

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Международный факультет управления
Кафедра государственного и муниципального управления

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

И.о. зав.каф.гос. и
муниципального управления

канд.филол.наук, доцент

 С.Э.Мартынова
"06" 06 2016 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

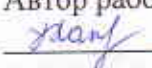
Хандогина Ксения Николаевна

Руководитель

канд. эконом. наук, доцент

 Т.А.Петрова

Автор работы

 К.Н.Хандогина

Томск - 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Международный факультет управления
Кафедра государственного и муниципального управления

УТВЕРЖДАЮ
И.о. зав.каф.гос. и
муниципального управления
канд.филол.наук, доцент
_____С.Э.Мартынова
"___" _____2016 г.

ЗАДАНИЕ

по сбору материала и написанию дипломной работы

студенту Хандогиной Ксении Николаевны группы 21087
фамилия, имя, отчество

1.Тема ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.Срок сдачи :

а) на кафедру _____

б) в ГЭК _____

3.Исходные данные к работе Цель - исследование принципов и условий организации местного самоуправления на примере муниципального образования «Томский район», направленных на повышение эффективности местной власти, где важнейшим показателем эффективности является степень удовлетворенности населения органами местного самоуправления, Задачи - изучить теоретические основы организации местного самоуправления, исследовать принципы формирования структуры органов местного самоуправления, рассмотреть факторы формирования показателя степени удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления, представить рекомендации по повышению удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления, Объект - общественные отношения, возникающие в процессе организации деятельности местного самоуправления, Предмет - принципы организации местного самоуправления.

Краткое содержание работы Теоретические основы организации местного самоуправления, Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район».

сроки их выполнения

5. Указать предприятие, организацию, отрасль, по тематике которой выполняется работа

Муниципальное образование «Томский район»

Руководитель

должность, место работы

Подпись

Фамилия, инициалы

Задание принял к исполнению

дата, подпись

АННОТАЦИЯ

Данная дипломная работа посвящена актуальной теме адаптации персонала как фактора повышения эффективности деятельности организации. Цель работы – исследование принципов и условий организации местного самоуправления на примере муниципального образования «Томский район», направленных на повышение эффективности местной власти, где важнейшим показателем эффективности является степень удовлетворенности населения органами местного самоуправления.

Первая глава посвящена теоретическим аспектам развития местного самоуправления. Во второй главе исследованы основные факторы формирования удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления, которые касаются организации и исполнения вопросов местного значения, а также предложены рекомендации по оптимизации деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район». В заключении подведены итоги исследования и сделаны выводы по данной работе.

Дипломная работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Объем работы – 65 стр. При написании данной работы были использованы учебники, монографии, статьи - всего 53 источника.

Автор работы

Хандогина К.Н.

Министерство образования и науки Российской Федерации

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Международный факультет управления
Кафедра государственного и муниципального управления

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

И.о. зав.каф.гос. и
муниципального управления
канд.филол.наук, доцент
_____С.Э.Мартынова
" ____ " _____ 2016 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

**ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Хандогина Ксения Николаевна

Руководитель
канд. эконом. наук, доцент
_____Т.А.Петрова

Автор работы
_____К.Н.Хандогина

Томск - 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 Теоретические основы организации местного самоуправления.....	5
1.1 Местное самоуправление, основные понятия, концепции и модели.....	5
1.2 Принципы формирования структуры органов местного самоуправления.	15
1.3 Компетенции органов местного самоуправления.....	24
2 Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район»	31
2.1 Факторы формирования показателя степени удовлетворенности населения работой органов МСУ	31
2.2 Рекомендации по оптимизации деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район».....	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	62

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях несомненную актуальность приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности функционирования органов местного самоуправления и развитием их управленческого потенциала. Значимость деятельности органов местного самоуправления для устойчивого развития муниципального образования обусловлена, с одной стороны, их «автономностью» в системе регионального управления, с другой - ролью главного звена местного самоуправления, выступающего важным элементом системы государственного устройства.

Повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при поддержании баланса государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

Изучение проблем организации муниципальной власти, в частности вопросов компетенции органов местного самоуправления, принципов организации местного самоуправления, направленных на увеличение степени удовлетворенности населения органами местного самоуправления, в настоящее время являются весьма актуальными, ещё и в связи с тем, что, в современной научной литературе обнаружен определённый пробел в изучении вопросов компетенции исполнительных органов местного самоуправления и их практической значимостью для развития местного самоуправления.

Исследование проблем местного самоуправления носит междисциплинарный характер. Данная тематика находится в поле зрения таких дисциплин, как политология, история, юриспруденция, социология. Это во многом предопределяет разнообразие подходов в изучении теории и практики местного самоуправления.

Определяющий вклад в изучение данной проблематики внесли такие исследователи как Ф. Веклер, П. Кармайкл, Ф. Мензинг, Г. Нагельшмитц и др. [7,17,30]

Значительный вклад в развитие теории местного самоуправления внесли отечественные исследователи В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков. [5,6]

Среди работ, анализирующих процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, причины его реформирования и перспективы развития, можно выделить исследования В.Я. Гельмана, Л.В. Гильченко, И.А. Емельянова и других. [9,10,13]

Анализу современного состояния вопроса местного самоуправления в России посвящены работы А.С. Автономова, И.В. Бабичева, Б.С. Смирнова и др. [3,4]

Регулярные научные и научно-практические исследования проводятся также Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Фондом «Институт экономики города» и иными организациями.

Вместе с тем, наличие немалого числа публикаций вовсе не означает существования единых подходов к практической реализации теоретических аспектов построения местного самоуправления. К сожалению, некоторые вопросы в данной сфере исследованы весьма слабо. Это в том числе относится и к теме данного исследования.

Целью данной работы стало исследование принципов и условий организации местного самоуправления на примере муниципального образования «Томский район», направленных на повышение эффективности местной власти, где важнейшим показателем эффективности является степень удовлетворенности населения органами местного самоуправления.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- Изучить теоретические основы организации местного самоуправления.
- Исследовать принципы формирования структуры органов местного самоуправления.
- Рассмотреть факторы формирования показателя степени удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления.
- Представить рекомендации по повышению удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления.

Объект исследования: общественные отношения, возникающие в процессе организации деятельности местного самоуправления.

Предмет исследования: принципы организации местного самоуправления.

Рабочей гипотезой исследования стало предположение о том, что эффективность осуществления местного самоуправления в значительной степени зависит от качества и объема предоставляемых муниципальных услуг и функций, которые оцениваются населением муниципального образования через показатели степени удовлетворенности населения органами местного самоуправления действующих в рамках определённых компетенций. В качестве методов в работе использовались современные подходы научного и теоретического познания. Использованы методы сбора эмпирической информации, методы обобщения, статистический анализ, моделирование, системно-структурный подход.

1 Теоретические основы организации местного самоуправления

1.1 Местное самоуправление, основные понятия, концепции и модели

Местное самоуправление, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, является неотъемлемым элементом в общей системе демократических институтов российской государственности и представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую 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.

Современные представления о местном самоуправлении как децентрализованной форме управления определились формированием теоретических концепций местного самоуправления и законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

Основы современных муниципальных систем большинства были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

В первых концепциях местного самоуправления были сформулированы положения, объясняющие природу и сущность местного самоуправления. К основным относятся теория свободной общины, общественная теория самоуправления и государственная теория самоуправления. Отечественный исследователь В.И. Фадеев называет таких теорий пять, добавляя к перечисленным теорию дуализма муниципального управления и теорию социального обслуживания. [31]

В основе теории свободной общины (или теории естественных прав общины) лежали идеи теории естественных прав: община рассматривалась как носитель естественных и неотчуждаемых прав, в частности права на самостоятельное управление делами общины. Одним из первых, кто сформулировал целостную концепцию самоуправляемых общин, был французский историк, социолог и политический деятель А. де Токвиль.

Центральной идеей в концепции Токвиля является мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является отнюдь не государство в лице своих представительных органов, а индивиды, добровольно объединяющиеся в общины и сами управляющие своими собственными делами. Центральное правительство

рассматривалось им как своеобразная сдерживающая инстанция, к помощи которой следует прибегать лишь в крайних случаях, когда личная инициатива представителей общины бессильна. Подобные взгляды легли в основу так называемой теории свободной общины, получившей распространение в Европе в первой половине - середине XIX в.

Суть теории свободной общины сводилась к следующему: общины по своей природе самостоятельны, они не созданы государством, поскольку возникли раньше него, и потому имеют естественное право самостоятельно управлять своими собственными делами. Отсюда в понятие самоуправления были включены следующие элементы. Управление собственными делами общины, отличными по своей природе от дел государственных. Избираемость органов местного самоуправления исключительно членами общины. Невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины.

Таким образом, сторонники теории свободной общины прямо противопоставляли деятельность органов местного самоуправления государственному управлению, общественные интересы - политическим. Они рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся понятия, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы с одной стороны, и общенациональные - с другой. Наиболее яркое практическое воплощение теория свободной общины получила в Бельгийской конституции 1831 г., которая содержала отдельную статью, посвященную общинному управлению, а, самое главное, признавала муниципальную власть в качестве четвертой власти в государстве наряду с законодательной, исполнительной и судебной, отстаивая тезис: община старше государства, закон ее находит, а не создает.

К достоинствам данной теории исследователи относят положение о том, что в качестве субъектов самоуправления и муниципального права здесь рассматриваются не органы государственной власти и управления, а местные сообщества, сами люди, составляющие население «свободной муниципии». Местное самоуправление в этом случае не просто форма децентрализации государственной власти и закрепления самостоятельности местных органов, а способ самоорганизации жителей соответствующей территории. [49.С.31].

Однако данная концепция не лишена недостатков. По мнению Н.В. Постового самоуправление не всегда тождественно с общинным управлением, и признано в целом ряде государств, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует. В дальнейшем источником полномочий территориальных объединений становится закон, а значит, и само право на самоуправление возникает уже только по благоусмотрению государства, независимо от того, принималось такое решение

под давлением народа или вследствие признания «сверху» целесообразности введения подобной системы внутреннего управления. [40.С.35]

Уязвимость теории свободной общины обусловила появление общественно-хозяйственной теории самоуправления, которая так же, как и общинная теория, противопоставляла общину государству. Первым отечественным ученым, отстаивавшим идею общественно-хозяйственной теории местного самоуправления, стал профессор В.Н. Лешков. [28]

В своих работах «Опыт теории земства и земских учреждений по Положению 1864 г.» и «О праве самостоятельности как основе самоуправления» он утверждал, что земские учреждения есть учреждения народа, а не государства, значит, отвечают только перед народом. При этом права земских учреждений составляют особую самостоятельную систему гражданского или частного права, отличного от права государственного.

Активно разрабатывал и отстаивал эту теорию и А.И. Васильчиков. [27.С.17] В своем труде «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869 - 1891 гг.) он утверждал, что самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями - земскими обывателями. Среди органов самоуправления он различал две категории – «общественные союзы» и «территориальные или административные округа». К первым относились сельские общества, волости, магистраты, городские думы, а ко вторым - уездные и губернские земские учреждения. Причем органами самоуправления, с точки зрения А.И. Васильчикова, эти территориальные округа являются не по названию, а становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении привлекаются представители местного общества. [34.С.211]

Сторонником общественной теории самоуправления был Б.Н. Чичерин. В работе «Курс государственной науки» ученый подчеркивал, что в организации государственного управления соединяются государственный и общественный элементы. [53] Он предложил собственное определение местного самоуправления - это именно организация общества как оно есть. По мнению исследователя, первое и основное правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество. Б.Н. Чичерин отмечал, что выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двоякого начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в структуре государственных должностей, второе - в местном представительстве. В полном соответствии с подходом к учреждениям самоуправления как учреждениям общественным находилось и воспринятое

Б.Н. Чичериным у немецких авторов положение о собственном и препорученном ведомстве, о разделении компетенции общины на дела местные и дела государственные, данные к заведованию органам общинного самоуправления. У немецких ученых он заимствует также взгляд на общину как на корпоративный союз, предшествовавший возникновению государства.

В своей работе «О народном представительстве» Б.Н. Чичерин утверждал, что особенно нужны наделенные широкими правами выборные местные учреждения в условиях самодержавия. Обретение социальной базы за счет предоставления простора общественным силам позволит этому образу правления удовлетворять потребности государственного и общественного развития. [54]

На смену общественно-хозяйственной теории местного самоуправления во второй половине XIX в. пришла государственная теория, в рамках которой местное самоуправление рассматривалось как часть государства. Длительное время эта теория была господствующей. В результате самоуправление сводилось к возложению на местное сообщество задач государственного управления. С этой точки зрения всякое управление публичного характера дело государственное и главный смысл местного самоуправления - не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям.

Государственная теория самоуправления была разработана Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается, и регулируется государством. Самоуправление есть государственное управление.

Сторонники теории государственного самоуправления доказывали, что предметы ведения, составляющие компетенцию местного самоуправления, входят в задачи государственного управления.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами В.П. Безобразовым, А.И. Васильчиковым, А.Д. Градовским, Н.И. Лазаревским в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственной теории того времени местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции, местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления. К заслугам А.Д. Градовского в теоретическом осмыслении местного самоуправления, несомненно, следует отнести то, что в работе «Начала русского государственного права» он первым из русских ученых разделил понятия децентрализации и самоуправления, выделив самоуправление из общего понятия децентрализации. В то же время А.Д. Градовский считал, что особых местных дел, местных задач не существует: все дела, как находящиеся в ведении самоуправления, так и оставленные государством в своей компетенции, по своей сути государственные. Следовательно, и органы самоуправления суть органы государственной власти. [11]

Проблема соотношения самоуправления, централизации и децентрализации нашла отражение и в работах В.О. Ключевского. В соответствии с его представлениями местное самоуправление есть более или менее самостоятельное ведение местных дел представителями местных обществ с правом облагать население, распоряжаться общественным имуществом, местными доходами и т.п. Вместе с тем историк понимал, что подобное теоретическое представление природы местного самоуправления во многом противоречит тем реалиям, которые наблюдаются в жизни российского общества. [41.С.17] Н.М. Коркунов, признавая государственную природу органов самоуправления, стремился определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического управления. В двухтомном «Русском государственном праве» он выступал против признания принципа выборности в качестве основного момента, отличающего органы самоуправления от органов административных. [22] При этом он не признавал и теорию Р. Гнейста, в соответствии с которой характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц. Н.М. Коркунов видел главную черту самоуправляющихся союзов в их корпоративной самостоятельности, в том, что органы самоуправления являются органами не государства, а местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами права, поэтому они находятся с государством в публично-правовых отношениях.

