

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

Направление 030900
«Юриспруденция»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА
Рецензент, (должность)



Николай Александрович Горюнов (И.О.Ф.)

(подпись)

10 июня 2016 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой

В.И. Морозов
(подпись)

В.И. Морозов (И.О.Ф.)

01.06 2016 г.

Территория городских округов в Российской Федерации: первые этапы формирования

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ

ЮУрГУ 030900.2016. 111 .ПЗ ВКР

(№ удост. три цифр.)

Руководитель ВКР, (должность)

С.П. Бурдakov
(подпись)

С.П. Бурдakov (И.О.Ф.)

01 июня 2016 г.

Автор ВКР

студент группы НБЭП-443

Александр Владимирович Дмитриев
(подпись)

Александр Владимирович Дмитриев (И.О.Ф.)

01 июня 2016 г.

Нормоконтролер, (должность)

Горюнов
(подпись)

Николай Александрович Горюнов (И.О.Ф.)

01 июня 2016 г.

Нижневартовск 20 16

Министерство образования и науки Российской Федерации
Филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
в г. Нижневартовске
Кафедра «Общепрофессиональные и специальные дисциплины по юриспруденции»

УТВЕРЖДАЮ
заведующий кафедрой
В.А. Морозков
10.10 2016 г.

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу студента

Дмитриева Александра Владимировна

Группа НВФМНО

1 Тема ВКР Регулирование трудовых отношений в Российской Федерации: правовые аспекты

Утверждена приказом по университету от 15 апреля 2016 г. № 661

2 Срок сдачи студентом законченной работы 02 июня 2016 г.

3 Исходные данные к выпускной квалификационной работе

Данные статистики показателей муниципальных образований
Нормативно-правовые акты (ФЗ, ФЗ, указы, постановления, распоряжения)
законом местного самоуправления (ФЗ №131ФЗ)
Научная учебная литература

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке

Концептуальные основы структуры организации управления в муниципалитетах

Анализ практики функционирования городских округов в России

Совершенствование организации решения муниципальных проблем в городских округах

5 Иллюстративный материал (плакаты, альбомы, раздаточный материал, макеты, и др.)

Коллекция презентаций

Общее количество иллюстраций 18

6 Дата выдачи задания 10 октября 2015

Руководитель _____

Задание принял к исполнению [подпись]


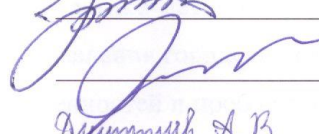

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок выполнения этапов выпускной квалификационной работы	Отметка о выполнении руководителя
Концептуальные основы структурной организации управления муниципальными предприятиями	02.10.15 - 23.10.15	
Анализ проблем функционирования городских округов в России	03.11.15 - 19.11.15	
Совершенствование организации решения организационных проблем в городских округах	22.11.15 - 04.12.15	
Заключение Технико-экономический анализ	07.12.15 - 20.12.15	

Заведующий кафедрой

Руководитель ВКР

Студент

 | В.А. Мордух
 | А.Н. ...
 Давыдов А.В. | 

АННОТАЦИЯ

Дмитриев А.В. Реформа городских округов в Российской Федерации: первые этапы правоприменения – Нижневартовск: ЮУрГУ, НвФл-541, 80 с., 18 таб., библиогр. список – 36 наим., 4 л. слайда

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает всю полноту ответственности за проведение реформирования местного самоуправления на региональные органы власти и управления.

Целью работы является анализ практики применения полномочий органами городских округов по решению вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На достижение указанной цели направлены следующие задачи:

1. Изучение теоретико-методологических аспектов структурной организации управления городских округов.
2. Выявление особенностей и проблем организации управления в городских округах
3. Исследование законодательных основ структурной организации управления в городских округах
4. Выработка основных мероприятий по структурной организации управления в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления существующих и вновь созданных городских округах.

Оглавление

Введение	8
1. Концептуальные основы структурной организации управления в муниципалитетах	9
1.1. Организационные структуры в системе управления, принципы и методы их формирования	9
1.2. Виды организационных структур и оценка их эффективности.....	16
1.3. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования.....	24
2. Анализ практики функционирования городских округов в России	31
2.1. Правовой статус городского округа	31
2.2. Законодательные требования к организации управления в муниципалитетах	36
2.3. Концептуальные подходы и направления формирования организационной структуры управления в местных администрациях	40
3. Совершенствование организации решения муниципальных проблем в городских округах.....	63
Заключение	73
Список литературы.....	81

Введение

Современный этап реформирования местного самоуправления направлен на повышение эффективности этого института власти и характеризуется необходимостью решения следующих основных проблем:

1. Оптимизация территориального устройства.
2. Реформирование структурной организации местного самоуправления.
3. Рационализация системы распределения полномочий.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает всю полноту ответственности за проведение реформирования местного самоуправления на региональные органы власти и управления.

Целью работы является анализ практики применения полномочий органами городских округов по решению вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На достижение указанной цели направлены следующие задачи:

1. Изучение теоретико-методологических аспектов структурной организации управления городских округов.
2. Исследование законодательных основ структурной организации управления в городских округах.
3. Выявление особенностей и проблем организации управления в городских округах.
4. Выработка основных мероприятий по структурной организации управления в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления существующих и вновь созданных городских округах.

1. Концептуальные основы структурной организации управления в муниципалитетах

1.1. Организационные структуры в системе управления, принципы и методы их формирования

В условиях проходящей в стране реформы местного самоуправления одной из важнейших задач для государственных органов власти является координация процесса становления и оптимизации управления в районных и поселенческих администрациях. Рассмотрим основы организации управления и определим критерии его эффективности.

Термин «управление» трактуется достаточно широко. В данной работе под управлением понимается целенаправленное воздействие субъекта на объект управления, обеспечивающее его функционирование и развитие.

Управление муниципальным образованием обладает рядом особенностей.

Во-первых, субъектом муниципального управления выступает население муниципального образования и образованные им органы местного самоуправления¹, а объектом – муниципальное образование со всеми его структурами, связями, отношениями, ресурсами.

Во-вторых, муниципальное управление представляет собой целостную систему² общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопросы местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти.

В-третьих, муниципальное управление осуществляется в пределах муниципального образования (городское, сельское поселение, муниципальный район), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Муниципальное образование как объект управления является сложной

¹ Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [1].

² Система управления – это совокупность взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое, реализующих процесс управления для достижения поставленных целей [14].

социально-экономической системой, состоящей из нескольких тесно взаимосвязанных, взаимодействующих элементов: населения, географической среды, градообразующей базы и жизнеобеспечивающей системы, обслуживающей функционирование, сохранение и развитие самого муниципального образования

Население муниципального образования образует местное сообщество. Членом сообщества является гражданин Российской Федерации, проживающий на данной территории.

Географическая среда – земля и другие природные ресурсы – основа жизни и деятельности населения, проживающего на территории.

Градообразующая база в основном состоит из крупных промышленных предприятий находящихся на территории муниципалитета.

Жизнеобеспечивающая система составляет муниципальное хозяйство. Под ним понимается комплекс, расположенных на территории муниципального образования предприятий, учреждений и организаций, призванных удовлетворять социально-бытовые потребности проживающего в нем населения, а также потребности промышленных предприятий. Она включает в свой состав жилищно-коммунальное хозяйство, предприятия бытового обслуживания, строительную промышленность, предприятия торговли и общественного питания, здравоохранения, культуры и т.д.

Таким образом, **муниципальное управление** – это целенаправленная деятельность выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иная деятельность в различных сферах местной жизни, направленная на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования и повышение его качества и уровня жизни.

С точки зрения системного подхода муниципальное управление и управление в целом можно представить как систему, состоящую из множества взаимосвязанных элементов (табл. 1.1).

Характеристика основных элементов системы управления

Элементы	Характеристика
1. Цель управления	Идеальное предвосхищение результата деятельности человека. Является непосредственным мотивом, направляющим и регулирующим деятельность. Содержание цели зависит от объективных законов деятельности, возможностей и применяемых средств для достижения цели
2. Принципы управления	Руководящие правила, определяющие основные требования к системе, структуре и организации управления
3. Закономерности управления	Повторяющиеся существенные связи явлений в системе управления, проявляющиеся в виде тенденций, определяющих основную линию развития
4. Процесс управления	Технология, представляющая собой целенаправленную последовательность операций управления, результатом которых является принятое и реализованное решение
5. Методы управления	Способы осуществления управленческих воздействий субъекта управления на объект для достижения целей управления
6. Функции управления	Направление или вид управленческой деятельности, характеризующийся обособленным комплексом задач и выполняемый специальными приемами и способами
7. Оргструктура	Состав и соподчиненность взаимосвязанных звеньев управления

Местные органы власти, как субъект муниципального управления имеют сложную организационную структуру, которая является важной частью системы управления и находится в тесном взаимодействии с другими ее элементами. Данная взаимосвязь выражается в следующем:

Во-первых, оргструктура направлена на достижение целей управления.

Во-вторых, построение оргструктуры является неотъемлемой частью организации, как функции управления.

В-третьих, принципы формирования организационных структур являются конкретизацией общих принципов управления (единоначалия или коллективного руководства, специализации).

