хартии местного самоуправления — документе, принятом Советом Европы 15 октября 1985 г. В Европейской хартии дается следующее определение местного самоуправления.

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.
2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону¹.

В действующем в настоящее время Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) приведено следующее определение местного самоуправления: «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».

Отличие этой формулировки от Европейской хартии местного самоуправления состоит в том, что в Европейской хартии сделан акцент на деятельность органов местного самоуправления с возможностью обращений к собраниям граждан и другим формам прямой демократии, тогда как российское законодательство упоминает прежде всего само население и уж затем органы местного самоуправления. Однако на практике органы местного самоуправления в европейских и других

¹ Европейская хартия местного самоуправления. Принята в Страсбурге в 1985 г. Русская версия. Страсбург : Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990. Ст. 3. Ратифицирована в 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

демократических странах постоянно привлекают своих граждан к участию в обсуждении и решении местных дел через опросы, референдумы, собрания, другие формы выявления мнения населения, тогда как в России подобные традиции лишь формируются. Другой особенностью определения местного самоуправления, данного в Европейской хартии, является то, что в нем говорится не только о праве, но и о реальной способности органов местного самоуправления решать местные вопросы. Именно реальная способность, прежде всего экономическая и финансовая, является главным уязвимым местом в российском местном самоуправлении. Вступление России в Совет Европы и ратификация в 1998 г. названной Хартии требует учета всех ее отправных положений.

Европейской хартией местного самоуправления установлено, что «принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны». Конституцией России (ст. 3) определено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации рассматриваются в параграфе 1.3.

Местное самоуправление действует на основе общих принципов — основополагающих идей, отражающих его сущностные признаки и определяющих требования к его организации и деятельности. К ним относятся:

- 1) самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- 2) организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;
- 3) соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;
- 4) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- 5) многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления;
- 6) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 7) законность в организации и деятельности местного самоуправления;
- 8) гласность деятельности местного самоуправления;

- 9) сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления;
- 10) государственная гарантия местного самоуправления.

Хотя указанные принципы кажутся очевидными, их соблюдение на практике сталкивается со значительными трудностями. Наибольшую сложность представляет собой обеспечение соответствия материально-финансовой базы местного самоуправления его полномочиям. Со стороны некоторых органов государственной власти субъектов Российской Федерации не изжиты тенденции «командования» местным самоуправлением. Не все органы местного самоуправления обеспечивают должный уровень гласности своей деятельности. Достижение соблюдения всех общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации — весьма сложная задача, решение которой требует времени и немалых усилий.

Местные интересы, роль и функции местного самоуправления в обществе. Признание местного самоуправления как особой формы власти и как особого общественного института означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местной общины, местного сообщества — муниципальный интерес. Этот интерес состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания на территории. Сам термин «муниципалитет» происходит от латинских слов *munis* — тяжесть, тягота, бремя и *capio, gerio* — беру, принимаю. То есть самоуправление — это бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет является своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач. Имеется в виду, что население (местное сообщество) и образуемые им органы могут сами гораздо лучше решать задачи повышения уровня и качества своей жизни, нежели государственные органы при централизованном управлении местными делами. Из признания государством местного самоуправления вытекает признание важности, весомости, значимости местных (муниципальных) интересов в реализации государственной политики.

Ориентация на учет местных интересов предопределяет роль и функции местного самоуправления в современном обществе. Как известно, политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и свои функции:

- *первый сектор* — власть (функция власти, политическая функция);
- *второй сектор* — бизнес (хозяйственная функция);

- *третий сектор* — гражданское общество (общественная функция, самоорганизация граждан для решения значимых социальных и иных задач некоммерческого характера, требующих совместных усилий).

Если под этим углом зрения взглянуть на местное самоуправление, то можно сделать вывод, что в современном обществе оно выполняет все три функции (рис. 1.1).

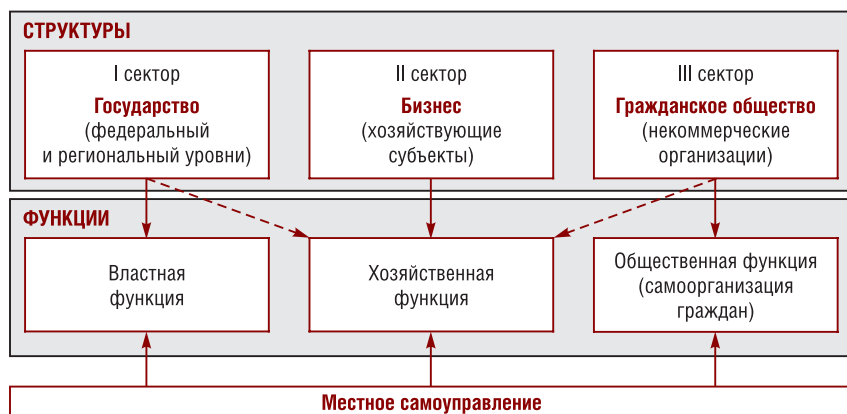


Рис. 1.1. Местное самоуправление в системе основных структур общества

Как одна из форм публичной власти местная власть проводит в жизнь политику государства на местах, принимает обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивает охрану общественного порядка, управляет муниципальной собственностью, выполняет другие *властные* функции.