Профессор Н.И. Лазаревский в сборнике «Мелкая земская единица» пытался свести отличительные признаки самоуправления к его независимости от воли

центральной государственной власти, к свободе (предоставленной государством) в сфере его компетенции. Для обеспечения реальной независимости органов самоуправления, по мнению ученого, наилучшими средствами являются гласный характер деятельности, по крайней мере части органов самоуправления, избрание должностных лиц самоуправления, и притом на более или менее краткий срок и принадлежность должностных лиц к местному населению. [29.С.321]

Государственная теория самоуправления повлияла на разработку земской реформы 1890 г., которая усилила бюрократический контроль над земской системой, хотя и не привела к полному ее подчинению государству. Признание органов местного самоуправления органами самоуправляющихся союзов юридических лиц публичного права привело к дальнейшему развитию теории местного самоуправления, в рамках которой как необходимые признаки данного института рассматривались независимость и принадлежность должностных лиц к местному населению.

Политическая теория также является одной из разновидностей государственной теории. Сущность ее заключается в противопоставлении земщины опричнине. «Общественность» здесь противопоставлялась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Привлечение общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан, поступивших на правительственную службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем волеизъявлении.

П. Стучка выдвигает, наряду с приведенными теориями, еще «органическую теорию» самоуправления - как направление переходное к теории государственной. «Эта теория приравнивает все государство живому организму. Государство - это сложная личность. Низшая его организация это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публичноправовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму» [39.С.65].

Теория муниципального дуализма сторонниками которой являются Ж. Бардо, О. Зеевальд и др. говорит об общественно-государственной природе местного самоуправления. Местные власти оказываются обязаны решать вопросы, сформулированные центральным правительством. В то же время отдельные общегосударственные задачи невозможно решить без непосредственного участия органов

местного самоуправления. Естественно, это ведет ко все более тесной взаимной интеграции государственных властных структур и органов местного самоуправления. В настоящее время преобладает взгляд, что все права общины относятся к категории делегированных, то есть территориальные коллективы имеют «собственные», «естественные» права, но юридическую значимость эти права приобретают только после освящения их законодателем. Закон при этом не создает этих прав, а предоставляет им возможность проявляться в определенных пределах. Таким образом, местные власти могут действовать по своему усмотрению только в пределах предоставленных полномочий и при условии выполнения ими определенных государством обязательных функций. К тому же государство сохраняет за собой набор определенных средств воздействия на местную власть, начиная с субсидий и заканчивая правом передачи ненадлежаще осуществляемой функции другому органу». [32.С.71]

Двойственная природа местного самоуправления, которая служит основой теории муниципального дуализма, получила развитие в последнее десятилетие XX в. В значительной степени она связана с признанием того, что ни одна из ранее отмеченных теорий не соответствует всему многообразию существующих видов местного самоуправления, так как возводит в абсолют какой-либо один из признаков местного самоуправления. Современные процессы общественного развития, связанные со всеобщей глобализацией, требуют адекватной реакции в целях сохранения в достаточной степени индивидуальных особенностей местных сообществ, территориальных и национальных традиций.

Теория дуализма разработана еще недостаточно, однако ее содержание характеризуют ряд признаков, среди которых наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания, невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел, реализация органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера, сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал, выполнение органами местного самоуправления полномочий, делегированных государством и наличие государственного характера у предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Дуализм местного самоуправления проявляется также и в том, что, с одной стороны, местное самоуправление не учреждается государством, а признается и гарантируется им, т.е. рассматривается как естественное и неотчуждаемое право населения (см., например, ст. 12 Конституции РФ). [21] Однако, с другой стороны, создание муниципальных образований и соответственно определение вопросов местного

значения, местных дел, полномочий органов местного самоуправления и т.д. носит производный от государства характер и, конечно же, регулируется государством.

Теория социального обслуживания основной упор делает на осуществлении муниципалитетами одной из основных своих задач: предложение услуг жителям, организация обслуживания населения муниципалитета. Согласно этой теории, основной целью муниципальной деятельности является благосостояние жителей коммуны.

В течение XX века сложился еще ряд теорий, среди которых теория муниципального социализма, социал-реформистская, теория производственного самоуправления и т.д.

Социал-реформистская теория исходила из возможности социалистической эволюции буржуазного местного самоуправления без революционной трансформации общества в социалистическое. Учёный Н.В. Постовой доказывал, что местное самоуправление может осуществляться в форме производственного самоуправления, в нём местное, общинное и производственное самоуправление выглядят тождественными. Австромарксистская концепция перехода к социализму К. Реннером была названа «теорией муниципального социализма», которая предусматривала развитие «очагов социализма» внутри буржуазного общества и постепенного «врастания» капитализма в социализм. Некоторые учёные выделяют институциональную теорию, в рамках которой местное самоуправление рассматривается как политический институт со всеми присущими этому институту качествами и характеристиками.

В основе современных взглядов на местное самоуправление лежат многие теоретические положения, выдвинутые в трудах отечественных и зарубежных правоведов XIX-XX вв. Теоретические и политические пристрастия конкретной концепции, объясняются реальной социально-политической обстановкой. Реализация муниципальной реформы всегда в своей концептуальной основе должна опираться на одну из теорий самоуправления. В истории России наиболее близкой к реальной жизни из теорий местного самоуправления оказалась государственная теория самоуправления, но благодаря общественной теории была доказана двойственная природа местного самоуправления. В девяностые годы XX века упор был сделан на хозяйственную теорию, в основе которой было самофинансирование и хозрасчет в области территориального управления. На смену хозяйственной теории пришла концепция дуализма, но с сильной государственной составляющей. Местные Советы стали элементами государственной системы. Конституция РФ 1993 года была создана в рамках общественной теории местного самоуправления.

В нынешних условиях продолжают оставаться актуальными общественная и государственная теории, которые в различных вариациях используются российскими учеными. Именно по ним развернулась наиболее острая дискуссия в 1993 году в период подготовки Конституции РФ, которая была связана с определением места и роли органов местного самоуправления в системе государственной власти. Тогда предпочтение было отдано сторонникам общественной теории, и норма статьи 12 Конституции РФ была сформулирована в том виде, в каком и действует сегодня.

Государственная теория в определённой степени стала той основой, на базе которой формировался ФЗ № 131. Теория свободной общины стала основой европейской хартии местного самоуправления.

В результате анализа данных теорий мы пришли к выводу, что определение понятия местного самоуправления во многом обусловлено избранной государством теорией или совокупностью теорий этого института публичной власти. Теория местного самоуправления формируется на основе имеющегося практического опыта как отдельно взятого государства, так и группы государств. В свою очередь на основе теорий местного самоуправления формируются концепции, модели местного самоуправления.

Под моделью местного самоуправления понимается форма организации местной власти, воплощающая в себе наиболее существенные характеристики различных муниципальных систем и выступающая в качестве их типичного представителя. [15.С.9]

В мировой практике принято различать англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую). Эта классификация базируется на взаимоотношениях местных органов между собой и с вышестоящими властями. [4.С.127]

В рамках англосаксонской модели местные представительные органы формально выступают как действующие автономно, в пределах предоставленных им полномочий, и прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Муниципалитеты действуют в пределах своих полномочий, т.е. совершают действия, лишь прямо предписанные законом. В противном случае акты местных властей считаются совершенными с превышением полномочий и могут быть признаны судом не имеющими силы. Уполномоченные центрального правительства на местах отсутствуют, контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем через центральные министерства и через суд.

Англосаксонская модель построена на общественной теории местного самоуправления, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию. Применительно к англосаксонской концепции местное самоуправление целесообразно определить следующим образом.

Местное самоуправление - это местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования непосредственно, а также формируемыми ими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления без вмешательства центральных органов власти на основе реальной материально-финансовой базы в целях решения задач местного значения.

Континентальная модель местного самоуправления основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. На местном уровне работают специальные уполномоченные правительства, которые осуществляют контроль над органами местного самоуправления. В основе правового регулирования компетенции органов местного самоуправления лежит принцип, полагающий что муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Континентальная модель построена на основе государственной теории самоуправления. С учетом исторического и современного опыта понятие местного самоуправления, основанное на континентальной концепции можно определить, следующим образом.

Местное самоуправление - это установленная государством в законах местная публичная власть, реализуемая в рамках закона на территории соответствующего муниципального образования путем управления, осуществляемого жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления на основе реальной материально-финансовой базы, в целях решения задач местного значения и выполнения значительной части государственных дел с учетом интересов населения.

Местное самоуправление в ряде стран сходно с обеими моделями и обладает при этом и некоторыми специфическими чертами, что позволяет говорить о смешанных формах управления на местах. Система местных органов строится в соответствии с административно-территориальным делением, которая в унитарных государствах относится к компетенции центральной власти, а в федеративных – чаще к компетенции субъектов федерации.

Система местного самоуправления функционирует значительное количество времени на основе и англосаксонской, и европейской континентальной модели. Каждое общество, каждое государство разрабатывает и применяет, как правило, концепцию местного самоуправления, соответствующую исторически сложившимся традициям.

Именно в рамках дуалистического подхода сегодня идёт развитие муниципальной системы управления. Теоретические исследования в области местного самоуправления показывают, что проведение четкой границы между местным самоуправлением и государственным управлением, их абсолютное разделение необоснованно.

Таким образом, Система местного самоуправления – это совокупность организационно-правовых форм реализации местного самоуправления. Систему местного самоуправления следует также определить как совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе реализации управленческих функций. При этом следует иметь в виду, что сложившаяся система в одном муниципальном образовании совершенно независима от аналогичной системы другого муниципального образования.

Так, согласно Конституции РФ, местное самоуправление в РФ осуществляется гражданами в различных организационных формах. По своему назначению эти организационно правовые формы образуют единую систему местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образованиях, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

1.2 Принципы формирования структуры органов местного самоуправления

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления являются его организационные основы, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также их взаимодействие с органами государственной власти.

В любом государстве способность органов местного управления эффективно выполнять свою задачу во многом зависит от того, как они организованы. Известно, что организационный аспект имеет структурную и функциональную стороны. Применительно к механизму местного самоуправления это означает прежде всего создание соответствующей системы органов местного самоуправления, разработку структуры этих органов, установление компетенции каждого из них, подбор и расстановку кадров.

В соответствии с Конституцией РФ носителем и единственным источником власти в РФ является народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3). При этом

ч. 2 ст. 130 Конституции РФ конкретизирует ч. 2 ст. 3 и предусматривает осуществление гражданами местного самоуправления «через выборные и другие органы местного самоуправления». [20]

Термин «структура» используется во многих отраслях познаний, но законодательного закрепления данное понятие не имеет. Существуют различные точки зрения относительно данного понятия, но однозначного вывода из теоретических исследований ученых сделать нельзя.

Считается, что понятие «структура органов местного самоуправления» неоднозначно. Возможно его узкое и широкое толкование. Согласно узкому толкованию структура органов местного самоуправления – это система имеющих самостоятельный статус органов, которые на данной территории осуществляют функции и полномочия местного самоуправления. В широком смысле слова понятие структура органов местного самоуправления включает также внутренние подразделения представительного органа (например, наличие постоянных комиссий) и исполнительного органа (например, отделы, управления, службы в местной администрации). Предметом вопроса о структуре органов местного самоуправления является прежде всего система органов, имеющих самостоятельный статус, и соотношение их полномочий и ответственности. Согласно такой научной позиции и исходя из Конституции РФ нет оснований ограничиваться узким толкованием понятия структура органов местного самоуправления. Согласно Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в уставах муниципальных образований. [8.С.14]

Являясь важнейшим средством реализации права граждан на осуществление самоуправления, органы муниципальной власти находятся в таких отношениях с населением, которые обеспечивали бы людям возможность решающего влияния на их деятельность. Речь идет прежде всего об определении гражданами структуры этих органов.

Федеральный закон N 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления обозначил как «перечень» этих органов. Это понятие идентифицировано с понятием системы органов. В этом же смысле Закон употребляет понятие структуры местной администрации, куда входят органы администрации. [35]

В 1996 г. Конституционный Суд РФ указал, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления. Поскольку содержание «общих принципов» в Конституции не определено, законы об этих

принципах могут включать различные ограничения самостоятельности населения. Используя эту правовую возможность, новый Федеральный закон указывает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в структуре органов местного самоуправления обязательно должны быть не только представительный орган, но и глава муниципального образования и местная администрация.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Следуя Конституции РФ (ч. 2 ст. 130), органы местного самоуправления следует разделять на выборные и невыеборные. Закон N 131-ФЗ не устанавливает полного перечня выборных органов. Предусматривая обязательность таких органов, он определяет основные из них, относя образование иных выборных органов на усмотрение муниципального образования.

Выборность и не выборность органов местного самоуправления - это разграничение органов по порядку их образования. Такое разграничение не дает представления о функциональном назначении органов местного самоуправления в их системе. Содержательная классификация данных органов сводится прежде всего к их делению на представительные и исполнительные. Представительные органы выборные, осуществляющие функцию, которая заключается в выявлении и формировании интересов населения муниципального образования, т.е. в выработке на основе сопоставления, обсуждения, консенсуса общей воли многих депутатов, выражающих, в свою очередь, интересы различных групп населения, и в конечном счете в выработке решений, определяющих пути развития муниципального образования. Такие решения требуют, в свою очередь, действий, направленных на претворение намеченного в жизнь. Этим занимаются исполнительно-распорядительные органы, которые могут быть выборными и невыеборными. [23.С.87]

На исполнительно-распорядительные и представительные органы в чистом виде делить органы местного самоуправления довольно сложно, поскольку имеются варианты выполнения отдельных функций представительных органов исполнительно-

распорядительными органами и наоборот. Могут быть избраны коллегиальные органы, которые будут выполнять отдельные функции местного самоуправления, но они не получают функции общего характера, которыми наделены представительные органы.

Еще одно основание классификации органов местного самоуправления - это классификация по способу принятия решений - коллегиальному или единоличному. Данный способ предопределяется как функциональным назначением органа, так и характером принимаемых им решений. Представительный орган не может быть единоличным. Его основное назначение - интегрирование интересов различных групп населения, представленных коллективом депутатов. Коллегиальными органами являются также органы муниципального контроля, которые со своих позиций могут рассматривать важные вопросы местной жизни.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями в решении вопросов местного значения. Собственные полномочия - это относительно постоянные, устойчивые полномочия, отраженные в базовом документе местного самоуправления - уставе муниципального образования. Их изменение возможно на основе изменения устава. В то же время изменения компетенции в уставе могут быть вызваны федеральными законами. При этом речь может идти не только о вопросах местного значения, но и об отдельных государственных полномочиях, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Органы, наделенные собственными полномочиями, вполне самостоятельно принимают решения в пределах этих полномочий. Вместе с тем в системе органов местного самоуправления есть и такие подразделения, которые только обеспечивают деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц. Следовательно, при анализе системы органов местного самоуправления возможны разнообразные подходы к их классификации.