Кроме обозначенных элементов системы управления на процесс, принципы и методы формирования оргструктуры оказывает влияние внешняя среда, а именно изменения, происходящие в муниципальном образовании и в стране в целом (рис. 1.1).[4]

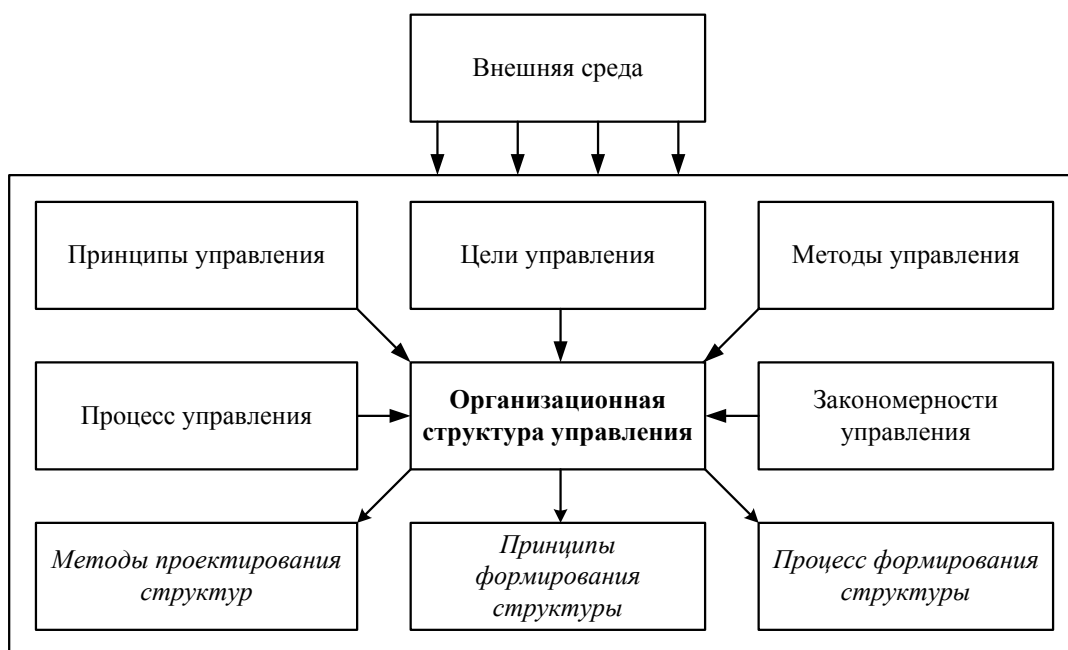


Рис. 1.1. Место организационной структуры в системе управления

Формирование организационной структуры включает в себя определение состава и места подразделений в иерархии, их ресурсное обеспечение (включая численность работающих), разработку регламентирующих процедур, документов, положений, закрепляющих и регулирующих формы, методы, процессы, которые осуществляются в организационной системе управления.

Весь этот процесс можно разбить на три основных этапа:

1. *Формирование общей структурной схемы* с целью выявления направлений модернизации существующей или создание новой организационной структуры.

2. *Распределение конкретных задач между базовыми¹ подразделениями и построение внутриорганизационных связей.* Это будет способствовать реализации организационных решений как в целом по крупным линейно-функциональным и программно-целевым блокам, так и по базовым подразделениям аппарата управления.

3. *Регламентация организационной структуры* предусматривает раз-

¹ Под базовыми подразделениями понимаются самостоятельные структурные единицы (отделы, подразделения, управления), на которые организационно разделяются линейно-функциональные и программно-целевые подсистемы.

работку количественных характеристик аппарата управления и процедур управленческой деятельности. Она включает:

- определение состава внутренних элементов базовых подразделений (подразделений, групп и должностей);
- определение проектной численности подразделений;
- распределение задач и работ между конкретными исполнителями и установление ответственности за их выполнение;
- разработку процедур выполнения управленческих работ в подразделениях;
- расчеты затрат на управление и показателей эффективности аппарата управления в условиях запроектированной организационной структуры.

В процессе формирования оргструктуры следует придерживаться определенных **принципов**, основные из которых:[1]

- 1) соответствие целям функционирования и развития муниципалитета;
- 2) отсутствие противоречий между элементами организационной структуры;
- 3) гибкость, т.е. возможность быстрой перестройки оргструктуры в соответствии с изменениями, происходящими в муниципалитете, регионе и стране;
- 4) нормоуправляемость, т.е. соблюдение рационального числа подчиненных у каждого руководителя;
- 5) единство прав и ответственности руководителей подразделений муниципальных органов власти и разграничение полномочий между ними;
- 6) экономичность, направленная на снижение затрат на построение и содержание организационной структуры управления.

Наряду с принципами управления рассмотрим **методы формирования организационных структур управления**, среди которых можно выделить следующие:

Во-первых, *метод аналогий*, который состоит в применении существующих организационных форм управления в проектируемой структуре местных органов власти. К методу аналогий относится выработка типовых структур муниципального управления и определение границ и условий их применения.

Во-вторых, *экспертно-аналитический метод*, который заключается в обследовании и аналитическом изучении структуры муниципальных органов власти силами квалифицированных специалистов с привлечением сотрудников подразделений с целью:

- выявления специфических особенностей, проблем в работе аппарата управления;
- выработки рекомендаций по его формированию или перестройке, исходя из количественных оценок эффективности оргструктуры, принципов управления, заключений экспертов, а также обобщения и анализа наиболее передовых тенденций в области организации управления.

Данный метод основывается на проведении экспертных опросов руководителей и членов организации для выявления и анализа отдельных характеристик построения и функционирования аппарата управления и обработке полученных экспертных оценок статистико-математическими методами.

В-третьих, *метод структуризации целей*, который предусматривает:

а) разработку системы (дерева) целей, представляющей собой структурную основу для увязки всех видов организационной деятельности исходя из конечных результатов;

б) экспертный анализ предлагаемых вариантов организационной структуры с точки зрения организационной обеспеченности достижения каждой из целей, соблюдения принципа однородности целей, устанавливаемых каждому подразделению, определения отношений руководства, подчинения, кооперации подразделений исходя из взаимосвязей их целей и т.п.;

с) составление карт прав и ответственности за достижение целей как для отдельных подразделений, так и по комплексным межфункциональным

видам деятельности, где регламентируется сфера ответственности, права, конкретные результаты, за достижения которых устанавливается ответственность

В-четвертых, *метод организационного моделирования* представляет собой разработку формализованных математических, графических, машинных и других моделей распределения полномочий и ответственности в организации, являющихся базой для построения, анализа и оценки различных вариантов организационных структур. Среди основных типов организационных моделей можно выделить следующие:

- математико-кибернетические модели иерархических управленческих структур, описывающие организационные связи и отношения в виде систем математических уравнений и неравенств;

- графоаналитические модели организационных систем, представляющие собой сетевые, матричные и другие табличные и графические отображения распределения функций, полномочий, ответственности, организационных связей. Они позволяют анализировать направленность, характер, причины возникновения связей, оценивать различные варианты группировки видов деятельности в однородные подразделения, «проигрывать» варианты распределения прав и ответственности между разными уровнями руководства и т.п.

- натурные модели организационных структур. К ним относятся организационные эксперименты (заранее спланированные и контролируемые перестройки структур и процессов в реальных организациях), лабораторные эксперименты (искусственно созданные ситуации принятия решений и организационного поведения), управленческие игры (способы определения оптимального решения управленческих задач путем имитации или моделирования ситуации и правил поведения участников).

- математико-статистические модели зависимостей между исходными факторами организационных систем и характеристиками организационных структур. Они построены на основе сбора, анализа и обработки данных

об организациях, функционирующих в сопоставимых условиях.[16]

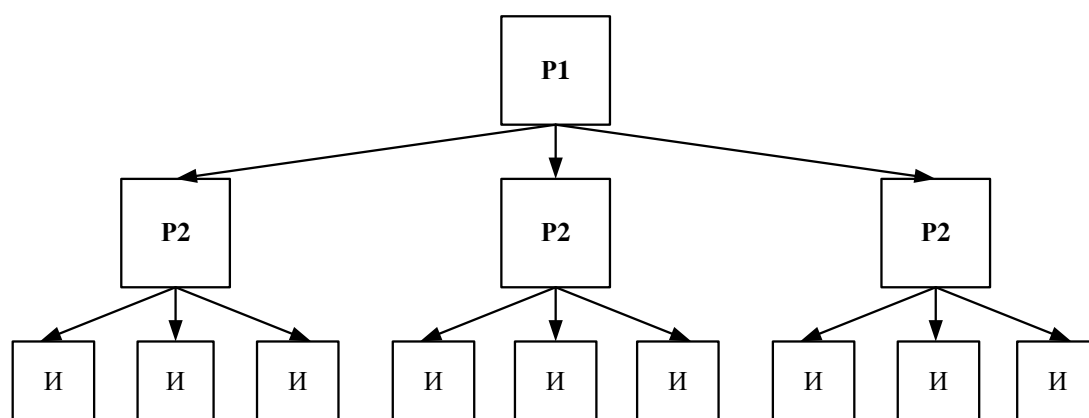
Выбор метода решения той или иной организационной проблемы зависит от её характера, а также возможностей для проведения соответствующего исследования. Все методы имеют различную природу. При этом каждый из них в отдельности не позволяет достичь максимального эффекта, что делает целесообразным их применение в органичном сочетании друг с другом.

В конечном итоге в результате использования вышеописанных принципов и методов формируется определенный тип структуры управления.

1.2. Виды организационных структур и оценка их эффективности

Изучение и анализ научных публикаций по управлению позволяют утверждать, что в настоящее время наибольшее распространение получили следующие виды оргструктур: линейная, функциональная, линейно-функциональная, проектная и матричная [4, 5].

Линейная структура реализует принципы единоначалия и централизма. Предусматривает выполнение одним руководителем всех функций на каждом уровне управления и полное подчинение ему на правах единоначалия всех нижестоящих подразделений (рис. 1.2).