Как организатор муниципального хозяйства местное самоуправление выполняет *экономические* функции по жизнеобеспечению местного сообщества, организует предоставление жителям ряда важнейших услуг на местном уровне. В дальнейшем мы будем называть такие услуги муниципальными услугами.

Как часть гражданского общества местное самоуправление обеспечивает *самоорганизацию граждан*, их непосредственное участие в решении вопросов местного значения, в управлении местными делами.

Таким набором функций не обладает ни один другой сектор в обществе.

Действительно, государство выполняет политические функции власти и частично хозяйственные функции, но самоорганизация

граждан — не его дело. Общественные и другие некоммерческие (негосударственные, неправительственные) организации третьего сектора выполняют функцию самоорганизации граждан и многие из них занимаются хозяйственной деятельностью, но у них нет властных полномочий. Только местное самоуправление одновременно выполняет все три функции.

Местное самоуправление решает такие задачи, до которых у государства «не доходят руки». Оно освобождает органы государственной власти от «малых» дел и позволяет им сконцентрироваться на решении стратегических проблем. Местное самоуправление изыскивает и привлекает для решения своих задач «невидимые» с государственного уровня местные ресурсы.

В этом смысле местное самоуправление чрезвычайно выгодно и важно для государства.

На основе общих принципов организации местного самоуправления:

- осуществляется деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения — муниципальная деятельность;
- формируется политика органов местного самоуправления по решению стоящих перед ними задач — муниципальная политика;
- обеспечивается оказание населению жизненно важных услуг на местном уровне — муниципальных услуг;
- формируется система муниципального управления как особый вид управленческой деятельности.

Проблемы становления и развития местного самоуправления в России. Местное самоуправление представляет собой многогранное и многоаспектное явление, сложную систему с развитыми внутренними и внешними связями. Основные компоненты системы местного самоуправления в современной России представлены на рис. 1.2. В каждом из элементов этой системы и в связях между ними имеются свои проблемы, сдерживающие дальнейшее развитие местного самоуправления в России.

Руководство России неоднократно подчеркивало важность и значимость местного самоуправления для социально-экономического развития страны, формирования развитого гражданского общества, усиления контроля населения над властью и обращало внимание на необходимость решения имеющихся проблем.

Одной из главных проблем, сдерживающих развитие местного самоуправления в России, является слабость гражданского общества,

низкий уровень его социальной активности. Наша страна многие столетия жила в условиях сменяющих друг друга тоталитарных режимов и общество не выработало глубоких демократических и самоуправленческих традиций. Имеет место низкая правовая культура населения и дефицит знаний о природе самоуправления. Поэтому идеи местного самоуправления, которые требуют от рядового человека превратиться из пассивного потребителя благ и жалобщика в самостоятельного субъекта, формирующего базовые условия своей жизни, воспринимаются далеко не всеми.



Рис. 1.2. Система местного самоуправления в России

В качестве одного из основных аргументов о неготовности основной части населения к самоуправлению «под свою ответственность» часто приводятся тезисы о низком проценте участия граждан в муниципальных выборах, а также об имеющихся фактах избрания главами и депутатами местных органов явных популистов, некомпетентных руководителей, а иногда и криминальных элементов. Ссылаются

на менталитет российского народа, на его вековую привычку к «хозяину» (царю-батюшке, барину, генеральному секретарю, президенту, губернатору, мэру, директору предприятия и т.д.), который все решит и позаботится о простом человеке.

Следует признать, что определенная доля истины в приведенной аргументации имеется. За столетия тоталитарных режимов выработались устойчивые психологические стереотипы поведения людей: чиновники не умели управлять иначе как приказами, не считаясь с законом, а население, принуждаемое к подчинению, вынуждено было всеми путями изыскивать способы уклонения от выполнения этих приказов. Право, таким образом, нарушалось с обеих сторон — и со стороны государства, и со стороны его граждан. Учиться правовому поведению было не у кого и негде.