Структура органов местного самоуправления, согласно Федеральному закону N 131-ФЗ, может определяться двояким образом: населением на местном референдуме, в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан или представительным органом вновь образованного муниципального образования - и закрепляется в уставе муниципального образования.

Согласно Закону, референдум применяется для определения структуры муниципальных органов в случае создания на территориях вновь образованных муниципальных образований или в случае преобразования существующего муниципального образования.

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Местный референдум проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу Закона субъекта Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, которая образована в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним Законом субъекта Федерации о проведении местного референдума.

Избирательная комиссия субъекта Федерации формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения референдума, а также осуществляет иные, предусмотренные Федеральным законом N 131-ФЗ и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации полномочия комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

[48]

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются структура (перечень) и наименование органов местного самоуправления, а также порядок избрания и полномочия главы муниципального образования - в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ при отсутствии инициативы населения о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Причем решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры

органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Итак, структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, контрольно-счетный орган муниципального образования и иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Относительно муниципального образования «Томский район», структуру органов местного самоуправления составляют Дума Томского района - представительный орган муниципального образования «Томский район». Глава Томского района - глава муниципального образования «Томский район», возглавляющий одновременно Администрацию Томского района. Администрация Томского района - исполнительно-распорядительный орган муниципального образования «Томский район». Счетная палата муниципального образования «Томский район» - контрольный орган муниципального образования «Томский район». [44]

Вышеперечисленные органы местного самоуправления обладают в соответствии с действующим законодательством и Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Под представительным органом местного самоуправления следует понимать специальный орган, действующий на территории отдельного муниципального образования, наделенный правом представлять интересы населения данного муниципального образования, в том числе правом принятия от его имени решений.

Представительское направление деятельности органов местного самоуправления влечет за собой особый порядок установления их полномочий. Согласно Закона № 131-ФЗ устанавливаются общеобязательные для всех представительных органов местного самоуправления вопросы исключительной компетенции, круг которых не может быть уменьшен Уставом муниципального образования. Согласно Закона № 131-ФЗ полномочия представительного органа местного самоуправления носят срочный характер. Срок полномочий представительного органа муниципального образования не может превышать пяти лет. Статья 130 Конституции Российской Федерации устанавливает необходимость наличия в системе местного самоуправления выборных органов.

Согласно ст. 34 и 35 Закона 131-ФЗ Уставом муниципального образования должны быть урегулированы порядок формирования, структура, численность, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и организация деятельности. В

исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления находятся принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении, определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества, а также определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и контроль исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. При этом в соответствии с Законом о местном самоуправлении глава муниципального образования занимает одновременно либо должность главы представительного органа муниципального образования, либо должность главы местной администрации. В первом случае он может занять свою должность либо по результатам муниципальных выборов, либо будучи избранным из состава представительного органа, во втором – только по результатам муниципальных выборов. Исключением из указанного правила, являются сельские поселения, в которых глава муниципального образования может совмещать должности главы представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. [32.С.98]

Местной администрацией глава руководит на принципах единоначалия. В зависимости от выбранной в муниципальном образовании схемы управления он может являться главой муниципального образования, либо назначаться на должность по результатам конкурса.

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава района является главой муниципального образования, высшим должностным лицом района, наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава района как Глава муниципального образования представляет район в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования, подписывает и обнародует в порядке установленном уставом, нормативные правовые акты, принятые думой района, издает в пределах своих полномочий правовые акты, осуществляет иные полномочия, закрепленные за ним законодательством Российской Федерации и уставом.

Глава района как глава администрации руководит деятельностью администрации района, организует и обеспечивает исполнение полномочий администрации по решению вопросов местного значения; организует и обеспечивает исполнение отдельных полномочий, переданных администрации района органами местного самоуправления, приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности от имени муниципального образования, представляет администрацию района в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями. А также обладает рядом полномочий, среди которых издание правовых актов по вопросам, отнесенным к полномочиям главы района и администрации района, а также по вопросам организации деятельности администрации района, назначение и освобождение от должности руководителей органов администрации района, определение их полномочий. Организует прием граждан, принимает решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для муниципального образования работ в целях решения вопросов местного значения в соответствии с уставом. [37.С.121]

Согласно Закону № 131-ФЗ местная администрация – это исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, наделенный Уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местная администрация является единственным органом местного самоуправления из предусмотренных Законом № 131-ФЗ, который является постоянно действующим, т.е. возможность прекращения ее полномочий законодательно не установлена. Эта особенность делает местную администрацию основой системы местного самоуправления любого муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом под структурой администрации понимается перечень структурных подразделений и схема подчиненности (распределение полномочий по общему руководству структурными подразделениями между высшими должностными лицами администрации).

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, образование, здравоохранение и другие), функциональные осуществляют отдельные функции в сфере муниципального управления (планирования, контроля и т.п.), территориальные – осуществляют полномочия местной администрации на отдельных территориях муниципального образования. [43.С.119]

Структура администрации Томского района формируется главой Томского района в соответствии с действующим законодательством и Уставом. Перечень органов Администрации Томского района утверждается Думой Томского района по представлению Главы Томского района. В структуру Администрации могут входить отраслевые (функциональные) органы Администрации Томского района, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения. Отраслевые (функциональные) органы Администрации Томского района могут обладать правами юридического лица. Основанием для государственной регистрации органов Администрации Томского района в качестве юридических лиц является решение Думы Томского района об учреждении таких органов и положения о них, утвержденные Думой Томского района.

Важное направление деятельности администрации – ее взаимодействие с представительным органом муниципального образования, подготовка проектов нормативных и других документов, требующих рассмотрения в представительном органе согласно законодательству и уставу муниципального образования. В качестве субъекта правотворческой инициативы в этих вопросах выступает глава администрации. [2.С.98]

Избирательная комиссия муниципального образования «Томский район» организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ Томского района, преобразования Томского района.

Таким образом, структура органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях строится на общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного

значения между структурными подразделениями. На формирование конкретной организационной структуры местной администрации оказывает влияние несколько факторов, основными из которых являются:

1. Тип муниципального образования. Он предопределяет перечень вопросов местного значения, из которого складываются полномочия администрации.

2. Цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования. В зависимости от выбранных приоритетов развития будут «усиливаться» те звенья управления, на которые возложены функции по достижению соответствующих целей и решению задач.

3. Размер территории, численность и состав населения муниципального образования. В крупных городах выстраиваются более сложные структуры администрации, предусматривающие, в том числе, и наличие территориальных структурных подразделений.

4. Уровень развития производства и рыночной инфраструктуры. В более развитом в указанном отношении муниципальном образовании существует больше возможностей для аутсорсинга, т. е. передачи отдельных функций администрации, не носящих властного характера, более эффективному исполнителю.

5. Различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические. Они определяют необходимость создания структурных подразделений, которые не являются типичными по функциональному назначению и могут отсутствовать в большинстве муниципальных образований.

1.3 Компетенции органов местного самоуправления

Проблема определения компетенции органов местного самоуправления является одной из ключевых для формирования правовой основы местного самоуправления и организации деятельности местной власти. Более того, эффективность всей публичной системы власти находится в зависимости от рационального распределения компетенции между ее уровнями.

Сфере компетенции местного самоуправления посвящена ст. 4 Европейской Хартии местного самоуправления, согласно которой основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Пункт 2 ст. 4 Хартии предусматривает полную свободу действий органов местного самоуправления в пределах, установленных законом, для реализации собственной инициативы по любому

вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа.

Закрепляя основы компетенции местного самоуправления, Конституция в ст. 130 вводит понятие вопросов местного значения и в ст. 132 предоставляет органам местного самоуправления наиболее важные полномочия по их решению: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка. Кроме того, та же статья устанавливает, что органы местного самоуправления решают иные вопросы местного значения, а также предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. [33.С.19]

На основании данных положений можно сделать вывод о выделении для местного самоуправления двух видов компетенции – собственной и делегированной. Собственная компетенция устанавливается законами (Конституцией, федеральными законами и законами субъектов РФ), а также подзаконными нормативными актами федерального, регионального и местного уровня. Делегированная компетенция является государственной компетенцией (компетенцией Российской Федерации или субъекта РФ), переданной местному самоуправлению (муниципальному образованию) федеральным законом или законом субъекта РФ соответственно.

Важнейшие задачи местного самоуправления определены и в других статьях Конституции. Так, согласно ст. 40, «органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище», «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из муниципальных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами». Статья 41 предусматривает, что «медицинская помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается жителям бесплатно». В ст. 43 гарантируется «общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

Закон о местном самоуправлении в главе 3 устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа, а также полномочия органов местного самоуправления по их решению; глава 4 предусматривает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. [35]

Такой подход законодателя к формированию компетенции местного самоуправления позволяет установить минимально необходимый перечень функций и

полномочий, свойственный его природе и гарантированный Федеральным законом, уточнить его применительно к особенностям субъекта РФ и муниципального образования, а также передать на уровень местного самоуправления отдельные полномочия, свойственные государственным органам, но наиболее эффективно исполняемые на местном уровне, с сохранением государственного контроля за исполнением этих полномочий.

Под вопросами местного значения в названном Законе понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией и федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Указанный закон детально разграничивает вопросы местного значения по каждому уровню территориальной организации местного самоуправления (поселение, муниципальный район, городской округ) в соответствии с объективными возможностями муниципального образования и требованиями государственной политики в различных сферах. Он также предусматривает, что муниципальные образования вправе решать иные вопросы, не исключенные из их компетенции и не отнесенные к компетенции других муниципальных образований и органов государственной власти, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Вопросы местного значения можно сгруппировать по направлениям деятельности – это управление муниципальной собственностью и местными финансами (формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения).

Организация, содержание и развитие муниципальных служб: предприятий и учреждений, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения в различных сферах местной жизни, создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах (организация предоставления коммунальных услуг; транспортное обслуживание и дорожное строительство; обеспечение жильем; создание условий предоставления услуг связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, культуры; создание условий для организации досуга, массового отдыха, занятия физической культурой и спортом; организация благоустройства и озеленения, вывоза мусора и др.).

Выделяют следующие критерии определения принадлежности властных полномочий к вопросам местного значения: вопросы, входящие в компетенцию органов

местного самоуправления, должны касаться, прежде всего, интересов населения соответствующей территории; решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т. п.); решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы; реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения; способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов. [26.С.321]

Вопросы местного значения являются одной из составляющих компетенции органов местного самоуправления и дают представление о сферах и направлениях их деятельности. Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления наделяются соответствующими полномочиями.

Наиболее значимыми законодательно закрепленными полномочиями органов местного самоуправления являются принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями; регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро - и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального

образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ а также учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации и осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами. [36.С.139]

Федеральное законодательство не регламентирует весь объем полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, предоставляя это право законодательству субъектов РФ и нормативно-правовым актам муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления должны закрепляться в уставе муниципального образования.

В целом, под компетенцией местного самоуправления понимается круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления. [1.С.62]

Под предметом ведения следует понимать те сферы (области) жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция. Причем в данном случае речь идет именно о различных областях местной жизни, вопросах местного значения.

Полномочия местного самоуправления – это строго очерченный и закрепленный нормами муниципального права (Конституцией РФ, федеральным законодательством, правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления) за населением, выборными и иными органами местного самоуправления перечень конкретных прав и обязанностей, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований.

В Законе № 131-ФЗ предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления установлены исходя из следующих отправных положений.

Вопросы местного значения, являющиеся предметом ведения местного самоуправления, разделены по типам муниципальных образований на вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа. Общими для всех типов муниципальных образований являются вопросы формирования, утверждения и исполнения соответствующих бюджетов, контроль за их исполнением, установление,

изменение и отмена закрепленных за данным уровнем местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом. Остальные вопросы местного значения четко разграничены между поселениями и муниципальными районами, а за городскими округами закреплены все вопросы местного значения поселений и муниципальных районов.

К ведению поселений отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Это: обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, организация в границах поселения тепло- и водоснабжения, водоотведения, снабжения топливом, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития массовой физической культуры и спорта, массового отдыха, благоустройство и озеленение территории, планирование застройки поселений, организация освещения улиц, установка уличных указателей и т.п.

Многие вопросы местного значения отнесены к предметам ведения и поселения, и муниципального района. Разграничение между ними произведено по такому принципу, что в границах поселения за их решение отвечает оно само, а за межпоселенческие вопросы – муниципальный район. [45.С.24]

Исключительно на уровень муниципального района вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание. К ним относятся: предоставление начального и среднего общего образования, дошкольного образования, отдыха детей в каникулярное время, основных видов медицинской помощи, организация и осуществление экологического контроля территории и ряд других. [16.С.21]

Учитывая различные возможности отдельных поселений, закон устанавливает, что органы местного самоуправления поселения и муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу части полномочий. Данная норма позволяет экономически слабому и дотационному поселению передавать часть своих функций муниципальному району (с соответствующим сокращением объема дотаций), а городскому поселению – принимать на себя ряд функций муниципального района с соответствующими финансовыми ресурсами. [24.С.98]

Кроме того, согласно федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом

осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, относятся организация местного самоуправления в муниципальных образованиях, его правовое закрепление в уставе муниципального образования, правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями других форм собственности, местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов и др. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки территорий, формирование программ развития местного сообщества, землеустройство, использование природных ресурсов, охрана природы, организация, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, торговое и бытовое обслуживание населения, организация, содержание и развитие социально-культурного обслуживания населения, а также социальная поддержка и содействие занятости населения и обеспечение законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан и др.;

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов РФ с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

2 Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район».