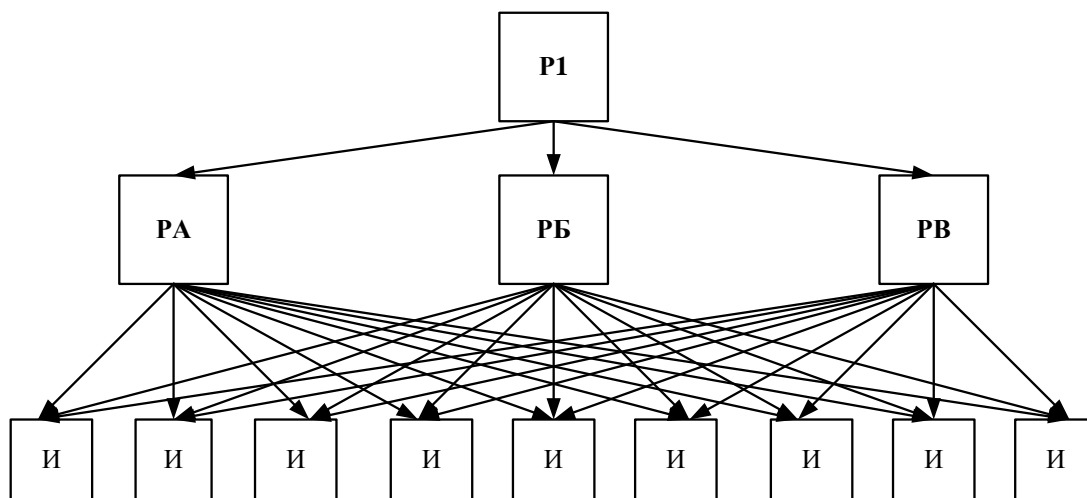


Условные обозначения: P1 – руководитель высшего уровня; P2 - руководитель второго уровня; И – исполнители.

Рис. 1.2. Линейная структура управления

Функциональная структура основана на разделении функций между

структурными подразделениями (специалистами). Она предусматривает подчинение одного работника (подразделения) вышестоящим руководителям, реализующим свои функции (рис. 1.3).

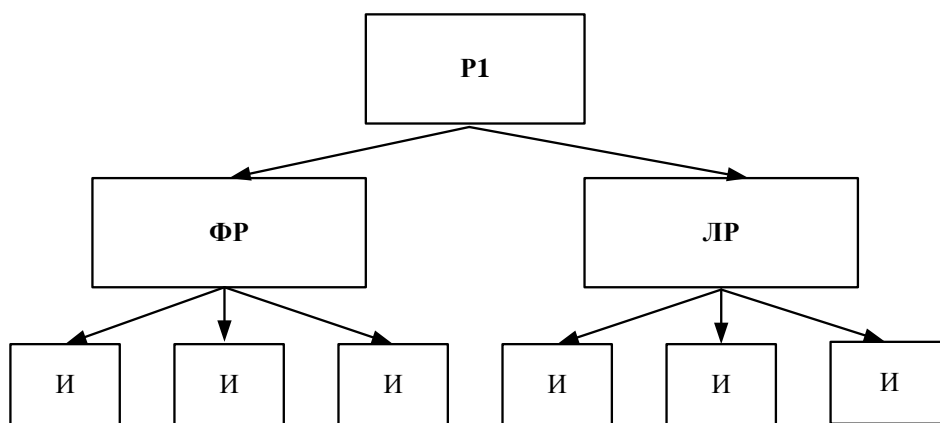


Условные обозначения: P1 – руководитель высшего уровня; PA, PB, PB – руководители по функциям А,Б,В.

Рис. 1.3. Функциональная структура управления

Линейно-функциональная структура основана на соблюдении единоначалия, линейного построения структурных подразделений и распределения функций управления между ними. Реализует принцип демократического централизма, при котором подготовка и обсуждение решения производятся коллегиально, а принятие решения и ответственность – только первым руководителем единолично.[22]

В линейно-функциональной структуре линейные руководители являются единоначальниками подразделений, а им оказывают помощь функциональные органы. Линейные руководители низших ступеней административно не подчинены функциональным руководителям низших ступеней управления. Схема линейно-функциональной структуры управления показана на рис. 1.4.



Условные обозначения: P1 – руководитель высшего уровня; ФР - руководитель функционального подразделения; ЛР – линейный руководитель; И – исполнители.

Рис. 1.4. Линейно-функциональная структура управления

Проектная структура представляет собой временное образование,

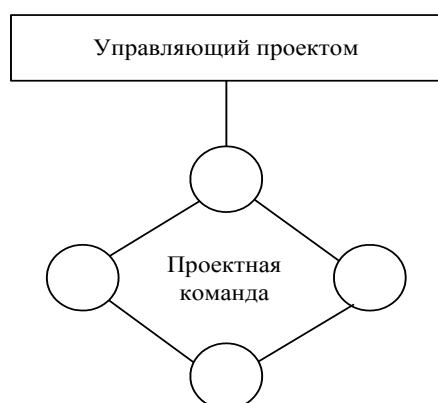


Рис. 1.5. Проектная организационная структура

создаваемое для решения конкретной задачи (рис. 1.5). Суть ее заключается в том, что в одну команду объединяются наиболее квалифицированные сотрудники из разных структурных подразделений с целью осуществления конкретного проекта. По завершению проекта подобная организация, как правило, распускается. Главным преимуществом данной организационной структуры является концентрация

членов проектной команды и ее руководителя на реализации одного проекта [Ошибка! Источник ссылки не найден.].

Однако сложность перераспределения трудовых и материальных ресурсов между проектами снижает гибкость и эффективность управления, что практически исключает применение проектных структур в муниципальном управлении в чистом виде и требует их рационального сочетания с линейно-функциональной структурой. Эта идея лежит в основе матричной структуры управления (рис. 1.6).

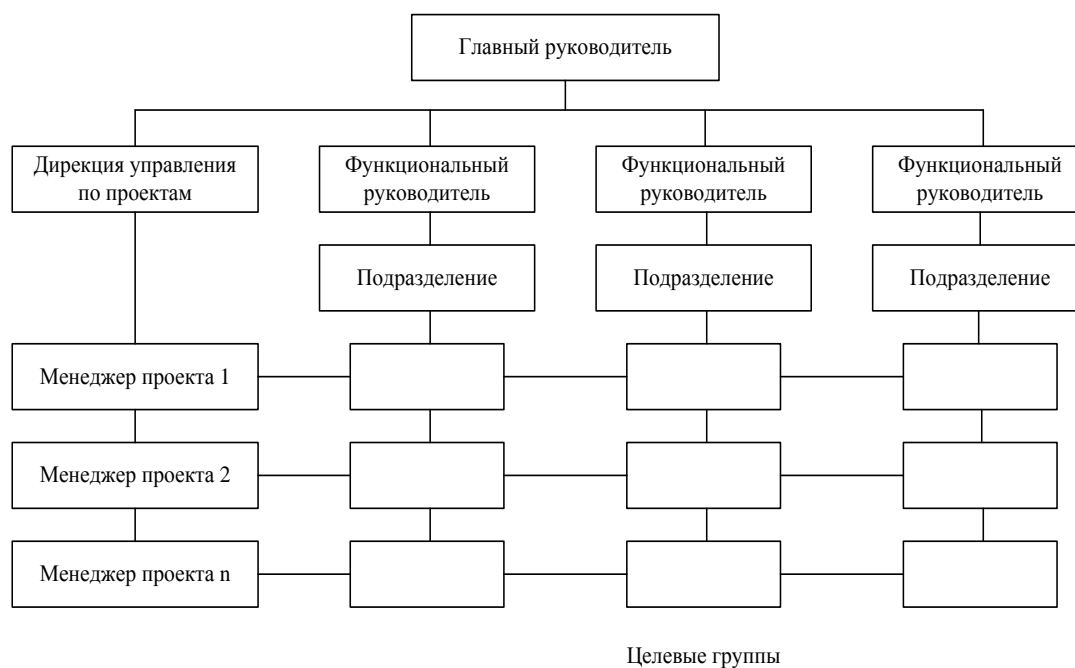


Рис. 1.6. Матричная организационная структура управления

Матричная структура направлена на реализацию целевых программ (проектов), для выполнения которых выделяются специальные руководители. Сотрудники структурных подразделений распределяются между руководителями программ с сохранением подчиненности вышестоящему функциональному руководителю. Матричная структура допускает двойное подчинение подразделений и отдельных работников, которые могут находиться одновременно как в подчинении руководителя проекта, так и руководителей функциональных подразделений.

При этом матричная структура может быть использована не только в администрациях муниципальных образований в целом, но и в их внутренних подразделениях. Как правило, формирование матричной структуры целесообразно:

- при выполнении небольших и средних проектов, так как при увеличении их масштабов быстро растет сеть коммуникаций, что ведет к замедлению процесса принятия решений;
- при большом числе выполняемых одновременно проектов в связи с ростом нагрузки на высшее звено управления, а также из-за конфликтных ситуаций при установлении приоритетности работ по разным проектам.

Каждая из рассмотренных организационных структур имеет свои преимущества и недостатки (табл. 1.2). В этой связи определяющим фактором при выборе варианта структуры организации управления является область применения, в которой она является наиболее эффективной.

Таблица 1.2

Характеристика организационных структур управления	
Преимущества	Недостатки
Линейная	
Четкое распределение обязанностей и полномочий Оперативность в принятии решений Простота использования	Необходима высокая компетенция высшего звена управления (руководителя) Негибкость, неприспособленность структуры к изменениям Бюрократический метод управления
Функциональная	
Исключение дублирования функций в различных подразделениях Стимулирование профессиональной специализации работников	Перегруженность руководства решением оперативных вопросов в ущерб задачам стратегического управления Проблемы межфункциональной координации Снижение эффективности коммуникации
Линейно-функциональная	
Сочетает в себе достоинства линейной и функциональной структур	Искусственное расширение аппарата управления Высокая нагрузка на линейного руководителя Несогласованность в работе функциональных подразделений
Проектная	
Концентрация членов проектной команды и ее руководителя на реализации проекта Возможность для межфункциональной координации специалистов	Сложность перераспределения трудовых и материальных ресурсов между проектами Дублирование существующих в структуре управления функциональных служб
Матричная	
Упорядочение вертикальных и горизонтальных связей, сокращение их протяженности в процессе управления Достижение большей гибкости и координации, ускорение реакции на изменение внешней среды	Подрыв принципа единоначалия, проблема двойного подчинения, сложность и конфликтность структуры Рост управленческого аппарата

Важнейшим критерием выбора той или иной организационной структуры является ее эффективность. Эффективность организационной структуры должна оцениваться как на стадии проектирования, так и при анализе действующих структур управления. Главным критерием эффективности при сравнении различных вариантов организационных структур служит возможность наиболее полного и устойчивого достижения конечных целей системы управления при относительно меньших затратах на её функционирование.