Что касается участия в выборах, то в ряде развитых стран с вековыми традициями самоуправления в муниципальных выборах участвует тоже не слишком большой процент граждан. Там такая аполитичность — это скорее символ благополучия, отлаженности системы, веры в то, что выбранная власть будет честна и компетентна.

Однако главная ошибка идеологов неготовности народа к самоуправлению состоит в том, что без внедрения местного самоуправления в жизнь такой готовности никогда и не будет. Чтобы научиться плавать — надо лезть в воду. Если имеется некая часть активных жителей, сознающих свою ответственность перед общиной (городом, поселком, селом), надо дать им возможность реализовать свой потенциал. Их достижения будут привлекать к местному самоуправлению более широкие слои граждан, вырабатывать в обществе самоуправленческий дух. Только так, постепенно, идеи самоуправления могут стать всеобщим достоянием и традицией.

Другой проблемой становления эффективного местного самоуправления в России является сопротивление бюрократии всех уровней, которая видит в местном самоуправлении угрозу своему благополучию, привычным методам управления. Так, ряд политиков считает, что осуществление местного самоуправления опасно для российского государства, подрывает его основы и даже равносильно развалу России. Они аргументируют свои взгляды тем, что местное самоуправление разрушает вертикаль публичной власти, вследствие чего становится невозможным проводить в жизнь государственную политику. Они исходят из того, что реализовать властные полномочия можно только методами прямого административного подчинения.

К сожалению, изложенные взгляды находят свое отражение и в законодательстве, особенно в законодательстве ряда субъектов

Российской Федерации. Некоторые из них по-своему трактуют и конкретизируют различные аспекты местного самоуправления, зачастую ущемляя его права.

Вместе с тем чиновничество всех уровней зачастую крайне негативно воспринимает тезисы о необходимости гласности и открытости деятельности органов власти. Переход чиновника от привычной подотчетности вышестоящему начальнику к реальной подотчетности населению — не менее сложная в психологическом плане задача, чем переход жителя от патерналистской к самоуправленческой модели поведения.

Серьезной проблемой является также финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением.

Еще одна немаловажная проблема — дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности. Их подготовка требует длительного времени.

Местное самоуправление в России еще нетвердо стоит на ногах, и его дальнейшее развитие сталкивается с рядом сложных проблем. Часть из них может быть частично или полностью решена путем совершенствования законодательства и укрепления экономической базы местного самоуправления. Однако решение проблем, связанных с изменением психологических установок населения и государственных чиновников, потребует длительного времени и немалых усилий. Укрепление местного самоуправления имеет огромное политическое, экономическое и социальное значение для судеб России, является одним из ключевых условий ее устойчивого социально-экономического развития.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключается главная идея, суть местного самоуправления?
2. В чем состоит отличие местного самоуправления от местного государственного управления?
3. В чем состоит отличие местного самоуправления от самоуправления в общественных организациях?
4. В чем состоит суть двойственной, государственно-общественной природы местного самоуправления?
5. Какие теории пытались объяснить природу местного самоуправления и в чем их суть?
6. В чем отличия и преимущества определений местного самоуправления, данных в Европейской хартии местного самоуправления и в российском законодательстве?
7. Каковы общие принципы организации местного самоуправления?

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Абросимова М.А.* Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учеб. пособие. — М. : КноРус, 2013.
2. *Анимица Е.Г., Власова Н.Ю.* Градоведение. учеб. пособие. 4-е изд., перераб. и доп. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2010.
3. Афинская хартия // Городское управление. — 2003. № 1.
4. *Бабун Р.* Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения. Монография. — LAP LAMBERT Academic Publishing RU. 2016.
5. *Бабун Р.В.* Организация муниципального управления: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения. 2-е изд. — СПб. Питер, 2016.
6. *Бабун Р.В.* Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: учебное пособие. — М. : КноРус, 2016.
7. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. — Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.
8. *Визгалов Д.В.* Маркетинг города — М. : Фонд «Институт экономики города, 2008.
9. Государственные и муниципальные финансы [Электронный ресурс]: учебник / И.Н. Мысляева. — 3-е изд., перераб. и доп. — Электронные текстовые данные. — М. : НИЦ «Инфра-М», 2013. — Режим доступа: <http://znanium.com/bookread.php?book=395332>
10. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. 7 сентября. Ст. 4466.
11. *Ильина И.Н.* Экономика городского хозяйства: учебное пособие. — М. : КноРус. 2013.
12. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. — М. : Издательский дом «Дело». РАНХиГС, 2012.
13. *Кириллова А.Н.* Система управления градообслуживающей сферой города. Международный научно-технический журнал «Недвижимость: экономика, управление. М. : МГСУ, 2015. № 414.
14. *Коваленко Е.Г., Полушкина Т.М., Якимова О.Ю.* Модернизация механизмов устойчивого развития сельских территорий — М. : Академия Естествознания, 2014.
15. *Левина В.В., Яговкина В.А.* Управление муниципальными финансами. Учебное пособие. — М. : Издательский дом «Дело». РАНХиГС, 2016.
16. *Мамедова Н.А., Байкова А.Н., Трушанова О.Н.* Управление государственными и муниципальными закупками: Учебник и практикум — М. : ЮРАЙТ, 2016.
17. *Мариниченко А.В.* Экология: Учебное пособие / — 4 изд. перераб. и доп. — М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010.