2.1 Факторы формирования показателя степени удовлетворенности населения работой органов МСУ

В литературе по управлению в социально-экономических системах методология исследования базируется на представлении о том, что эффективность деятельности определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата, полученного в системе, с затратами, направленными на его достижение. [14.С.322] В связи с этим под эффективностью деятельности органов местного самоуправления следует понимать меру реализации целей, задач и планов, показывающую, какое конкретное воздействие они оказали на развитие муниципального образования, социально-экономическую активность граждан, их знания, чувства, убеждения, практическое поведение и деятельность. В данном случае, эффективность является эмпирическим доказательством достижения реальных успехов в развитии местного самоуправления, территории муниципального образования, информировании населения, в решении поставленных местными сообществами экономических, социальных, культурных и иных задач.

Основной целью органов местного самоуправления является осуществление воздействия на управляемую систему территориального образования для ее перевода в состояние, обеспечивающее создание условий для производства и воспроизводства непосредственной жизни, а также повышения качества жизни и свободного развития человека. По этим трем составляющим основной цели муниципального образования должны определяться и показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Степень удовлетворенности населения работой органов МСУ является необходимым показателем оценки эффективности деятельности этих органов, определенным в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в распоряжении правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р. [51]

В целях реализации этого положения Указом Президента РФ № 607 был утвержден соответствующий перечень показателей. Кроме того, отдельные методические аспекты

представлены в распоряжении Правительства РФ № 1313-р и в нормативно-правовых актах о внесении изменений в него.

Согласно Указу № 607 оценку деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации предлагается проводить, как по количественным показателям, так и по степени удовлетворенности населения качеством предоставляемых публичных услуг, в том числе дошкольным образованием, общим образованием, дополнительным образованием, деятельностью органов местного самоуправления, их информационной открытостью. Указ № 607 также предусматривает разработку системы отчетности органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ, ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта РФ.

Главам администраций городских округов и муниципальных районов предписано представлять доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности соответствующих органов местного самоуправления за отчетный год. В дополнение к этому предусматривается обязательная публикация докладов в сети Интернет, что существенно расширяет информационную открытость органов местного самоуправления, дает возможность каждому жителю муниципального образования оценить эффективность работы, избранной им власти и сравнить ее с результатами работы в других муниципальных образованиях. Такой анализ позволяет выявлять сферы, требующие приоритетного внимания не только органов местного самоуправления, но и органов государственной власти.

Таким образом, именно удовлетворенность жителей условиями проживания на данной территории можно считать конечной целью деятельности органов местного самоуправления и основным критерием результативности их работы. Исследования общественного мнения жителей в зарубежных странах получили достаточно широкое распространение, как механизм оценки качества местного самоуправления, превысив популярность использования количественных показателей результативности деятельности органов власти.

Согласно Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1317 «О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования

системы государственного управления», сформированы перечни основных и дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Данные перечни включают статистические данные по девяти блокам, характеризующим различные направления деятельности органов местного самоуправления:

1. Экономическое развитие.
2. Дошкольное образование.
3. Общее и дополнительное образование.
4. Культура.
5. Физическая культура и спорт.
6. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем.
7. Жилищно-коммунальное хозяйство.
8. Организация муниципального управления.
9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

В рамках данной работы, с целью выявить сферы, требующие приоритетного внимания властей, а также сформировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления, был проведен мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район». Использовалась информация, содержащаяся в докладах главы администрации Томского района.

Экономическое развитие. Качество жизни является сложной социально-экономической категорией и определяется тем, в какой мере осуществлены потребности людей и насколько они этим удовлетворены; как результаты этой реализации соотносятся с социальными стандартами и ресурсами общества. Качество жизни выступает как чрезвычайно широкое понятие, включающее в себя показатели как экономические, определяющие уровень жизни населения, так и социально-психологические, выражающиеся в степени удовлетворенности условиями жизнедеятельности самих людей. Оно также включает в себя такие немаловажные компоненты как состояние рынка труда, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культуру, физическую культуру и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организацию муниципального управления и др. Кроме того, качество жизни предполагает участие всех членов общества в принятии жизненно важных решений и использовании возможностей, предоставляемых социальными, экономическими,

политическими, правовыми условиями функционирования общества и государства. Однако можно утверждать о том, что одним из наиболее важных факторов обеспечения высокого уровня и качества жизни населения выступает фактор экономического благосостояния населения, который обеспечивает социально-экономические условия жизнедеятельности общества, отражающиеся в материальном благосостоянии каждого индивида, каждой семьи.

Важным показателем развития территории является степень развития бизнеса и тех возможностей, которые создает, в том числе, и местная власть.

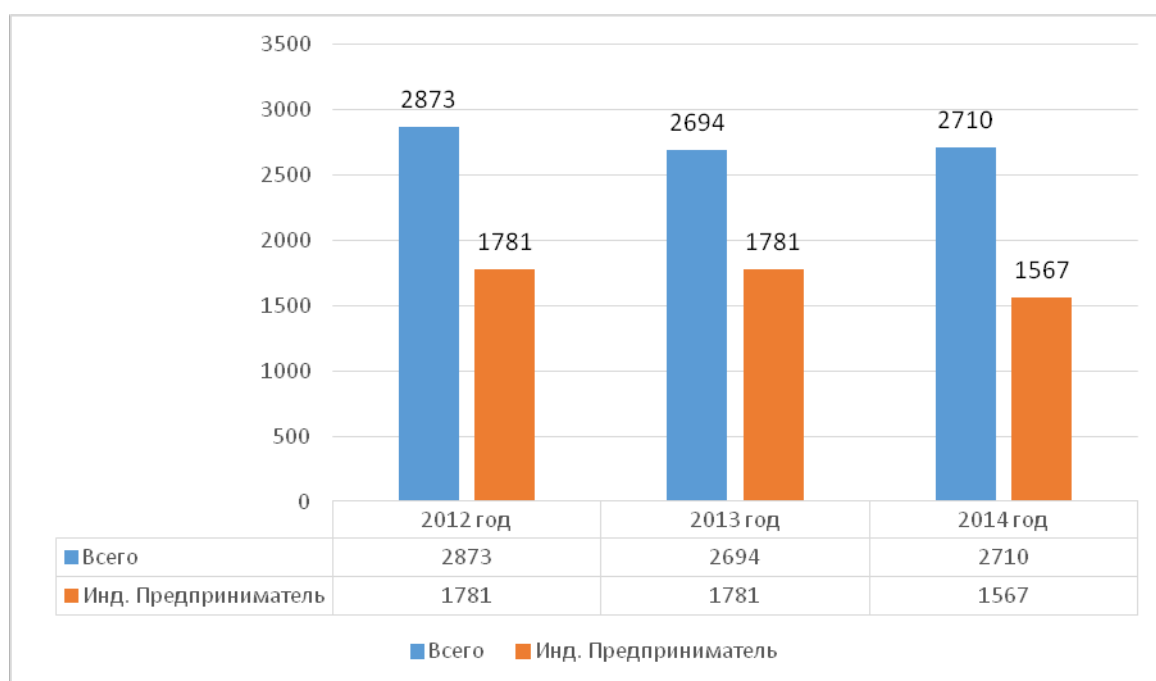


Рисунок 1 - Число субъектов малого и среднего предпринимательства.
Динамика 2012-2014 гг.

Как видно из диаграммы общее число субъектов малого и среднего предпринимательства в 2013 году уменьшилось по сравнению с 2012 годом. В 2014 году наблюдается некоторая положительная динамика. Однако, если число индивидуальных предпринимателей в 2013 году оставалось на уровне 2012 года, то в 2014 г. Данный показатель пошёл на спад. Это связано, прежде всего, с существенным увеличением отчислений во внебюджетные фонды, недоступностью кредитования для микропредприятий, удорожанием стоимости кормов в сфере сельского хозяйства. И, как следствие, перевода из вида предпринимательства «крестьянско-фермерское хозяйство» в «личное подсобное хозяйство».

Таблица 1 - Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций

2012 год	2013 год	2014 год
65%	64,80%	64,82%

Анализ доли среднесписочной численности работников малых и средних предприятий показал отрицательную динамику на 2013 год и незначительные изменения в 2014 году. Снижение данного показателя происходит в основном ввиду уменьшения объема инвестиций в основной капитал и по причине недостаточной поддержки малого предпринимательства со стороны государства в условиях нестабильной экономической ситуации в части снижения отчислений во внебюджетные фонды, упрощения требований со стороны банков для получения кредитов для субъектов малого и среднего предпринимательства, снижения процентной ставки по кредитам. Существующие проблемы малого предпринимательства препятствуют более динамично увеличивать объемы производства, проводить расширение действующего бизнеса, создавать новые малые предприятия. Этот показатель является одним из важнейших показателей, характеризующих эффективность использования трудовых ресурсов и хозяйственную деятельность муниципального образования.

Таблица 2 - Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя

2012 год	2013 год	2014 год
60337,7	43682	25148

В динамике объемов инвестиций в основной капитал, по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики, так же наблюдается снижение показателя. Это происходит в основном ввиду уменьшения объема инвестиций такими крупными предприятиями как ЗАО «Сибирская Аграрная Группа Мясопереработка», ООО «Томскнефтепереработка», ООО «Аэропорт ТОМСК». Объем инвестиций в основной капитал крупными организациями составил в 2014 г. 2 150 980 тыс. руб., что в 2 раза меньше за аналогичный период 2013 года.

Таблица 3 - Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района)

2012 год	2013 год	2014 год
57,98%	61,75%	62,66%

В данном сегменте наблюдается положительная динамика. Этому способствовал рост количества земельных участков, являющихся объектами налогообложения. Власть должна активнее работать по данному показателю. Это будет способствовать повышению эффективности и прозрачности использования объектов недвижимого имущества, совершенствованию структуры и состава муниципальной собственности, увеличению поступлений денежных средств в бюджет от использования муниципального имущества и распоряжения муниципальным имуществом.

Таблица 4 - Доля прибыльных сельскохозяйственных организаций в общем их числе

2012 год	2013 год	2014 год
63%	73,08%	76%

Последствия засухи в 2012 году проявились на результатах работы животноводства в 2013 и 2014 годах в полной мере. Недостаток кормов оказал негативное влияние на приплод крупного рогатого скота. Несмотря на это, в 2013 и 2014 гг. наблюдается общая положительная динамика. Среди стабильно и эффективно работающих предприятий следует отметить: ООО «Кисловское», ООО «Трубачево, ООО «Агрофирма «Зоркальцевская», ООО «Племзавод Заварзинский».

Таблица 5 - Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения (км)

2012 год	2013 год	2014 год
200,6	1179	1206,7

Показатель доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, увеличился, по данному показателю произошло ухудшение значения, а в наших условиях это один из важнейших показателей развития.

Таблица 6 - Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района)

2012 год	2013 год	2014 год
1,70%	1,72%	1,71%

По данному показателю динамика остаётся практически без изменений. Прогнозируется что данный показатель будет снижаться за счет увеличения среднегодовой численности населения Томского района.

Таблица 7 - Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций

2012 год	2013 год	2014 год
21088	25232	27653,1

По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Томской области в 2014 году среднемесячная заработная плата по ряду крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций, составила 27653,1 руб.

Дошкольное образование.

Таблица 7 - Доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях в общей численности детей в возрасте 1-6 лет

2012 год	2013 год	2014 год
59,11%	63,3%	58,84%

Снижение данного показателя в 2014 году обусловлено увеличением численности детей в возрасте 1-6 лет на 5,3% к уровню в 2013 года.

Таблица 8 - Доля детей в возрасте 1-6 лет, стоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1-6 лет.

2012 год	2013 год	2014 год
48,85%	28,57%	22,82%

По данному показателю наблюдается уменьшение. Снижение значений данного показателя свидетельствует об эффективности деятельности органов местного самоуправления. Данный показатель используется для экспертной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Таблица 9 - Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений

2012 год	2013 год	2014 год
11,11%	16,00%	34,78%

Ухудшение показателя происходит по причине увеличения количества муниципальных дошкольных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, а также снижения общего количества муниципальных дошкольных образовательных учреждений. Физический износ зданий образовательных учреждений из-за длительной эксплуатации является серьезной проблемой. Большинство зданий и сооружений учреждений образования требуют капитального ремонта.

Общее и дополнительное образование.

Таблица 10 - Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам.

2012 год	2013 год	2014 год
97,1%	95,93%	99,62%

Одним из утвержденных показателей для оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти является показатель «Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений». В 2014 году наблюдается положительная динамика.

Таблица 11 - Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений.

2012 год	2013 год	2014 год
1,89%	3,98%	0,34%

Снижение данного показателя происходит за счет увеличения численности выпускников образовательных учреждений, а также более качественной подготовки к сдаче экзаменов по ЕГЭ.

Таблица 12 - Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений.

2012 год	2013 год	2014 год
22,86%	79,0 %	78,33%

Одной из главных задач является создание современных (комфортных, безопасных) условий для обеспечения учебного процесса обучающихся, оснащение учреждений современным оборудованием для обеспечения равных условий для предоставления качественного общего образования в соответствии с требованиями ФГОС. В 2014 году наблюдается незначительное снижение данного показателя.

Таблица 13 - Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений.

2012 год	2013 год	2014 год
25,71%	11,43%	6,17%

В данном сегменте наблюдается положительная динамика.

Таблица 14 - Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях

2012 год	2013 год	2014 год
79,99%	75,73%	81,43%

Предоставление качественного образования предполагает не только обновления содержания образования, но и сохранение здоровья обучающихся. Наблюдается положительная динамика доли детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях.

Таблица 15 - Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях

2012 год	2013 год	2014 год
8,49%	9,59%	7,46%

Снижение показателя произошло за счет снижения числа детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, занимающихся во вторую (третью) смену, а также за счет увеличения общего числа детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях.

Таблица 16 - Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях

2012 год	2013 год	2014 год
79,56 тыс. руб.	109,72 тыс. руб.	105,94 тыс. руб.

Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в 2014 году снизились за счет снижения общего объема расходов бюджета муниципального образования на общее образование в 2014 г., а также увеличения среднегодовой численности учащихся.

Таблица 17 - Доля детей в возрасте 5 - 18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы

2012 год	2013 год	2014 год
27,13%	35,58%	34,04%

Наблюдаемое снижение показателя произошло за счет снижения численности количества детей, занимающихся в учреждениях дополнительного образования и увеличением общей численности детей в возрасте 5 - 18 лет.

Возможность получения качественного образования продолжает оставаться одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан, решающим фактором социальной справедливости и политической стабильности. Удовлетворённость образованием основных субъектов образовательного процесса является одним из показателей оценки эффективности деятельности как отдельных общеобразовательных учреждений, так и муниципальной системы образования.

В целом в сегментах дошкольное образование и общее, и дополнительное по результатам анализа наблюдается положительная динамика, что позволяет говорить о доступности, безопасности и эффективности образования, соответствии его качества требованиям стандарта муниципальной услуги предоставление образования различной направленности детям.