Принципиальное значение для оценки эффективности системы управления имеет выбор базы для сравнения или определения уровня эффектив-

ности, который принимается за нормативный. При этом могут применяться следующие подходы:

1. Сравнение с показателями, характеризующими эффективность организационной структуры *эталонного варианта* систем управления. Эталонный вариант может быть разработан и спроектирован с использованием всех имеющихся методов и средств проектирования систем управления. Характеристики такого варианта принимаются в качестве нормативных.

2. Сравнение с показателями эффективности и характеристиками *действующей* системы управления, выбранной в качестве эталона, определяющего допустимый или достаточный уровень эффективности организационной структуры.

3. *Экспертная оценка* организационно-технического уровня анализируемой и проектируемой системы, а также отдельных её подсистем, принимаемых проектных и плановых решений или комплексная оценка системы управления, основанная на использовании количественно-качественного подхода, позволяющего оценивать эффективность управления по совокупности факторов.

Эффективность построения организационной структуры не может быть оценена каким-либо одним показателем. С одной стороны, необходимо учитывать, насколько структура обеспечивает достижение организацией результатов, соответствующих поставленным перед ней целям, с другой – насколько её внутреннее построение и процессы функционирования адекватны объективным требованиям к их содержанию, организации и свойствам.

При этом должна обеспечиваться сбалансированность и непротиворечивость комплекса показателей. В этой связи, показатели, используемые при оценках эффективности аппарата управления и его организационной структуры, могут быть разбиты на три взаимосвязанные группы.

1. Группа показателей, отражающих конечные результаты деятельности органов местного самоуправления и совокупные затраты на управление

(табл. 1.3).[20]

Таблица 1.3

Показатели общей эффективности системы управления	
Наименование	Перечень основных показателей
1. Показатели экономической эффективности – определяют уровень развития экономики муниципального образования	Объем производства продукции на одного жителя Бюджетная обеспеченность одного жителя, тыс. руб. на человека Удельный вес убыточных предприятий и организаций в общем объеме предприятий, % Объем платных услуг населению, тыс. руб. на человека
2. Показатели социальной эффективности системы управления – характеризуют уровень жизни населения муниципального образования	Демографические показатели (уровень рождаемости, уровень смертности на сто человек) Уровень медицинского обеспечения населения (число коек, врачей на сто человек) Средняя обеспеченность одного жителя жильем, кв. м общей площади Соотношение среднемесячного дохода и величины прожиточного минимума, раз Обеспеченность населения услугами бытового характера, транспорта и связи Удовлетворенность населения (на основании опросов)

Вместе с тем в данной группе показателей очень трудно вычлениить в чистом виде составляющую зависимую только от используемой организационной структуры. В качестве альтернативы можно рассмотреть показатель результативности управления, который отражает степень выполнения целей развития муниципального образования в целом и определяется как часть общей эффективности системы управления.

2. Группа показателей, характеризующих содержание и организацию процесса управления, в том числе текущие затраты и результаты управленческого труда.

При оценке эффективности процесса управления используются как количественные, так и качественные показатели, носящие нормативный характер. К ним относятся производительность, экономичность, адаптивность, гибкость, оперативность, надёжность (табл. 1.4).

Показатели текущей эффективности аппарата управления

Наименование	Характеристика показателя
1. Результативность аппарата управления	Характеризует способностью аппарата управления обеспечивать выполнение задач в рамках установленных сроков и выделенных ресурсов (уровень выполнения плановых заданий и соблюдение утверждённых нормативов, отсутствие отклонений при исполнении указаний)
2. Экономичность аппарата управления	Характеризует относительные затраты на функционирование аппарата управления (удельный вес затрат на содержание аппарата управления, удельный вес управленческих работников в общей численности персонала администрации и др.)
3. Адаптивность аппарата управления	Определяет способность аппарата управления эффективно выполнять задачные функции в определённом диапазоне изменяющихся условий.
4. Гибкость аппарата управления	Характеризует способность органов аппарата управления изменять в соответствии с возникающими задачами свои роли в процессе принятия решений и налаживать новые связи, не нарушая присущей данной структуре упорядоченности отношений.
5. Оперативность принятия управленческих решений	Характеризует своевременность выявления управленческих проблем и такую скорость их решения, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных целей при сохранении устойчивости налаженных производственных и обеспечивающих процессов

3. Группа показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и её технико-организационной уровень. Это звенность системы управления, уровень централизации функций управления, принятые нормы управляемости, сбалансированность распределения прав и ответственности (табл. 1.5).

Показатели, характеризующие рациональность структуры управления и её технико-организационной уровень

Наименование показателя	Расчет показателя
Структурный коэффициент централизации	Отношение количества структурных подразделений, управляемых из единого центра, к общему числу структурных подразделений одного уровня
Количественный коэффициент централизации	Отношение численности работников подразделений, управляемых из единого центра, к общей численности работников
Объемный коэффициент централизации	Отношение объема работ, выполняемых централизованными подразделениями, к общему объему работ администрации
Коэффициент централизации управления	Отношение количества работников центрального аппарата управления к общему количеству работников управления
Коэффициент соблюдения норм управляемости	Отношение фактической численности работников подчиненных одному руководителю, к нормативной численности (высшее руководство администрации – 4-8 чел., руководители подразделений, отделов – 8-20 чел.)
Коэффициент соответствия должности	Отношение численности работников аппарата управления, соответствующих должности по результатам аттестации к общей численности аппарата управления

Предложенный комплекс показателей не является исчерпывающим и допускает корректировки в зависимости от специфических особенностей анализируемых управленческих систем. При этом на формирование эффективной организационной структуры, кроме внутренних особенностей систе-

мы управления влияют внешние факторы, в числе которых нормативно-правовые требования. Руководствуясь выделенными показателями проанализируем организационные структуры управления в районах области.

1.3. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования

Вопрос о системе территорий, в границах которых должно осуществляться местное самоуправление, - один из ключевых в организации местного самоуправления. При разрешении подобных вопросов законодатель несет публично-правовую обязанность учета самых различных обстоятельств и факторов, которые не исчерпываются лишь юридической сферой. Здесь имеют значение и социально-экономические, и исторические, и политические, и другие важные компоненты¹. В конечном итоге регулятор общественных отношений может взять за основу централизованные и децентрализованные модели, комбинировать формы разграничения предметов ведения между муниципальными образованиями с общими территориями в пользу более или менее крупных муниципалитетов, делить между ними объекты собственности и источники доходов местных бюджетов². При этом система муниципальных образований должна демонстрировать жизнеспособность, адаптивность к изменениям, возможность эффективно реализовывать возложенные на местную власть конституционные функции.

В связи с этим юридическая судьба городских округов с внутригородским делением выглядит в наименьшей степени стабильной и определенной. В 1999 году (в период относительно демократической избирательной кампа-

¹ Пешин Н.Л. Территориальные основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 20 - 24;
Михайлов В.И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 43;
Медведев А.М. Конституционно-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 67 - 89.

² Колесников А.В. Централизация и политизация местной власти в муниципальном районе // Вестник Саратовской ГЮА. 2013. N 6. С. 43 - 47;

Шугрина Е.С. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. N 2. С. 103 - 109.

нии по выборам в местные органы власти) районы в городах имели все основные атрибуты современного понятия "муниципальное образование". Органы народного представительства районов в городах формировались автономно от состава городских советов; районные в городах администрации функционировали на основе методики двойного подчинения: районному в городе совету и вышестоящим администрациям. Имелись самостоятельные бюджеты, гарантированные законом полномочия. Несмотря на ряд ограничений организационно-функционального и финансово-бюджетного характера, их можно было бы назвать полноценными субъектами муниципальных правоотношений в том смысле, что они вписывались в общую структурную композицию публичной власти и обеспечивали реализацию многих важных функций локального предназначения. Этому способствовало и признание некоторой вертикали в отношениях между органами народного представительства, с одной стороны, и исполнительными органами - с другой. Районное в городе звено публичной власти воспринималось как органическая часть целого - единых систем представительной и исполнительной власти, выстроенных по иерархическому принципу.

С течением времени российское общество стало отказываться от конструкции внутригородских муниципальных образований, что объясняется, по крайней мере, следующими основными причинами. Первая из них состоит в излюбленной ментальной традиции россиян отдавать предпочтение централизованным моделям вместо децентрализованных юридических конструкций¹. Появились аргументы и лозунги в поддержку такой позиции: единство городского хозяйства, концентрация бюджетных ресурсов в целях более эффективного контроля их расходования, экономия на сокращении аппарата публичных служащих и т.п. Первоначально федеральный законодатель даже не вмешивался в этот процесс, районные в городах муниципальные образования отмирали сами по себе, не без участия, однако, город-

¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 2 - 7.