18. Местное самоуправление и муниципальные финансы: Учебное пособие / Коллектив авторов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации / Под общей редакцией Зотова В.Б, Маркиной Е.В., Прокофьева С.Е., — СПб. : Изд. «Российская Муниципальная Академия» — Москва, Учебное пособие, 2016.
19. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне / Фонд «Институт экономики города», 2015.
20. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб под общ. ред. В.Б. Зотова. — М. : РМА, 2014.
21. Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме // СПС «КонсультантПлюс».
22. *Мокрый В.С., Сапожников А.А., Семкина О.С.* Государственное и муниципальное управление: реализация реформ / Под ред. А.А. Сапожникова. — М. : КноРус, 2007.
23. Муниципальное управление: проблемы и перспективы развития. Сборник научных статей по итогам конференции 29 мая 2014 г. / Под общей редакцией В.Б. Зотова, Н.М. Розиной. — Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2014.
24. Муниципальные услуги: особенности предоставления и планирования: монография / под общ. ред. С.В. Перфильева. — Рязань: РГТУ, 2009.
25. *Мусинова Н.Н.* Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция // Управленческие науки. 2013. № 1 (6).
26. Мусинова Н.Н. Кейс «Местное самоуправление в городе Москве»: учебно-практическое пособие. — М. : Моск. Гор. Ун-т управления Правительства Москвы, 2014.
27. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Учебно-методическое пособие 2-изд. испр. и дополн. / Под ред. В.Б. Зотова — ГУУ; МГУУ Правительства Москвы, 2010.
28. *Панкрухин А.П.* Маркетинг территорий: учебное пособие. — М. : РАГС, 2002.
29. *Пономаренко Е.В.* Экономика и финансы общественного сектора : Учебник. — М. : НИЦ Инфра-М, 2013.
30. Программно-целевые методы в государственном управлении и местном самоуправлении: резервы самоорганизации: монография / Под общ. ред. О.С. Семкиной, Н.К. Попадока, С.Е. Прокофьева. — М. : Из-во Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. — 2015.
31. *Рой О.М.* Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 5-е изд. Стандарт третьего поколения. — СПб. : Питер, 2015.
32. *Салливан А.* Экономика города. 4-е изд. Пер. с англ. — М. : Инфра-М, 2002.
33. *Сапожников А.А.* Система муниципального целевого бюджетного программного управления: концепция (основные принципы) создания. — Братск, ГОУ ВПО «БрГУ», 2011.

34. *Сапожников А.А.* Целевое программное управление региональным развитием: Учебное пособие. — Братск: ГОУ ВПО «БрГТУ», 2003.
35. Сборник научных статей и докладов на конференциях Российской Муниципальной Академии. — М. : РМА, 2013.
36. Управление городским хозяйством и модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры: Учебник / Под общ. ред. П.Г. Грабового М. : Просветитель. 2013.
37. *Филитов Ю.В., Авдеева Т.Т.* Основы развития местного хозяйства: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Логос, 2011.
38. Финансирование жилищно-коммунального комплекса: современные тенденции и перспективы. Арсенова Е.В., Кириллова А.Н. и др. Монография под общей редакцией А.Н. Ряховской. — М. : Финакадемия, 2013.
39. *Шаломенцева Е.Г.* Правовые основы управления и распоряжения муниципальным имуществом: монография. — М. : Собор, 2010.
40. Экономика и организация управления крупным городом: Учебное пособие с тестовыми заданиями для студентов вузов / Под общ. ред. П.И. Бурака. — М. : Издательский дом Международного университета в Москве, 2014.

Периодические издания. Журналы: Муниципальная Россия (официальный орган Общероссийского Конгресса муниципальных образований), Муниципальная академия (официальный орган Российской муниципальной академии), Бюджет, Городское управление, Имущественные отношения в Российской Федерации, Местное право, Местное самоуправление (ежемесячная электронная газета Института муниципального управления: г. Обнинск), Муниципалитет, Муниципальная власть, Муниципальная служба, Муниципальная экономика, Муниципальное право, Практика муниципального управления, Российская Федерация сегодня, Управление развитием территории, и др.