Культура.

Таблица 18 - Уровень фактической обеспеченности учреждениями культуры от нормативной потребности: клубами и учреждениями клубного типа, библиотеками, парками культуры и отдыха

2012 год	2013 год	2014 год
111,4 %	152,38%	116,36%

Уровень фактической обеспеченности клубами и учреждениями клубного типа в районе в 2014 году составляет 116,36% от нормативной потребности. Изменение данного показателя связано с изменениями в структуре учреждений культуры и оптимизационными мероприятиями.

Таблица 19 - Доля муниципальных учреждений культуры, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных учреждений культуры.

2012 год	2013 год	2014 год
48,28%	25,64%	23,08%

Наблюдается снижение данного показателя.

Физическая культура и спорт

Таблица 20 - Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом

2012 год	2013 год	2014 год
6404	6723	8463

Анализ показателя, отражающего число людей, занимающихся физической культурой и спортом в Томском районе, позволяет наблюдать положительную динамику. В Томском районе наблюдается устойчивый рост численности населения систематически занимающегося физической культурой и спортом, что говорит о целенаправленной работе в области совершенствование системы массовой физической культуры и спорта, развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, развитие системы мер направленной на пропаганду физической культуры, спорта и здорового образа жизни, а также совершенствование системы управления отрасли физической культуры и спорта района.

Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем.

Таблица 21 - Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, - всего. В том числе, введенная в действие за один год

2012 год	2013 год	2014 год
20,8 кв. м	20,9 кв. м	20,9 кв. м

По данному показателю значительных изменений не наблюдается. Создание комфортной среды обитания и жизнедеятельности для человека, позволяет не только удовлетворять жилищные потребности, но и обеспечивает высокое качество жизни в целом. Томский район является одним из первых среди районов Томской области по данному показателю. В рамках программы «Жильё для российской семьи» на земельных участках Томского района в границах п. Зональная станция и в Заречном сельском поселении будут реализованы проекты по строительству жилья экономического класса для жителей Томской области. На сегодняшний день в Администрации Томского района ведётся приём заявлений о включении в список граждан Томского района, имеющих право на приобретение жилья экономического класса в рамках данной программы.

Таблица 22 - Площадь земельных участков, предоставленных для строительства в расчете на 10 тыс. человек населения

2012 год	2013 год	2014 год
16,44 гектара	31,33 гектара	57,81 гектара

По землям, предоставленным для жилищного строительства, индивидуального строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства, показатель увеличился.

Таблица 23 - Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, в отношении которых с даты принятия решения о предоставлении земельного участка или подписания протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) не было получено разрешение на ввод в эксплуатацию: Объектов жилищного строительства - в течение 3 лет. Иных объектов капитального строительства - в течение 5 лет

2012 год	2013 год	2014 год
2 400 000 кв.м.	11 533 кв.м.	6 512 кв.м.

Жилищно-коммунальное хозяйство.

Таблица 24 - Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления данными домами.

2012 год	2013 год	2014 год
100%	100%	98,88%

На изменение данного показателя влияет низкое качество услуг управляющих компаний по обслуживанию жилья, рост граждан недовольных качеством оказанных жилищно-коммунальных услуг и соответственно прекращение договоров обслуживания.

По показателю доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-, электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района), наблюдается снижение на 9,81% в 2013 году и на 12,46% в 2014 году в связи с увеличением общего числа организаций коммунального комплекса.

Таблица 25 - Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет

2012 год	2013 год	2014 год
60,5%	61,04%	57,03%

Наблюдается снижение данного показателя, что обусловлено ростом числа многоквартирных домов, имеющих разрешение на ввод в эксплуатацию.

Таблица 26 - Доля населения, получившего жилые помещения и улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях

2012 год	2013 год	2014 год
3,29%	3,59%	2,72%

В данном сегменте наблюдается снижение показателя в связи с уменьшением количества муниципального жилья при росте количества нуждающихся в улучшении жилищных условий. Решением вопроса занимаются на уровне сельских поселений, бюджет которых не в состоянии решить проблему в полном объеме, вследствие недостаточности доходов. Улучшение жилищных условий происходит за счет освобождаемого муниципального жилья, а также выделения средств вышестоящих бюджетов на улучшение жилищных условий и получение жилых помещений определенным категориям граждан. Рост показателя возможен за счет реализации программы по расселению из ветхого и аварийного жилья жителей Томского района.

Организация муниципального управления. Анализ показателя доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций), позволил получить следующие данные. В 2012 году в общем объеме доходов бюджета района налоговые и неналоговые доходы занимают 14,61 %, безвозмездные поступления – 85,39%. В общем объеме доходов бюджета Томского района в 2013 году налоговые и неналоговые доходы занимают 15,43%, безвозмездные поступления – 84,57%. В 2014 г. Данный показатель увеличился на 4,09% по сравнению с 2013 годом. Рост показателя в 2012-2014 годах обусловлен ростом налоговых и неналоговых доходов.

Показатель доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций

муниципальной формы собственности - нулевой. Организациям муниципальной формы собственности не передано имущество основных фондов на баланс предприятий.

По показателю объем не завершено в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа (муниципального района) наблюдается увеличение. Увеличение данного показателя будет осуществляться за счет объектов незавершенного строительства, в части инженерной инфраструктуры, которые расположены в с. Курлек, с. Калтай, д. Кандинка, с. Кафтанчиково, с. Тахтамышево, с. Рыбалово, с. Моряковский Затон, с. Коларово. д. Коларово, завершение и принятие данных объектов в эксплуатацию которых планируется до 2020 года.

Просроченная кредиторская задолженность по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в районе отсутствует на протяжении многих лет, выплата заработной платы производится в установленные сроки.

Расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования. Данный показатель увеличился и составил в 2013 году 127,77% от уровня 2012 года и в 2014 году 121,03% от уровня 2013 года.

Увеличение расходов бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на одного жителя муниципального образования связано с введением в действие с 01.06.2013 г. новой редакции Закона Томской области от 11.09.2007 № 198-ОЗ «О муниципальной службе в Томской области» и постановления Губернатора Томской области от 03.07.2013 №268а «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе и муниципальных служащих муниципальных образований Томской области».

В 2013 году Думой Томского района утверждена Схема территориального планирования Томского района. Схема территориального планирования позволит регулировать отношения между администрацией, населением и инвесторами.

Схема территориального планирования представляет собой обоснованный комплекс программных мероприятий, позволяющий усовершенствовать территориальную организацию муниципального района, определить основные направления и параметры пространственного развития, а также выявить перспективные для привлечения инвестиций направления деятельности.

Стратегической целью разработки схемы территориального планирования района является формирование конкурентоспособной и инвестиционно-привлекательной среды на территории района для достижения высокого уровня ее социально-экономического

развития. Схема территориального планирования дает возможность администрации муниципального образования – принимать эффективные управленческие решения в соответствии со стратегией развития территории, хозяйствующим субъектам – получить актуальную и достоверную информацию об условиях для развития бизнеса, инвесторам – сформировать полноценное видение современного состояния и перспектив развития территории для планирования действий по реализации инвестиционных проектов, жителям муниципального образования – обрести доступную, комфортную и гармоничную среду обитания.

Показатель удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) сформирован на основании социологического опроса населения муниципального образования Томского района.

Таблица 27 - Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района)

2012 год	2013 год	2014 год
32 %	12,10%	23,6%

Снижение показателя в 2013 году произошло из-за ухудшения качества услуг в области: дошкольного образования, общего образования; культуры; ЖКХ, а также транспортного обслуживания. Данный показатель формируется по средствам опроса населения, который проводится в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Цель опроса – оценка удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления. Опросы населения проводятся ежегодно с 1 февраля по 1 апреля. Показатель «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» является необходимым показателем оценки эффективности деятельности этих органов, кроме того, данный показатель становится одним из наиболее важных и значимых информационных ресурсов, который позволяет получить комплексное представление о состоянии дел в Томском районе, а также о наиболее важных проблемах муниципального образования. В связи с этим, более подробно, степень удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления будет рассмотрена нами в разделе 2 настоящего исследования.

Таблица 28 - Среднегодовая численность постоянного населения

2012 год	2013 год	2014 год
70094 человека	71000 человек	71600 человек

Анализ данного показателя позволяет говорить о том, что в течение последних трех лет преодолена неблагоприятная демографическая ситуация. Естественный прирост населения составляет в среднем составляет 114 человек в год, также наблюдается положительного миграционного сальдо.

Энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Показатель потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах показал динамику роста, а удельная величина потребления энергетических ресурсов муниципальными бюджетными учреждениями сократилась.

Таким образом, в рамках данного исследования, был проведен мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления. При проведении мониторинга использовалась информация, содержащаяся в докладах главы администрации Томского района. По результатам анализа показателей определены «проблемные зоны» в развитии муниципального образования и подготовлены рекомендации.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления следует рассматривать как уровень соответствия результатов деятельности по решению вопросов местного значения поставленным целям и задачам. Проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является, с одной стороны, неотъемлемой составляющей процесса управления, позволяющей получить информацию о результатах, проблемах управления, достижении плановых показателей в деятельности органов местного самоуправления и т.п., с другой, является требованием ст. 18.1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В соответствии со статьей, во-первых, оценка деятельности органов местного самоуправления должна проводиться по утвержденным показателям и в установленной форме; во-вторых, порядок утверждения перечня показателей определяется Президентом РФ; в-третьих, субъекты РФ могут оказывать содействие в целях достижения наилучших показателей, а также в качестве поощрения, предоставляя за счет средств регионального бюджета гранты муниципальным образованиям. Проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет определить приоритеты социально-экономического развития муниципального образования; выявить проблемы,

требующие решения программным методом; определить направления муниципальной социальной политики.

2.2 Рекомендации по оптимизации деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район»

Результаты мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, являются одними из наиболее важных и значимых ресурсов, которые позволяют получить комплексное представление о состоянии дел в муниципальном образовании, а также о наиболее важных проблемах муниципалитета.

Сведения, полученные в процессе проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления, являются отправной точкой для перспективного развития муниципального образования и работы местной администрации на перспективу. Сохранение в течение длительного времени низких показателей эффективности, отсутствие положительной динамики, будут означать неспособность органов местного самоуправления выполнять возложенные на них функции.

Для сбора информации в рамках оценки эффективности процесса функционирования системы местного самоуправления могут быть использованы различные методы, среди которых, анализ документов (нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги; отчетов, докладов о результатах мониторинга предоставления государственных и муниципальных услуг и т.п.). Опрос получателей государственных и муниципальных услуг; должностных лиц органов власти и местного самоуправления, предоставляющих государственные и муниципальные услуги; представителей бизнес-структур, объединений граждан и организаций, являющихся получателями государственных и муниципальных услуг; экспертов. Опрос может проводиться в различных формах (свободное, формализованное или полужформализованное интервью, анкетирование, фокус-группа). Наблюдение, экспертные методы.

В рамках данного исследования автором использовались мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, основанный на сводной информации, содержащейся в докладах главы администрации Томского района, а также опрос населения от 18 лет и старше, постоянно проживающих на территории Томского района.

Анализ результатов проведенного мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления позволил выявить «проблемные зоны» в развитии муниципального образования.

Так, по показателю «Экономическое развитие» была определена отрицательная динамика по ряду параметров. Число субъектов малого и среднего предпринимательства на протяжении 2012-2014 гг. снижалось. Для изменения показателя в положительную сторону, помимо усиления поддержки со стороны государственных органов власти по развитию малого и среднего бизнеса, необходимо, на уровне Томского района, проводить мероприятия, направленные на популяризацию предпринимательской деятельности. Такие как ежегодный новогодний конкурс предприятий потребительского рынка, «День Российского предпринимательства в Томском районе», организовывать и проводить ярмарки «Выходного дня», специализированные ярмарки, публиковались материалы по пропаганде и популяризации предпринимательской деятельности в СМИ и на сайте Администрации Томского района, проводить обучающие семинары для молодежи.

Для повышения показателя «Объем инвестиций» необходимо разрабатывать инвестиционные проекты, планируемые к реализации на территории Томского района.

По показателю «Дошкольное образование», доля детей в возрасте 1-6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу, сократилась. С целью повышения данного показателя необходимо вводить новые дошкольные места в учреждениях, проводивших капитальные ремонты, открывать новые дошкольные образовательные учреждения на территории Томского района.

Одной из самых серьезных проблем отрасли дошкольного образования является физический износ зданий образовательных учреждений из-за длительной эксплуатации. Большинство зданий и сооружений учреждений образования требуют капитального ремонта.

Создание современных комфортных и безопасных условий для обеспечения учебного процесса обучающихся является одной из главных задач. Необходимо вести целенаправленную работу по внедрению информационных технологий, цифровых образовательных ресурсов, мультимедийного оборудования в практику работы всех педагогов. Обеспечению безопасных условий перевозок детей, находящихся на подвозе, за счет снабжения автобусов системой ГЛОНАСС. Также работа должна вестись и в области реализации дистанционных образовательных технологий при обучении детей с ограниченными возможностями здоровья, функционирования и развитию школьных сайтов, формирования системы электронного взаимодействия с учащимися и родителями, реализации дистанционных образовательных технологий, в том числе при обучении

детей-инвалидов, обеспечения беспрепятственного доступа к образовательным услугам детей-инвалидов в образовательных учреждениях при реконструкции и строительстве новых школ, повышения противопожарной и антитеррористической защиты образовательных организаций.

Повышению показателя «Количество детей, занимающихся дополнительным образованием» способствовало бы формирование интереса обучающихся и привлечение их к участию в различных соревнованиях районного и областного масштаба. Необходимо вводить новые направления с привлечением педагогов общеобразовательных учреждений, молодых специалистов. Ежегодно проводить спортивные, патриотические художественно-эстетические мероприятия.

Показатель «Удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах» мог бы быть снижен за счет увеличения усилий по организации мероприятий, направленных на популяризацию информации для населения о необходимости установки приборов учёта тепловой энергии, а также оказанию консультационных услуг населению.

Данные проведенного мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район» говорят о том, что в целом деятельность муниципального образования имеет положительную динамику, а «проблемные зоны» могут быть нивелированы за счет интенсификации усилий, со стороны местной администрации, по организации ряда указанных мероприятий.

Вторая часть исследования, реализованная в данной работе, была направлена на выявление степени удовлетворенности населения органами местного самоуправления. Был проведен опрос среди жителей Томского района от 18 лет и старше. Всего в опросе принимали участие 100 человек.