ских властей, которые были заинтересованы в концентрации и централизации своей собственной власти. Уполномоченные государственные органы субъектов РФ в подавляющем большинстве случаев предпочли нейтральную и наблюдательную позицию. Федеральный законодатель в конечном итоге зафиксировал на уровне Федерального закона N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" фактически сложившуюся в большинстве субъектов РФ модель территориальной организации местного самоуправления, которая исключала само существование внутри городских округов каких-либо муниципальных образований с общей территорией. Придание же столицам и административным центрам субъектов РФ статуса муниципальных районов с одновременным наделением внутригородских районов статусом городских или сельских поселений выглядело бы совершенно абсурдным, поскольку поселением часть населенного пункта назвать можно лишь с большой степенью условности, в то время как район по своей сути не может территориально совпадать с населенным пунктом, тем более - городом, имеющим статус столицы или административного центра.

Другая немаловажная причина отказа от конструкции внутригородских муниципальных образований (разумеется, здесь не имеются в виду модели организации местного самоуправления в городах федерального значения, являющихся субъектами Федерации) - неуклонная тенденция расширения юридической и фактической компетенции органов исполнительной власти в ущерб конституционным прерогативам народного представительства¹. Чтобы убедиться в этом, достаточно произвести внешний обзор административных зданий столиц и административных центров субъектов РФ: в них по-прежнему присутствуют районные в городе администрации, которые размещены в тех же зданиях, что и в советской России. Однако в этих помещениях не располагаются органы народного представительства, районные

¹ Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 2013. N 3. С. 86 - 96.

в городе администрации не связаны их решениями и имеют прямое административное подчинение исполнительным органам городского муниципального образования.

Таким образом, отказ от конструкции внутригородских муниципальных образований не привел страну к потере управляемости на соответствующих территориях. Вследствие централизации структуры муниципальных образований подобная управляемость не просто сохранилась, но в некоторой степени даже усилилась. Главное, что наблюдалось здесь, - освобождение районных в городах администраций из-под опеки районных в городах органов народного представительства, соединенное с масштабной централизацией владения, пользования и распоряжения объектами муниципальной собственности в городах. Вполне вероятно, что еще одним катализатором процессов централизации муниципальной власти в столицах и административных центрах субъектов РФ явилась норма первой редакции (сохраненной и в настоящее время) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой подчинение одного муниципального образования другому не допускается. Любопытно знать, какому городскому органу местного самоуправления захочется иметь в своем составе совершенно независимые, финансово обособленные и организационно самостоятельные муниципальные образования, с которыми нужно делиться властью и экономическими ресурсами?! В отсутствие активной поддержки со стороны государства, объективно заинтересованного в обеспечении баланса властеотношений на муниципальном уровне, районные в городах муниципальные образования не обрели надлежащей конституционной самостоятельности под влиянием политико-экономической заинтересованности городских властных структур.

Несколько иная картина наблюдалась в процессе территориальной организации местного самоуправления в малых городах и сельской местности. Применительно к этой части территории России Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации" взял за основу прямо противоположный подход, базирующийся на принципе децентрализации. Примечательно, что прежнее федеральное регулирование исходило из предположения о праве субъектов Федерации самостоятельно определять системы территорий муниципальных образований, что подтверждалось практикой конституционного правосудия. В результате в одних субъектах Федерации (например, в Удмуртской республике) районный уровень позиционировался в качестве государственного (статус муниципальных образований имели городские и сельские поселения), в других субъектах РФ (например, в Ленинградской области), напротив, районному уровню придавалось муниципальное значение, в то время как поселенческое звено, как правило, исключалось из системы территорий муниципалитетов (за редкими исключениями, когда на противоположном подходе настаивало население). Несмотря на это, законодатель предпочел изменить дифференцированный подход к правовому регулированию данных общественных отношений и установить единую централизованную модель видов муниципальных образований (муниципальные районы и входящие в их состав городские и сельские поселения).

Результатом вышеуказанной законодательной политики явились весьма ощутимые диспропорции в системе территорий муниципальных образований в субъектах РФ, не являющихся городами федерального значения. Примерно половина населения субъектов РФ, проживающая в столицах и административных центрах, реализует свое право на местное самоуправление в рамках одного единственного муниципального образования, в котором полностью сконцентрированы властные полномочия, публично значимые функции и муниципальные экономические ресурсы (налоги, сборы, бюджеты, земельные участки, объекты недвижимости, социальная инфраструктура и т.д.). Другая часть населения субъектов РФ, проживающая вне столиц и административных центров (по численности соизмеримая с предыдущей категорией), - охватывается развернутой системой муниципальных районов, в состав которых входят городские и сельские поселения. Каждый муници-

пальный район и каждое поселение должны иметь свои уставы, систему выборных органов местного самоуправления, налоги, бюджеты, объекты муниципальной собственности и т.д. Подобные диспропорции могут быть отчасти объяснимы критерием уровня "пешей и транспортной доступности" (в городах вследствие высокой плотности населения этот критерий соблюдать значительно легче), однако нельзя не заметить, что нормы представительства в городах и сельской местности различаются кардинальным образом. При этих обстоятельствах буквально напрашивается реформирование законодательства, регулирующего систему территорий муниципальных образований.

Федеральным законом N 136-ФЗ от 27 мая 2014 г. в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были внесены изменения, которые впервые за историю существования данного Закона (в редакции N 136-ФЗ) допустили саму возможность конструкции "городской округ с внутригородским делением", что предполагает право субъектов Федерации наделять статусом муниципальных образований внутригородские районы. Однако практика показывает, что субъекты РФ не восприняли эту новацию в качестве долгожданного разрешения федеральных властей и особой инициативы в реформировании муниципальной власти в городских округах проявлять не стали. Здесь допустима некоторая аналогия с разрешением федерального законодательства на учреждение в субъектах Федерации органов конституционного и уставного правосудия: разрешение есть, но подобные органы учреждаются в субъектах РФ весьма редко. Причины подобного бездействия хорошо известны: современные властные структуры не склонны к самоограничению в абстрактных целях оптимизации конституционного строя. Если подобное реформирование и возможно, то скорее вследствие императивной воли федерального законодателя как вышестоящей и менее заинтересованной властной инстанции.

Введение в городских округах внутригородского деления с образова-

нием внутригородских районов как муниципальных образований не единственный путь децентрализации муниципальной власти в столицах и административных центрах субъектов Федерации. Возможно, что статус муниципальных образований в крупных городах следовало бы придавать территориальным единицам значительно меньшего масштаба (например, "школьным округам" или территориальным образованиям в границах бывших жилищно-эксплуатационных участков). В действующем регулировании федеральный законодатель ограничился поистине скромным набором властных полномочий вновь образуемых внутригородских районов: в их числе, во-первых, создание музеев, во-вторых, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, в-третьих, создание условий для развития туризма. Ради выделения столь "значимых" локальных функций в структуре полномочий вновь образуемых муниципалитетов, пожалуй, и нет смысла в каком-либо территориальном реформировании как таковом. Однако сам по себе путь территориальной децентрализации в регулировании властеотношений в современной России представляется важным и перспективным. Именно это направление конституционно-правового развития свидетельствует о признании в обществе основ демократического строя, построенного на принципе разделения властей не только по горизонтали, но и по вертикали. В современной России необходимы полноценные внутригородские муниципальные образования, опирающиеся на самостоятельную налоговую базу, значительные публичные функции и полномочия, демократическую организацию муниципальных органов и должностных лиц, одновременно с этим - эффективный контроль и надзор за конституционностью и законностью их деятельности со стороны прокуратуры и судов.

2. Анализ практики функционирования городских округов в России

2.1. Правовой статус городского округа

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил новый самостоятельный вид муниципального образования - городской округ. По данным Росстата, на 1 января 2015 г. в Российской Федерации создано 535 городских округов¹.

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют как полномочия по решению вопросов местного значения поселения, так и полномочия по решению вопросов местного значения муниципального района, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ понятие "городской округ" определяется через понятие "городское поселение". Тем не менее городские округа являются самостоятельным видом муниципальных образований, так как, в отличие от городских поселений, не входят в состав муниципального района.

Статус городского округа может получить только такое городское поселение, в котором сложилась социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления данного городского поселения вопросов местного значения городского округа, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ст. 16). Кроме того, обозначенная инфраструктура должна быть достаточна и для осуществления отдельных государственных полномочий,

¹ База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При наделении городского поселения статусом городского округа также учитываются перспективы его развития, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Поскольку территория городского округа не входит в состав территории муниципального района, при наделении городского поселения статусом городского округа необходимо также учитывать наличие у прилегающего (прилегающих) к нему муниципального района (муниципальных районов) сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой как для самостоятельного решения органами местного самоуправления такого (таких) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (ст. 15), так и для осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Причем что понимается под "сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктурой" и каковы, в свою очередь, критерии ее "необходимости" для "самостоятельного решения вопросов", федеральный закон не конкретизирует. Кроме того, в действующем законодательстве в качестве обязательного признака муниципального образования не названо наличие муниципальной собственности, то есть той экономической базы, на которой основывается деятельность местного сообщества, которая служит основой независимости и самостоятельности органов местного самоуправления.

Поскольку наделение муниципальных образований статусом городского округа осуществляется законами субъектов Российской Федерации, можно предположить, что эти критерии каждый субъект определяет самостоятельно, исходя из конституционных положений об осуществлении местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Тем не менее в число объектов такой инфраструктуры городского поселения обязательно должны входить объекты, относящиеся к областям, связанным с

решением вопросов местного значения городского округа (позволяющие организовать строительство и содержание муниципального жилищного фонда; электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение; транспортное обслуживание населения в границах городского округа; предоставление общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам; библиотечное обслуживание населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа; осуществлять дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечивать безопасность дорожного движения на них и пр.).

Статусом городского округа может быть наделено только городское поселение, следовательно, в состав его территории могут входить один город или один поселок. Несмотря на то, что территориально городской округ не входит в состав муниципального района, город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района, может считаться административным центром муниципального района.

Административно-территориальный статус города (или поселка) является формирующим фактором для городского округа как муниципального образования. Указанный город или поселок является основным элементом в составе территории городского округа. При этом в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ отсутствуют предписания о численности населения, проживающего в границах этого города (или поселка), которая необходима для получения статуса городского округа. В силу обозначенного, данный статус (при наличии остальных характеристик) может получить как крупный город республиканского (краевого, областного, окружного) значения, так и небольшой поселок городского типа. Ведь этот статус "привлекателен" тем, что органы самоуправления данных городов приобретают самостоятельность по отношению к органам власти муниципальных районов, по-

скольку они не подпадают под их юрисдикцию¹.

Так, например, в Волгоградской области Законом Волгоградской области от 7 октября 1997 г. N 139-ОД "Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области" установлено, что численность населения в городе областного значения должна быть не менее 25 тысяч человек. Город районного значения - городское поселение с численностью населения не менее 10 тысяч человек. Рабочий поселок (поселок городского типа) - городское поселение с численностью населения не менее трех тысяч человек. Несмотря на существенную разницу в численности населения, все они формально могут быть наделены статусом городского округа. Хотя на практике указанный статус в Волгоградской области получили только города областного значения: Волгоград, Волжский, Камышин, Михайловка, Урюпинск, Фролово. Да и в целом в отечественной практике самым распространенным оказался подход, при котором статус городского округа приобретают административно-территориальные единицы республиканского, краевого, областного, автономно-областного или автономно-окружного значения, причем если это не столицы республик и административные центры других субъектов Федерации, то, как правило, это сравнительно населенные города.

Наряду с одним городом или одним поселком, в состав территории городского округа в соответствии с его генеральным планом могут входить территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа. В число таких территорий законодательно включены и территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. То есть состав территории городского округа, наряду с определяющим его статус городом или поселком, наполняется "дополнительными" населенными пунктами, не являющимися муниципальными образованиями. При этом требования к границам городских поселений, которые и могут наделяться статусом городских округов

¹ Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 4. С. 24 - 28.

гов, установленные в ст. 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, не предписывают устанавливаться их с учетом пешеходной или транспортной доступности для населения. Понятно, что федеральный законодатель не предполагал территориальной "разбросанности" населенных пунктов, которые входят в состав городского поселения или городского округа¹. Но на практике такая ситуация все же возникает. При этом все чаще, стремясь перейти от двухуровневой к одноуровневой системе местного самоуправления, субъекты Российской Федерации поддерживают практику объединения поселения или всех поселений, входящих в прилегающий к городскому округу муниципальный район, с этим городским округом.

Например, в Волгоградской области четырнадцать сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района, объединились с городским округом город Михайловка². Причем предполагается, что аналогичный процесс объединения сельских поселений с городскими округами будет продолжен. Объединение сельских и городских поселений, сопровождающееся "преобразованием" муниципального района, территорию которого такие поселения составляли, в городской округ, проводится и в других субъектах Российской Федерации³.

Как представляется, требования к границам таких городских округов требуют более детальной правовой регламентации. Кроме того, при их установлении необходимо учитывать, что территории, входящие, наряду с одним городом или одним поселком, в состав территории городского округа, должны действительно предназначаться для развития его инфраструктуры, и

¹ Коростелева М.В. Объединение как форма преобразования муниципальных образований: особенности правового регулирования и практической реализации // Новая правовая мысль. 2012. N 5. С. 61.

² Закон Волгоградской области "Об объединении сельских поселений, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. N 1033-ОД "Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области" и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области" от 28.06.2012 N 65-ОД // Волгоградская правда. 2012. N 115. 30 июня.

³ Баженова О.И. К проблеме преобразования муниципальных образований в рамках современной концепции пространственного развития экономики // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 3. С. 31 - 35.

это обязательно должно иметь отражение в генеральном плане городского округа.

Поскольку процесс оптимизации территориальной организации местного самоуправления, начавшийся в субъектах Российской Федерации с 2007 года в определенной степени "стирает" четкие юридические границы между городом и деревней по причине включения вчерашних сельских поселений в состав территории городского округа, назрела необходимость совершенствования правового статуса этого вида муниципальных образований.

2.2. Законодательные требования к организации управления в муниципалитетах

Постепенный переход Российской Федерации к рыночным формам хозяйствования, подготовка к вступлению в ВТО, идущие процессы реформирования местного самоуправления вызвали необходимость пересмотра ключевых принципов и подходов к организации управления в местных органах власти. Наряду с органами местного самоуправления одна из ключевых ролей в этом процессе принадлежит федеральным и региональным властям, обеспечивающим нормативно-правовое, финансовое и организационное обеспечение проходящей реформы. Важнейшее значение правовой государственной поддержки помимо прочих причин обусловлено:

1. Приоритетностью повышения благосостояния населения, в т.ч. за счет роста социально-экономической эффективности деятельности местных органов власти и управления.
2. Необходимостью обеспечения высоких стандартов организации управления на местах на всей территории страны.
3. Безотлагательностью повышения конкурентоспособности муниципалитетов перед лицом проходящих в стране рыночных преобразований и подготовкой к вступлению в ВТО.
4. Необходимостью рационализации бюджетных расходов всех уров-

ней, в т.ч. посредством высвобождения финансовых ресурсов для целей развития муниципалитетов за счет снижения расходов на содержание органов власти и управления.

В настоящее время на всех уровнях власти проводится работа по законодательному обеспечению проходящей реформы местного самоуправления. Принят ряд важнейших нормативно-правовых актов, закрепляющих ключевые положения по организации муниципального управления. Рассмотрим основные из них.

***Во-первых,** сформирована двухуровневая модель территориальной организации местного самоуправления. Территории муниципальных районов поделены между городскими и сельскими поселениями.*

***Во-вторых,** в соответствии с новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления будут формироваться на районном и поселенческом уровнях.*

***В-третьих,** в нормативно-правовых актах всех уровней устанавливаются требования к профессионализму и компетентности муниципальных служащих. В то же время многократное увеличение необходимого количества местных органов власти существенно осложняет формирование профессионального кадрового состава местных органов власти.*

***В-четвертых,** органы местного самоуправления вновь созданных на территории муниципальных районов поселений самостоятельны в пределах своей компетенции. Следовательно, поселенческие местные органы власти не могут являться структурными подразделениями районных органов местного самоуправления, т.к. фактически администрация соответствующего района не полномочна директивно управлять ими. В связи с этим, в принципе исключается создание единого управленческого центра, осуществляющего *прямое руководство* поселенческими администрациями. Следовательно, сельские и городские исполнительно-распорядительные органы помимо выборных должностей сформировали собственный профессиональный кадро-*

вый состав для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения муниципалитета.

В-пятых, в новом законе за муниципальными районами, поселениями и городскими округами закреплены соответственно 3 различных перечня вопросов местного значения. Тем самым фактически устанавливается минимальный набор функций, которые осуществляются в рамках местной администрации. В этой связи устанавливается [3]:

- приоритетность установления штатной численности администраций и других бюджетных организаций в зависимости от планируемых результатов деятельности;
- проектный принцип формирования программ работ;
- планирование бюджетных расходов на основе требований к конечному результату.

В-шестых, в утвержденном Правительством РФ Положении о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов [3] обозначена необходимость аутсорсинга исполнения муниципальных функций, вызванная в числе прочих причин недостаточной социально-экономической эффективностью бюджетных услуг. Так, в числе основных направлений реформирования региональных и муниципальных финансов обозначены следующие:

- выявление излишних и дублирующих функций местных администраций;
- сокращение количества бюджетных организаций и учреждений предоставляющих социальные услуги, и преобразование их в негосударственные некоммерческие организации;
- переход на контрактную систему оказания бюджетных услуг, в т.ч. расширение практики предоставления негосударственными поставщиками бюджетных услуг, оплачиваемых на контрактной основе за счет бюджетных средств;
- осуществление закупок товаров для муниципальных нужд на то-

варных биржах.

Несмотря на то, что указанный документ ориентирован на муниципальные образования с численностью населения более 200 тыс. чел., он может рассматриваться в качестве одного из ориентиров развития и для менее крупных муниципалитетов.

***В-седьмых,** ориентированность местного самоуправления как института власти на нужды и потребности населения проецируется на деятельность отдельных местных органов власти.* Так, Основные мероприятия по управлению качеством и адаптации организаций к условиям ВТО устанавливают в качестве приоритета для местных органов власти безусловную ориентацию на потребителя бюджетных услуг. Кроме того, в указанном документе предусматривается реализация в органах местного самоуправления на добровольной основе следующих принципов:

- 1) лидерство и высокая ответственность руководителей;
- 2) максимальное вовлечение сотрудников в улучшение деятельности организаций;
- 3) подход к управлению как к системе процессов;
- 4) принятие любых решений только на основе фактов;
- 5) производственный контроль;
- 6) взаимовыгодные отношения с партнерами;
- 7) сильная внутренняя и внешняя мотивация качества.

• ***В-восьмых,** согласно действующему законодательству муниципальная служба должна осуществляться на основе подконтрольности, подотчетности и учета мнения населения. Обращения граждан должны своевременно рассматриваться с предоставлением в последствие письменного отчета.*

В числе прочих форм взаимодействия местных органов власти и населения новым законом предусматривается проведение публичных слушаний, опросов, собраний и конференций граждан.

Обозначенные положения нормативно-правовых актов и программных

документов представляют собой основополагающие требования к построению работы в органах местного самоуправления и ее результативности.

2.3. Концептуальные подходы и направления формирования организационной структуры управления в местных администрациях

Исходя из результатов анализа системы управления в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления районов области и требований законодательства, предлагаются следующие основные концептуальные подходы к структурной организации управления в муниципальных администрациях:

1. Организационное обеспечение участия населения и хозяйствующих субъектов в местном самоуправлении.

2. Аутсорсинг муниципальных функций

3. Программно-функциональный подход.