Рисунок 2 - Оценка уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального образования «Томский район»

Удовлетворенность респондентов деятельностью органов местного самоуправления средневысокая и составляет 53%, из них только 12% полностью удовлетворены работой органов местного самоуправления. В той или иной степени, не удовлетворены 44% населения, из них 13% совершенно не удовлетворены.

Следующим вопросом была сделана попытка определения причин неудовлетворенности населения работой органов местного самоуправления.

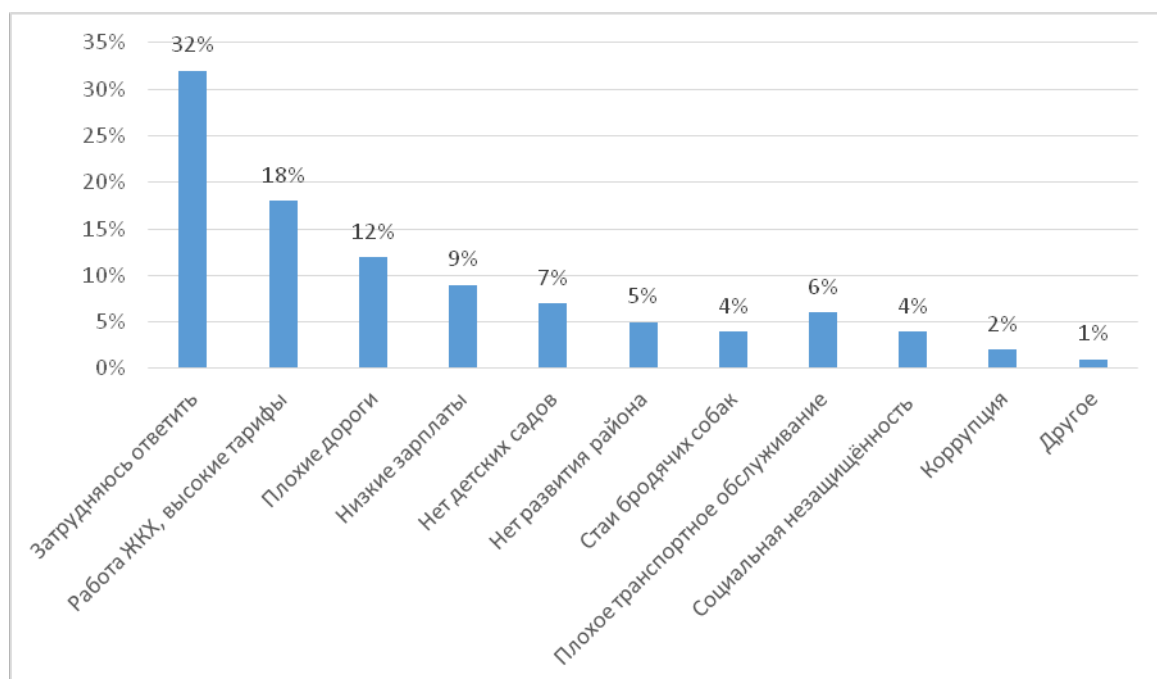


Рисунок 3 - Причины неудовлетворенности населения работой органов местного самоуправления

Наиболее весомыми причинами неудовлетворенности работой органов местного самоуправления по мнению респондентов были следующие варианты ответов: Затруднились назвать причину 32% респондентов, работа ЖКХ, высокие тарифы – 18%, плохие дороги – 12%, низкие зарплаты – 9%.

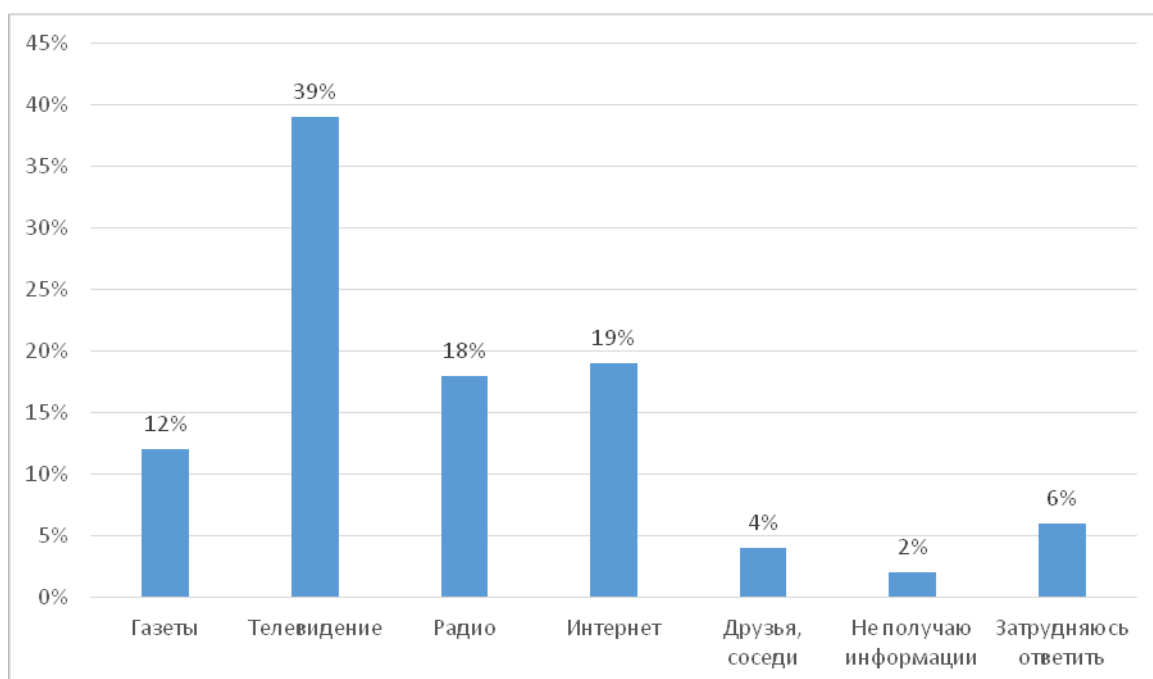


Рисунок 4 - Анализ источников, информирующих население о деятельности органов местного самоуправления

Большинство респондентов узнают о работе органов местного самоуправления по телевидению - 39. Далее в порядке убывания приоритета следуют такие источники информации о работе органов местного самоуправления как: интернет – 19, радио – 18, газеты – 12, друзья и соседи – 4.

Большинство респондентов удовлетворены качеством предоставляемых услуг учреждениями культуры (58%), из них полностью удовлетворены – 21%. В той или иной степени не удовлетворены качеством предоставляемых услуг учреждениями культуры лишь 32% респондентов, из них полностью не удовлетворены – 15% респондентов.

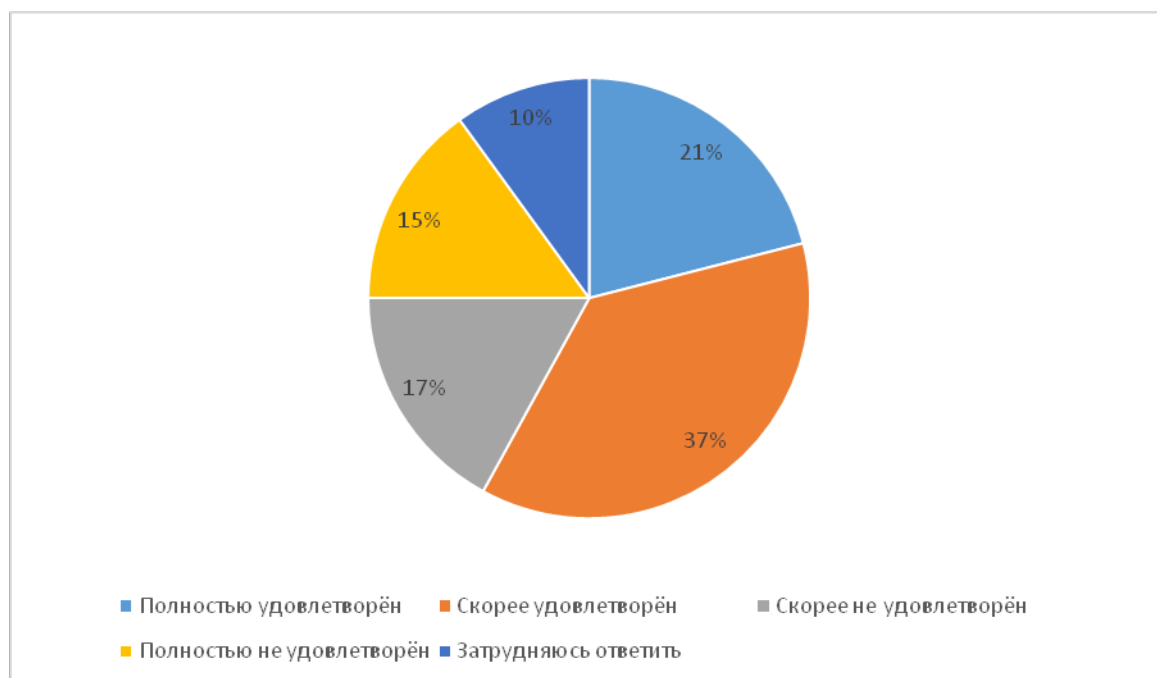


Рисунок 5 - Анализ уровня удовлетворенности населения качеством предоставляемых услуг в сфере культуры

Большинство респондентов затруднились назвать предложения по совершенствованию работы учреждений культуры своего района. Такой вариант ответа выбрали более половины респондентов, а именно 38%.

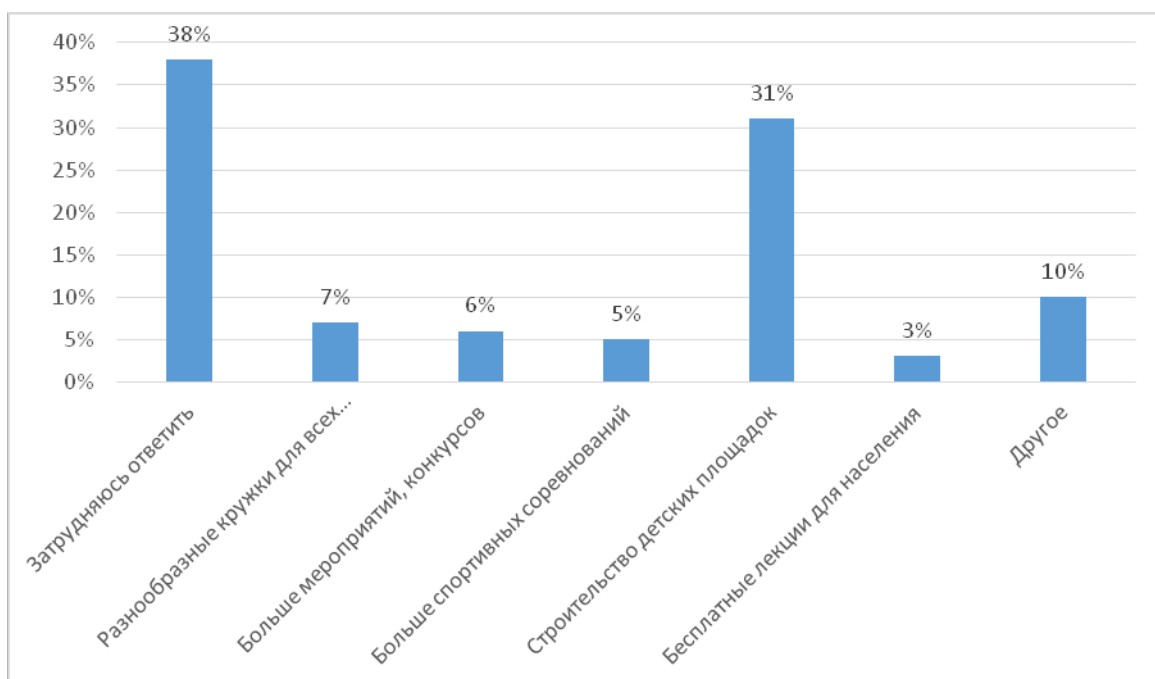


Рисунок 6 - Предложения респондентов по совершенствованию работы учреждений культуры

31 опрошенный указал на нехватку детских площадок в районе.

Как отмечают респонденты, в Томском районе средний уровень качества дошкольного образования детей. Удовлетворены качеством дошкольного образования детей 43% респондентов, из них полностью удовлетворены 17% респондентов. 29 человек затруднились ответить на данный вопрос.

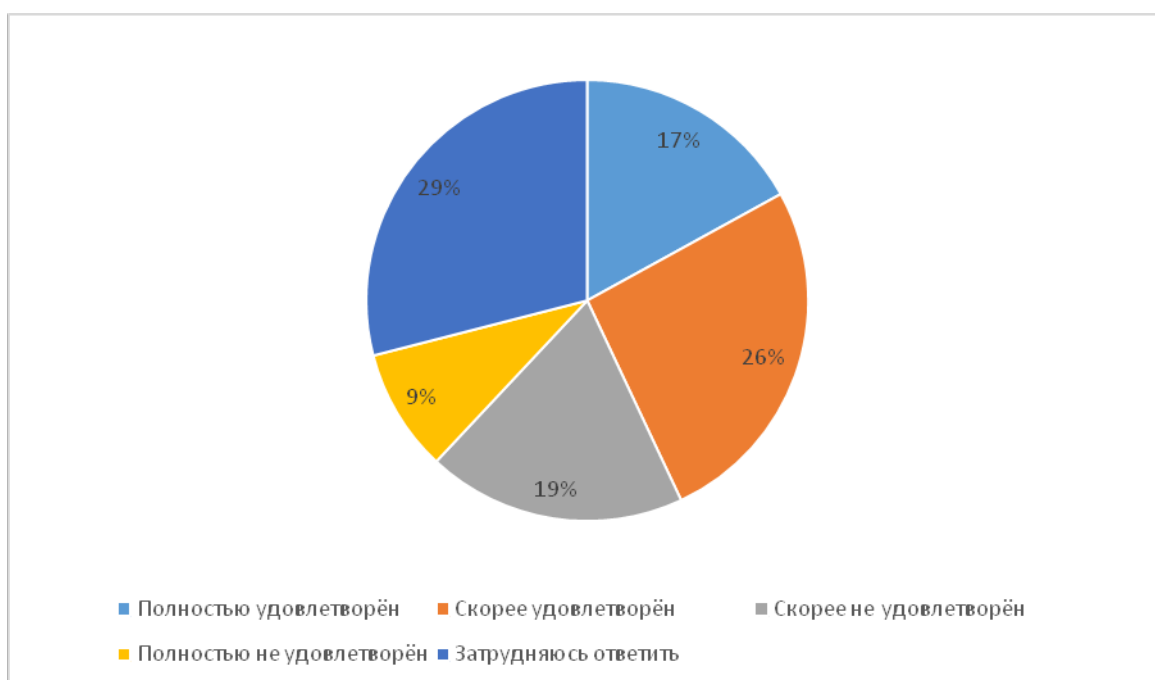


Рисунок 7 - Анализ уровня удовлетворенности населения качеством дошкольного, общего, дополнительного образования детей

Уровень удовлетворенности респондентов качеством оказания общего образования детей довольно высокий и составляет 48% от числа опрошенных, в том числе полностью удовлетворены 15%.