Рассмотрим каждый из этих подходов более подробно.

Организационное обеспечение участия населения и хозяйствующих субъектов в местном самоуправлении. В законодательстве РФ местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и/или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из своих интересов и с учетом местных традиций [1]. Исходя из этого, важнейшее значение для развития местного самоуправления как института власти имеет:

Во-первых, привлечение на добровольной основе граждан к выполнению социально значимых работ в целях развития общественного самосознания, культуры, социальной активности, а также для решения обозначенных в законодательстве вопросов местного значения (табл. 2.1).

Во-вторых, обеспечение реального участия граждан в местном само-

управлении, выражающегося не только в реализации конституционного права избирать и быть избранным, но и в возможности влиять на принимаемые местными органами власти управленческие решения.

Таблица 2.1

Вопросы местного значения, для решения которых может быть привлечено население муниципального образования [1]

Поселение	Городской округ
1. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения 2. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения 3. Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения 4. Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения	1. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа 2. Организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией 3. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа 4. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа 5. Создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения 6. Организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа

Эти аспекты должны быть учтены при формировании организационной структуры управления в местных органах власти существующих и вновь созданных муниципальных образований. В целом формы общественного участия населения в местном самоуправлении можно подразделить на 2 вида.

Во-первых, активные формы волеизъявления граждан:

- муниципальные выборы, проводимые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- местный референдум, то есть голосование, проводимое на тер-

ритории муниципального образования в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения с принятием окончательного решения;

- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек;
- территориальное общественное самоуправление, то есть самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления своих инициатив по вопросам местного значения;
- индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления;
- правотворческая инициатива граждан, то есть внесение в органы местного самоуправления инициативной группой граждан, обладающих избирательным правом, проектов правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами;
- публичные слушания, то есть обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования;
- встречи с главой муниципалитета и его заместителями;
- участие в заседаниях рабочих групп;
- участие в обсуждении в СМИ.

Кроме того, одной из форм общественного контроля за деятельностью органов власти является общественная палата при представительном органе власти

При этом данная организационная форма может рассматриваться как

одна из перспективных и на местном уровне.

Во-вторых, пассивные формы волеизъявления граждан:

- опрос граждан, в т.ч. по телефонам «горячей линии», проводимый на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти;
- собрание (конференция, собрание делегатов) граждан, проводимое для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления.

Важность изучения результатов волеизъявления жителей муниципального образования, а главное – построения системы управления с учетом общественного мнения, делает необходимым включение в организационную структуру управления местной администрации подразделения (штатной единицы), ответственного за работу с населением. При этом сбор первичной информации и ее обработка может осуществляться в централизованном порядке в рамках рассмотренных ниже подходов к передаче функций сторонним исполнителям.

Аутсорсинг муниципальных функций. Необходимость создания эффективной двухуровневой модели местного самоуправления ставит перед региональными и местными органами власти комплекс задач. Одной из них является формирование во вновь созданных поселениях местных органов власти, обеспечивающих реальное решение всего комплекса вопросов местного значения в условиях жесткого дефицита финансовых, материальных и трудовых ресурсов. В сложившейся ситуации важнейшее значение приобретает разработка и внедрение организационных механизмов, позволяющих оптимизировать выполнение муниципальных функций на поселенческом, межпоселенческом и районном уровнях.

Одним из таких механизмов выступает аутсорсинг. В современном понимании аутсорсинг – это передача не являющихся основными функций организации сторонним исполнителям. К причинам, лежащим в основе такого рода управленческих решений, как правило, относятся:

- ✓ снижение затрат посредством передачи вспомогательных и обслуживающих функций сторонним организациям;
- ✓ высвобождение ресурсов для исполнения основных функций организации;
- ✓ отсутствие достаточного опыта в той или иной сфере деятельности.

Реформирование сложившейся системы местного самоуправления поставило органы власти и управления перед аналогичными сложностями, среди которых:

- ограниченность финансово-материальных ресурсов и объектов инфраструктуры для эффективного решения вопросов местного значения;
- дефицит квалифицированных кадров, восполнение которого в короткие сроки является трудноосуществимым;
- недостаток у органов власти вновь созданных поселений опыта по самостоятельному решению вопросов местного значения и управлению муниципальным развитием.

Комплексное решение этих проблем органами местного самоуправления, на наш взгляд, может быть обеспечено только на основе сотрудничества и возложения исполнения части функций на сторонние организации. Эта идея находит понимание как в научной среде, так и в высших эшелонах власти. Так, академик Макаров В.Л. отмечает необходимость передачи части муниципальных функций частному сектору [10, С.14].

Правительство РФ, в свою очередь, обозначило приоритетность аутсорсинга муниципальных функций в Положении о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов [3]. В новом законе также предусмотрена возможность создания межмуниципальных организаций в форме межмуниципальных объединений, хозяйственных

обществ и др. Кроме того, органы местного самоуправления вправе принимать решения о создании автономных некоммерческих организаций, а также заключать договоры и соглашения.

Переходя от основополагающей идеи аутсорсинга части муниципальных функций к формам ее реализации, представим функции местной администрации в виде двух блоков. Это основные (вопросы местного значения) и вспомогательные функции (бухгалтерский учет, юридические услуги, обслуживание компьютеров и оргтехники и др.).

Основные функции выполняются лицами, занимающими выборные муниципальные должности, и муниципальными служащими, а вспомогательные – вспомогательным персоналом (рис. 2.2).

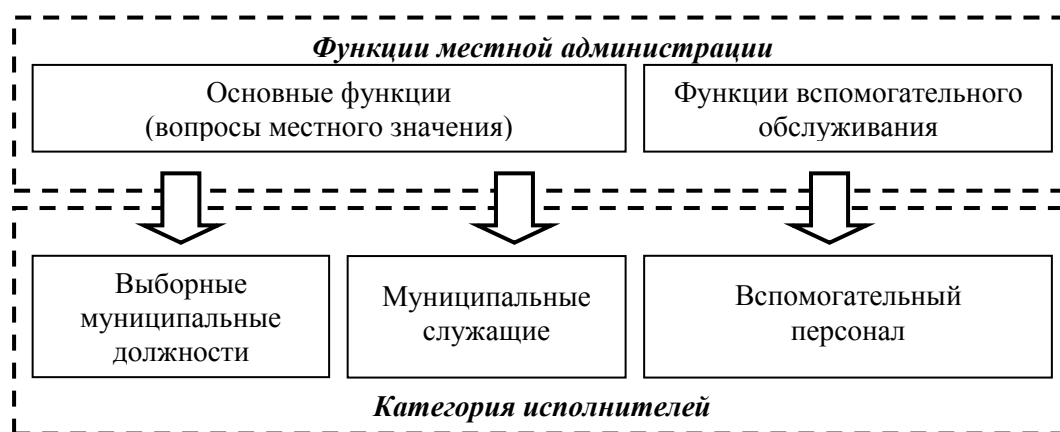


Рис. 2.2. Распределение функций местной администрации между категориями исполнителей

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В этой связи, возможно несколько различных подходов к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций.

Первый подход. Передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе. При этом создаются предпосылки для экономии бюджетных средств благодаря снижению суммарных затрат на выполнение той или иной функции, в том числе за счет сокращения необходимой численности сотрудников администрации, снижения затрат на подбор и обучение персонала, а также на за-

купку компьютеров, оргтехники, расходных материалов и др. Кроме того, снижаются риски, связанные с текучестью кадров.

Второй подход. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных вспомогательных функций и, как следствие, роста производительности труда и снижения суммарных затрат. Кроме того, подобный подход позволяет смягчить кадровую проблему реформирования местного самоуправления (рис. 2.3).

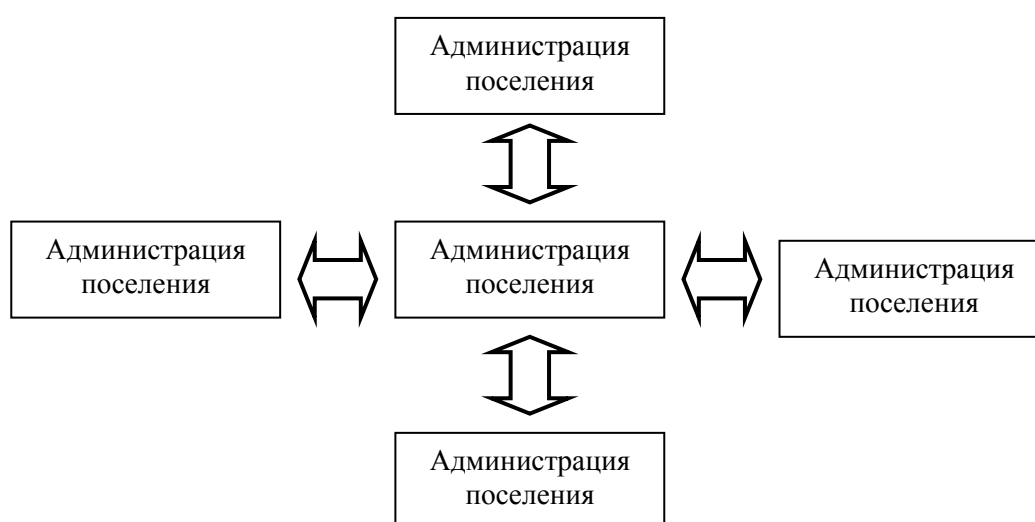
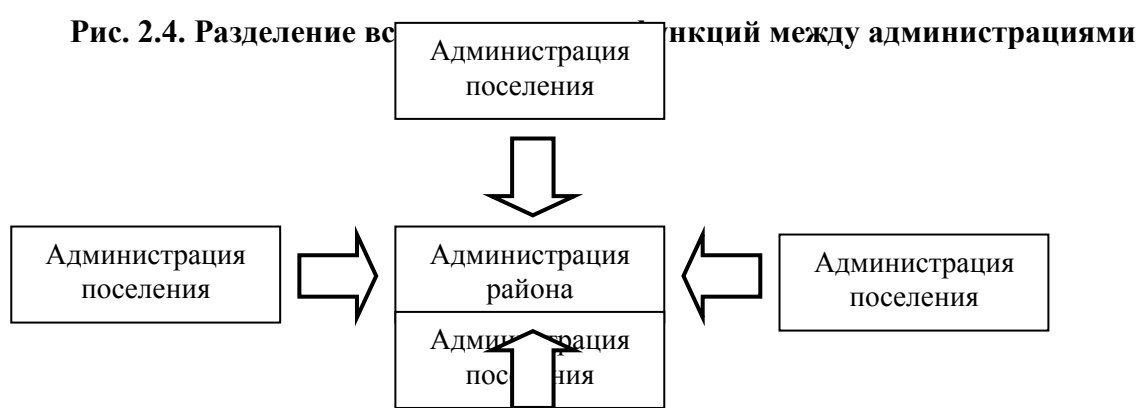


Рис. 2.3. Разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений

Третий подход. Осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе. Этот подход особенно актуален для муниципальных районов, в которых до настоящего времени не были сформированы сельские администрации. Перенос некоторых функций на районную администрацию дает возможность сократить период времени, необходимый для запуска полноценной работы поселенческих администраций (рис. 2.4).