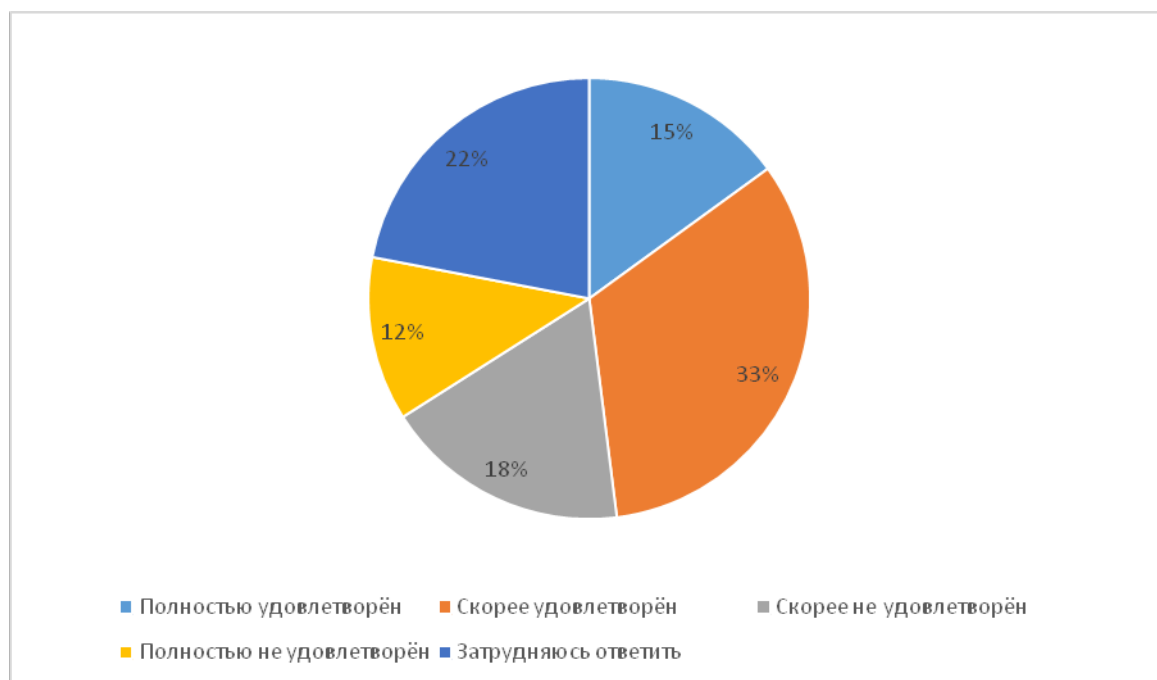


Рисунок 8 - Уровень удовлетворенности качеством общего образования детей

Уровень удовлетворенности качеством дополнительного образования детей в Томском районе, по мнению респондентов выше среднего значения и составляет 70%, в том числе 13% из числа опрошенных полностью удовлетворены качеством дополнительного образования детей.

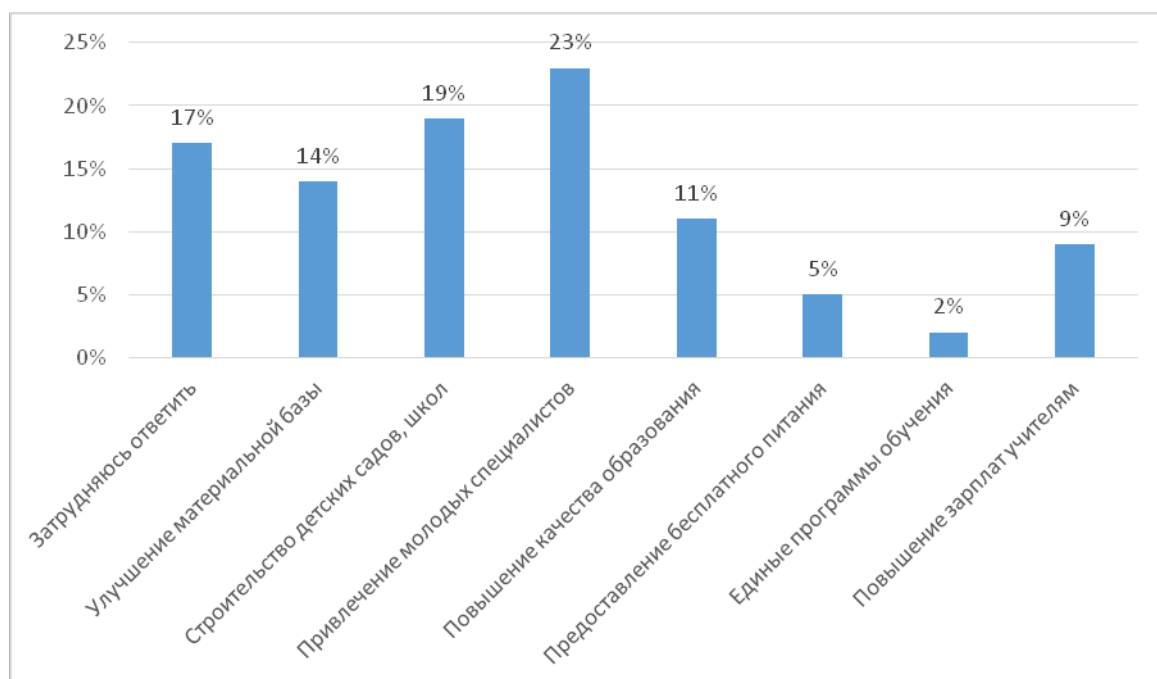


Рисунок 9 - Предложения респондентов по совершенствованию работы образовательных учреждений района

17 человек, проживающих на территории Томского района, затруднились назвать предложения по совершенствованию работы образовательных учреждений. 23 человека указали на необходимость привлечения молодых специалистов.

Удовлетворенность качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг в домах респондентов ниже среднего значения и составляет 32%, из них полностью удовлетворены только 9% от числа опрошенных.

Большинство респондентов удовлетворены организацией транспортного обслуживания в своем муниципальном образовании. Так считают 69% респондентов, в том числе 13% респондентов полностью удовлетворены организацией транспортного обслуживания в своем муниципальном образовании.

Общий уровень удовлетворенности качеством автомобильных дорог в Томском районе ниже среднего и составляет 28%, в том числе только 3% респондентов полностью удовлетворены качеством дорог.

Большинство респондентов удовлетворены организацией электроснабжения в своем населенном пункте. Количество таких респондентов составило 71% от общего числа опрошенных, в том числе 17% которые полностью удовлетворены организацией электроснабжения в своем населенном пункте.

Общий уровень удовлетворенности созданием органами местного самоуправления условий для массового отдыха жителей и организация обустройства мест массового

отдыха населения достаточно высокая и составляет 61%, в том числе 14% респондентов полностью удовлетворены условиями для массового отдыха.

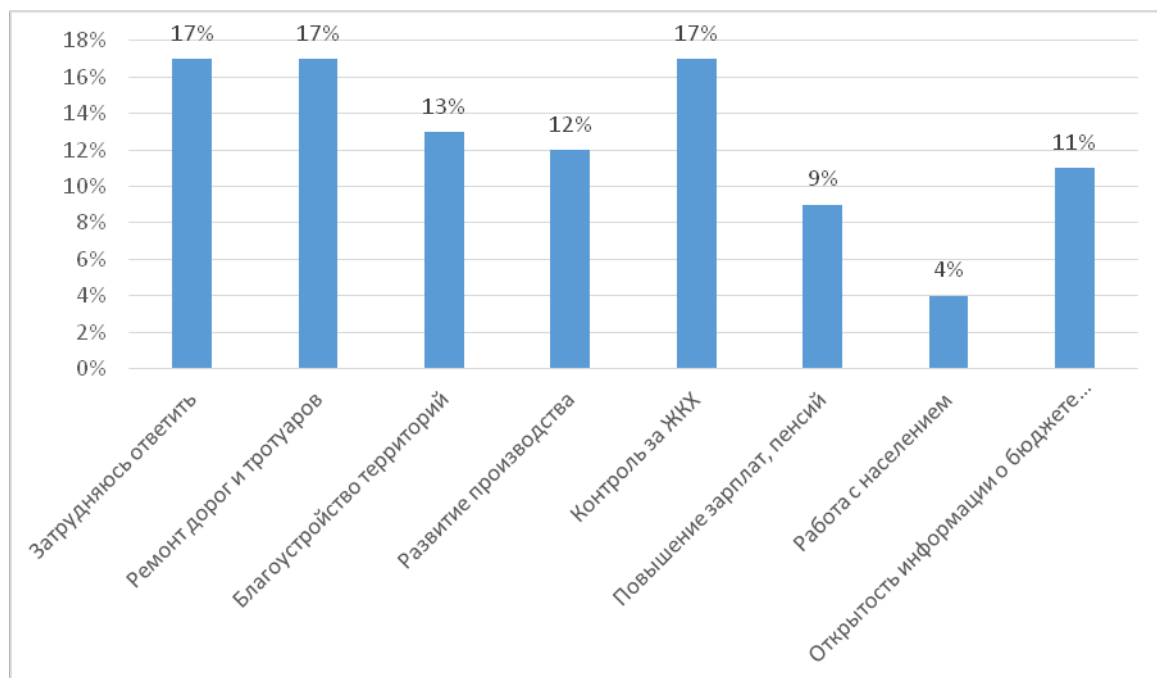


Рисунок 10 - Пожелания по совершенствованию работы органов местного самоуправления Томского района

17 респондентов затруднились высказать пожелания по совершенствованию работы органов местного самоуправления своего муниципального образования.

Из наиболее значимых замечаний выделяются: ремонт дорог и тротуаров (17%), контроль за ЖКХ (17%) и благоустройство территории (13%).

На основе проведенного исследования автором был разработан комплекс мер по оптимизации деятельности органов местного самоуправления Томского района.

По мнению автора, оптимизация (т.е. модификация системы для улучшения её эффективности) деятельности органов местного самоуправления Томского района в сфере экономики и инфраструктуры может быть осуществлена за счет интенсификации деятельности в сфере благоустройства города, а именно: своевременный вывоз мусора с улиц и дворовых территорий, улучшение уличного освещения и освещения дворовых территорий, озеленение улиц, своевременная и качественная уборка снега не только в будние дни, а также в выходные и праздничные дни. В работе городского транспорта: урегулирование движения городского транспорта согласно расписанию, увеличение количества маршрутных автобусов, обновление автопарка, увеличение количества рейсов автотранспорта в вечернее время и выходные, праздничные дни, сдерживание роста цен за

проезд в общественном транспорте, определение оптимальных маршрутов движения автобусов и лучшее информирование жителей города об изменениях движения автобусов. В сфере предпринимательской деятельности: оптимизация налоговой базы для предпринимателей, оказание всесторонней поддержки особенно начинающим предпринимателям со стороны местной власти, снижение административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности. В отношении качества автомобильных дорог: повышение качества асфальтного полотна и работ по его укладке для долгосрочной эксплуатации дорог, отказ от ямочного ремонт дорог, ремонт дорожного полотна на окраинах района и дворовых территориях.

Оптимизация деятельности органов местного самоуправления Томского района в социальной сфере должна осуществляться по целому ряду направлений. В сфере проведения досуга: строительство детских, спортивных площадок, а также мест досуга для разных категорий граждан (людей с ограниченными физическими возможностями, пожилых людей), обеспечение доступности досуга по цене, формирование культуры досуга, среди молодежи. В сфере ЖКХ: урегулирование ситуации с завышенными тарифами на услуги ЖКХ, установление контроля за качеством предоставления ЖКХ услуг. В сфере образования: обеспечение образовательных учреждений квалифицированными специалистами в данной области, определение перечня бесплатных образовательных услуг, обеспечение ценовой доступности платных услуг для всех категорий граждан, улучшение материального и технического оснащения образовательных учреждений. В сфере развития физкультуры и спорта: строительство новых спортивных объектов разной направленности, увеличение количества спортивных секций для детей, обеспечение ценовой доступности данных секций.

Также, в целях улучшения показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Томского района и решения приоритетных социально-экономических задач необходимо сосредоточиться на выполнении следующих мероприятий: обеспечить максимально возможную информационную открытость деятельности местной администрации в рамках исполнения существующего нормативно-правового поля, предложить муниципальному аппарату управления цикл программных мероприятий по оперативному информационному реагированию на возникающие проблемные ситуации, расширение форм общественного взаимодействия с населением и представителями гражданского общества, например: проведение рабочих встреч с населением, общественными организациями и т.п. по вопросам деятельности муниципальных органов управления. Все эти мероприятия позволят сделать положительной динамику показателя степени удовлетворенности населения ОМСУ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последние два десятилетия произошли огромные изменения в жизни российского общества. Мощный импульс для развития получил новый тип экономических, социальных и политических отношений, в основе которых лежат рыночные преобразования всех сфер общественной жизни.

Инновационные процессы, демократические преобразования общественного устройства, происходящие в России, являются предметом пристального внимания граждан РФ, ученых, всего мирового сообщества. Одним из значимых направлений решения таких задач является самоуправление в территориальных образованиях компактного проживания людей. Именно данный уровень публичной власти способствует удовлетворению социальных потребностей населения в образовании, культуре, дается возможность получения образования, создаются рабочие места, оказываются транспортные, торговые, бытовые, коммунальные услуги. И от того, насколько эффективно работает районная администрация, граждане страны судят о дееспособности всего государства в целом.

Целью данной работы стало исследование принципов и условий организации местного самоуправления на примере муниципального образования «Томский район», направленных на повышение эффективности местной власти, где важнейшим показателем эффективности является степень удовлетворенности населения органами местного самоуправления.

Для реализации поставленной цели были решены следующие задачи. Изучены теоретические основы организации местного самоуправления. Систему местного самоуправления следует определить, как совокупность местных сообществ жителей, муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе реализации управленческих функций. Местное самоуправление в РФ осуществляется гражданами в различных организационных формах. По своему назначению эти организационно-правовые формы образуют единую систему местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образованиях, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Исследованы принципы формирования структуры органов местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях строится на общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между

структурными подразделениями. На формирование конкретной организационной структуры местной администрации оказывает влияние несколько факторов, основными из которых являются тип муниципального образования, цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования, размер территории, численность и состав населения муниципального образования, уровень развития производства и рыночной инфраструктуры, а также различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические.

Рассмотрены факторы формирования показателя степени удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления. Основной целью органов местного самоуправления является осуществление воздействия на управляемую систему территориального образования для ее перевода в состояние, обеспечивающее создание условий для производства и воспроизводства непосредственной жизни, а также повышения качества жизни и свободного развития человека. По этим составляющим основной цели муниципального образования должны определяться и показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Сформированы перечни основных и дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по девяти блокам, характеризующим различные направления деятельности органов местного самоуправления: 1. Экономическое развитие. 2. Дошкольное образование. 3. Общее и дополнительное образование. 4. Культура. 5. Физическая культура и спорт. 6. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем. 7. Жилищно-коммунальное хозяйство. 8. Организация муниципального управления. 9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Представлены варианты влияния на факторы показателей степени удовлетворенности населения работой органов местного самоуправления. В рамках данного исследования автором использовались мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, основанный на сводной информации, содержащейся в докладах главы администрации Томского района, а также опрос населения от 18 лет и старше, постоянно проживающих на территории Томского района. Анализ результатов проведенного мониторинга и опроса населения позволили выявить «проблемные зоны» в развитии муниципального образования. По мнению автора, оптимизация деятельности органов местного самоуправления Томского района может быть осуществлена за счет интенсификации деятельности в сфере благоустройства города, оптимизации работы городского транспорта, предпринимательской деятельности. В отношении качества

автомобильных дорог, в сфере проведения досуга, в отношении ЖКХ, образования и в сфере развития физкультуры и спорта.

Таким образом, цель работы достигнута; гипотеза, выдвинутая в качестве предположения, нашла свое подтверждение. Эффективность осуществления местного самоуправления в значительной степени зависит от качества и объема предоставляемых муниципальных услуг и функций, которые оцениваются населением муниципального образования через показатели степени удовлетворенности населения органами местного самоуправления, действующих в рамках определённых компетенцией.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята 12 дек. 1993 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.03.2016).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Гарант : информационно-правовой портал. – Электрон. дан. – М., 2016. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 01.05.2016).
3. Авербух Е. А. Государственное и муниципальное управление : учебное пособие : [для студентов, аспирантов, изучающих дисциплины "Государственное и муниципальное управление", "Организация управления субъектом РФ", "Организация управления муниципальным образованием" и преподавателей] / Е.А. Авербух, А.Б. Авербух. - Хабаровск : Изд-во ТОГУ, 2013. - 263 с.
4. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление, ориентированное на результат : учебное пособие для студентов высш. проф. образования, обучающихся по направлению подготовки 081100.68 "Государственное и муниципальное управление" (квалификация (степень) "магистр") / Н.Т. Аврамчикова. - Красноярск : Ред.изд. отдел Сиб. Гос. аэрокосмического ун-та, 2014. - 121 с.
5. Автономов А.С. МСУ – система многоуровневая // Стратегия России. 2004. № 12.
6. Бабичев И. В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие : историко-правовые аспекты / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. – М. : Норма ИНФРА-М, 2011. - 527 с.
7. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П.Безобразов. - М., 1874.
8. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений / А.И.Васильчиков. - СПб., 1869-1871.
9. Веклер Ф. Пути развития местных органов самоуправления // Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. -М., 1996.
10. Викулова С. К. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности : автореф. дис. ... канд. социол. наук : специальность 22.00.04 / Викулова Светлана Константиновна; [Моск. гуманитар. ун-т]. – М., 2010. - 16 с.
11. Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление //Власть. 1997. № 9.

12. Гильченко Л.В. Местное самоуправление: долгое возвращение. Становление местного самоуправления в России / Л.В.Гильченко. - М., 1998.
13. Градовский А. Д. Начала русского государственного права / [Соч.] А. Градовского, проф. Имп. С.-Петерб. ун-та. Т. 1-3. - СПб : тип. М. Стасюлевича, 1875-1881. - 3 т.
14. Грицюк Т. Государственное регулирование экономики: теория и практика / Т.Грицюк. - М. : РДЛ, 2006. – 288 с.
15. Емельянов И.А. Местное самоуправление в России. Генезис и тенденции развития / И.А. Емельянов. - М.-Тула, 1995.
16. Жук И. Н. Управление: словарь-справочник / Жук И.Н. – М. : Анкил, 2008. - 1022 с.
17. Закондырин А. Е. Модели организации местного самоуправления в крупных городах с особым правовым статусом : (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : специальность 12.00.02 / Закондырин Александр Евгеньевич; [Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ]. – М., 2010. - 24 с.
18. Иванова М. В. Основы государственного и муниципального управления : учебное пособие : [для студентов, аспирантов, преподавателей вузов по направлениям 38.03.04 "Государственное и муниципальное управление", 38.03.02 "Менеджмент"] / М. В. Иванова. - СПб : Изд-во СПбГЭУ, 2015. - 102 с.
19. Кармайкл П. Местные органы власти: теория и практика // Государственная служба. 1996. № 11.
20. Климанов В. Региональные системы и региональное развитие в России / В.Климанов. - М., 2004. – 296 с.
21. Климов А. Пространственное развитие и проблемные территории: социально-экономические аспекты / А.Климов. - М., 2006. – 288 с.
22. Конституции, уставы субъектов Российской Федерации: проблемы интеграции с Конституцией и федеральным законом : материалы Всероссийской научно-практической конференции, 11-12 октября 2011 г / [под общ. ред. д.ю.н., проф. И.А. Умновой]. – М.; Иркутск : Изд-во ИГУ, 2012. - 120 с.
23. Коркунов Н.М. Русское государственное право : пособие к лекциям / Н.М. Коркунов. - 5-е изд. - Т. 1-2. - СПб : тип. М.М. Стасюлевича, 1904-1905.
24. Коростелева М. В. Исполнительные органы в системе местного самоуправления : учебное пособие / М.В. Коростелева. - Волгоград : Изд-во Волгоградской академии гос. службы, 2004. - 99 с.
25. Краткий курс по государственному и муниципальному управлению. – М. : Окей-книга, 2014. - 127 с.

26. Кузнецова О. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования / О.Кузнецова. – М., 2007. – 304 с.
27. Лаврентьев А. Р. Местное самоуправление в России: состояние и перспективы / А.Р. Лаврентьев. - Дзержинск : Конкорд, 2014. - 526 с.
28. Лешков В.Н. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений князя А. Васильчикова. - Петербург, 1869-71. – Т.1-3.
29. Лешков В.Н. Общественное право : лекции [Ч. 1-2]. – М. : Изд. Маковского, Ханенко и Ждан-Пушкина, 1868-1869.
30. Мелкая земская единица: сб. статей. [Вып. 1]. – М., 1902. - 421 с.
31. Мензинг Ф. Без городов не организовать государство. Коммунальное самоуправление в Федеративной Республике Германия / Ф.Мензинг, Г.Нагельшмитц. - Бонн, 1994.
32. Местное самоуправление: российский вариант : науч.-аналит. обзоры. - М : ИНИОН, 1993. - 67 с.
33. Муниципальное управление : учебное пособие : [для студентов, обучающихся по направлению подготовки 081100.62 "Государственное и муниципальное управление"] / Задворнов А. Н. и др. - Казань : Познание, 2015. - 171 с.
34. Нуркин М. Г. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москва : автореф. дис. ... к. ю. н. : специальность 12.00.02 / Нуркин Михаил Георгиевич; [Моск. гор. ун-т упр. Правительства Москвы]. – М., 2012. - 27 с.
35. О народном образовании : по поводу разбора книги кн. А.И. Васильчикова о "Самоуправлении", 1872. - 231 с.
36. Панфилов А. Н. Культура и местное самоуправление: конституционно-правовые аспекты взаимодействия / А. Н. Панфилов. – М. : Инфра-М, 2015. - 237 с.
37. Пещеров Г. И. Современные проблемы государственного и муниципального управления : / Г.И. Пещеров. – М. : Изд-во МГОУ, 2007. - 338 с.
38. Пилипенко Н. Актуальные проблемы социально-экономического развития России : сб. науч. тр. – Вып. 5. – М. : Изд. Дашков и К, 2007. – 597 с.
39. Плотниек А.А. Петр Стучка и истоки советской правовой мысли. 1917-1925. - Рига : Б. и., 1970. - 265 с.
40. Постовой Н. В. Местное самоуправление : проблемы и перспективы : [учеб. пособие] / Н. В. Постовой. – М. : Юрист, 2002. - 335 с.

41. Правкин С. А. Политико-правовые взгляды В.О.Ключевского (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Правкин Сергей Алексеевич; [Колом. гос. пед. ин-т]. - Волгоград, 2002. - 25 с.
42. Проблемы стратегии и тактики регионального развития : материалы Пятой российской научно-практической конф. «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект» (г. Вологда, 25–27 янв. 2006 г.) . – Вологда, 2006. – 216 с.
43. Родионов М. Г. Государственное и муниципальное управление: теория и практика : учебное пособие / М. Г. Родионов. - Омск : НОУ "ЕврИЭМИ", 2014. - 241 с.
44. Сборник официальных материалов муниципального образования "Томский район": приложение к газете "Общественное самоуправление". 2013, № 38.2.
45. Симонова Н. Ю. Управление муниципальными образованиями : учебно-метод. пособие / Н. Ю. Симонова. - Омск : Изд-во ОмГТУ, 2014. - 122 с.
46. Синельников С. Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа. – М. : Институт экономики переходного периода, 2000. – 516 с.
47. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А. Гранберга. – М. : Экономика, 2002. – 414 с.
48. Территориальная избирательная комиссия : методическое пособие / А. Р. Акчурин и др. - Улан-Удэ : Респуб. типография, 2009. - 172 с.
49. Трофимова И. Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития / И.Н. Трофимова. – М. : ИС РАН, 2010. - 290 с.
50. Урсул А. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия / А.Урсул. – М. : Изд. дом «Ноосфера», 1998. – 500 с.
51. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки // Сочинения.– М. : Тип. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894-1898. – Т.1-3.
52. Чичерин Б.Н. О народном представительстве // Сочинения. – М. : Тип. Грачева и К°, 1866. - 553 с.
53. Швецов А. Управление процессами территориального и хозяйственного развития / А.Швецов. – М. : Дело, 2001. – 184 с.

Уважаемый пользователь! Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение.

Отчет о проверке № 1

дата выгрузки: 07.06.2016 09:48:10
пользователь: natashechka1987@list.ru / ID: 3082771
отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»
на сайте <http://www.antiplagiat.ru>

Информация о документе

№ документа: 12
Имя исходного файла: Диплом Хандогина.doc
Размер текста: 1420 кБ
Тип документа: Не указано
Символов в тексте: 330032
Слов в тексте: 37027
Число предложений: 2004

Информация об отчете

Дата: Отчет от 07.06.2016 09:48:10 - Последний готовый отчет
Комментарии: не указано
Оценка оригинальности: 78.24%
Заимствования: 21.52%
Цитирование: 0.24%



Оригинальность: 78.24%
Заимствования: 21.52%
Цитирование: 0.24%

Источники

Доля в тексте	Источник	Ссылка	Дата	Найдено в
4.45%	[1] Государственное и муниципальное управление: конспект лекций	http://lib.rus.ec	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
4.28%	[2] /Юриспруденция\\31ЮРк1910\\Муниципальное право России Степенко Г.Е\\6. учебник Муниципальное право России_отв. ред. Авакьян С.А_Учебник_2009 -544с.doc	http://yaroslavl.mfua.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
3.42%	[3] О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российско...	http://docs.cntd.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.91%	[4] Муниципальное право России (стр. 18) Pandia.ru	http://pandia.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.38%	[5] Муниципальное право России (стр. 2) Pandia.ru	http://pandia.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.35%	[6] Теоретические основы местного самоуправления - Муниципальное право России (Васильев В.И.)	http://be5.biz	26.06.2015	Модуль поиска Интернет
2.34%	[7] ГОСы по специальности ГМУ - Studmed.ru (7/10)	http://studmed.ru	24.01.2016	Модуль поиска Интернет
2.31%	[8] Муниципальное право России Глава I - страница 3	http://txt.rushkolnik.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
2.25%	[9] В.И. ВАСИЛЬЕВ 2 страница	http://studopedia.net	24.02.2016	Модуль поиска Интернет
2.24%	[10] не указано	http://window.edu.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.41%	[11] Муниципальное право Российской Федерации	http://lawdiss.org.ua	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.29%	[12] Государственные и муниципальное управление: конспект лекций	http://lib.rus.ec	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
1.29%	[13] Конспект лекций написан в соответствии с программой курса муниципального права (стр. 1) Pandia.ru	http://pandia.ru	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.95%	[14] ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ - ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ - тема научной статьи по государству и праву, юридическим наукам, читайте бесплатно текст научно-исследовательской работы в электронной библиотеке КиберЛенинка	http://cyberleninka.ru	01.12.2014	Модуль поиска Интернет
0.94%	[15] ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ РЕСПУБЛИКИ КОМИ	http://cyberleninka.ru	08.10.2015	Модуль поиска Интернет
0.79%	[16] не указано	http://diplomznanie.ru	08.02.2016	Модуль поиска Интернет

0.66%	[17] Реформа местного самоуправления в современной России: содержание, проблемы, перспективы - автореферат и диссертация по политологии. Скачать бесплатно полный текст автореферата диссертации на тему Политические институты, этнополитическая конфликтология, ...	http://cheloveknauka.com	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.39%	[18] ПОНЯТИЕ О МЕСТНОМ И ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ - 1. Основы городского хозяйства Л. А. Велихов	http://nov.docdat.com	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.36%	[19] Социально-экономические условия жизнедеятельности и благосостояние населения Республики Татарстан в системе обеспечения качества жизни: социологический анализ Pandia.ru	http://pandia.ru	02.02.2014	Модуль поиска Интернет
0.31%	[20] Устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований - тема научной работы, скачать автореферат диссертации по экономике бесплатно, 08.00.01 - специальность ВАК РФ	http://economy-lib.com	раньше 2011 года	Модуль поиска Интернет
0.32%	[21] не указано	не указано	раньше 2011 года	Цитирование