различных поселений

Четвертый подход. Смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной и/или поселенческой администрацией.

В то же время передача части или всего объема функций вспомогательного обслуживания местных администраций на основе аутсорсинга не исчерпывает возможностей применения этого инструмента в практике муниципального управления. В утвержденном Правительством РФ Положении о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, помимо выявления излишних и дублирующих функций местных администраций, необходимо сокращение количества бюджетных организаций, предоставляющих социальные услуги, и преобразование их в негосударственные некоммерческие организации. Тем самым фактически часть основных функций местной администрации может быть передана сторонним организациям. При этом если в отношении органов местного самоуправления Правительством РФ предусматривается отказ от участия в коммерческих проектах, то некоммерческие организации в соответствии с законодательством, напротив, имеют право заниматься предпринимательской деятельностью для достижения поставленных целей. Кроме того, в качестве одного из направлений реформирования муниципальных финансов Правительством РФ предусмотрено расширение практики предоставления негосударственными поставщиками бюджетных услуг, оплачиваемых на контрактной основе за счет бюджетных средств.

Обозначенные высшей исполнительной властью страны приоритеты реформирования муниципальных финансов позволяют судить о том, что возможности применения аутсорсинга в муниципальном управлении не ограничиваются только вспомогательным обслуживанием, а могут распространяться и на некоторые основные функции. Безусловно, управленческое

решение, касающееся передачи части функций сторонним исполнителям, оказывает значительное влияние на формирование организационной структуры управления в местной администрации. Внутренняя структура подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования должна создаваться, исходя из непосредственно осуществляемых им функций, включая управление аутсорсингом. Тем самым создаются предпосылки для плодотворного использования преимуществ, которые влечет за собой использование этого инструмента (рис. 2.5).

В то же время работа по внедрению ресурсосберегающих технологий в практику управления деятельностью существующих и вновь созданных органов местного самоуправления не должна ограничиваться использованием аутсорсинга. Важнейшее значение имеет использование хорошо зарекомендовавших себя разработок в сфере компьютерной техники и программного обеспечения, таких как единая информационная сеть, охватывающая локальный, межпоселенческий, районный и региональный уровни, технологии безбумажного офиса, программное обеспечение, позволяющее повысить качество, экономичность и оперативность работ, касающихся различных сфер деятельности местных администраций и др.

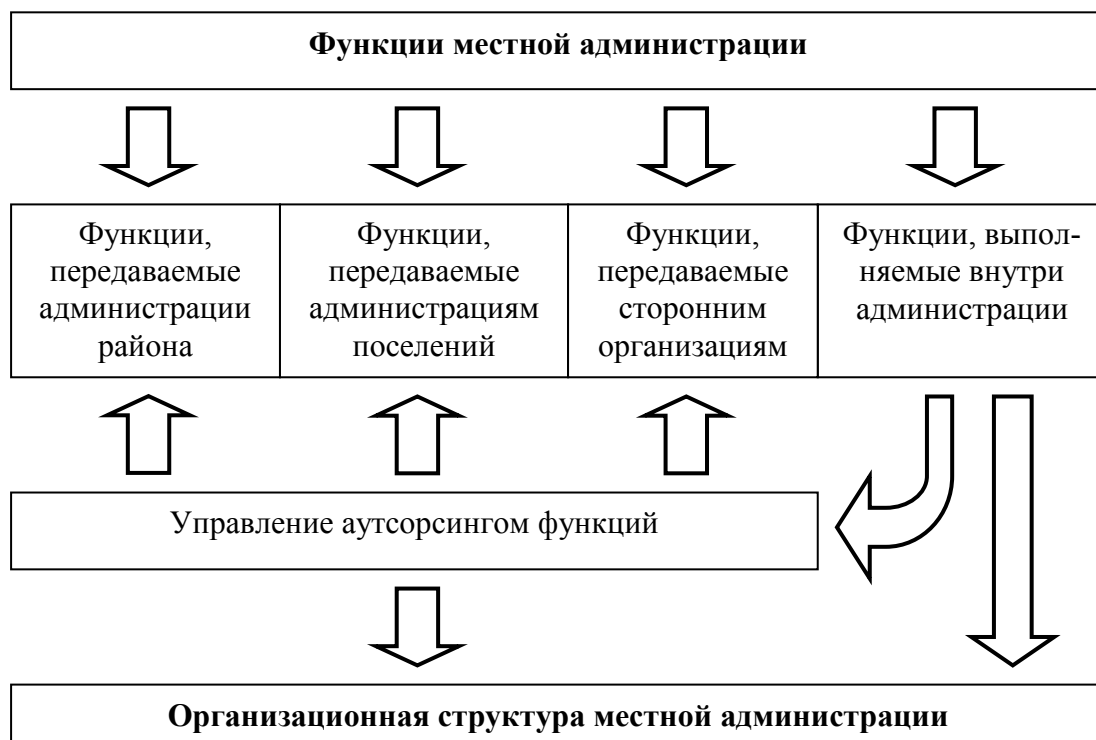


Рис. 2.5. Функциональная основа формирования организационной структуры управления местной администрации

Практическое внедрение новых технологий требует существенных затрат на техническое перевооружение и переподготовку персонала. В сложившихся непростых экономических условиях это означает необходимость рассмотрения их в качестве преимущественно перспективных мероприятий. В то же время на данном этапе реформирования местного самоуправления важное значение имеет проведение специалистами районной администрации консультаций, обучения и технической помощи в постановке деятельности местных органов власти поселений.

Таким образом, исходя из требований российского законодательства и сложившейся социально-экономической ситуации, аутсорсинг может рассматриваться в качестве одного из действенных инструментов управления осуществлением муниципальных функций. При этом важнейшее значение имеет развитие всестороннего сотрудничества между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами.

Программно-функциональный подход. Выбор той или иной внутренней структуры органов управления муниципальным образованием прямо

зависит от типа муниципального образования и закрепленных за местными органами власти функций. Исходя из этого, можно выделить два основных подхода к построению организационных структур местных администраций: функциональный и программно-целевой. Рассмотрим их более подробно.

Функциональный подход применяется при разработке организационной структуры, предназначенной для текущего управления муниципальным образованием. При этом подходе выявляются функции, исполняемые местными администрациями, и их организационная структура формируется таким образом, чтобы выполнение каждой из функций обеспечивалось соответствующей структурной единицей.

Функциональный подход основывается на ряде принципов, главные из которых: максимальный учет всех функций местной администрации; избежание дублирования функций; отсутствие совмещения в одной структурной единице функций планирования и исполнения, исполнения и контроля.

Согласно новому закону на территории России создаются три типа муниципальных образований (городской округ, муниципальный район и поселение), за каждым из которых будет закреплен определенный перечень функций (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Вопросы местного значения муниципальных образований в соответствии с новым Законом

Содержание вопросов местного значения	Муниципальное образование		
	район	поселение	городской округ
1. Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального образования, контроль за его исполнением	+	+	+
2. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования	+	+	+
3. Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности муниципального образования	+	+	+
4. Организация в границах муниципального образования электро- и газоснабжения поселений	+	-	-
5. Организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	-	+	+
6. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения	+	-	-
7. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных соору-	-	+	+

жений в границах населенных пунктов муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения			
8. Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства	-	+	+
9. Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования	+	+	+
10. Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования	+	+	+
11. Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования муниципальной милицией	+	-	+
12. Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования	+	-	+
13. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования	-	+	+
14. Организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального образования, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти	+	-	+
15. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального образования, организация отдыха детей в каникулярное время	+	-	+
16. Организация оказания на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов	+	-	-
17. Организация оказания на территории муниципального образования скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов	-	-	+
18. Создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	+	+	+
19. Опекунство и попечительство	+	-	+
20. Оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями муниципального образования	-	+	-
21. Организация библиотечного обслуживания населения муниципального образования	+	+	+
22. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры	-	+	+
23. Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах муниципального образования	-	+	+
24. Обеспечение условий для развития на территории муниципального образования массовой физической культуры и спорта	-	+	+

25. Создание условий для массового отдыха жителей муниципального образования и организация обустройства мест массового отдыха населения	-	+	+
26. Формирование и содержание муниципального архива	+	+	+
27. Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	-	+	+
28. Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов	+	-	+
29. Организация благоустройства и озеленения территории муниципального образования, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах муниципального образования	-	+	+
30. Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов	-	+	+
31. Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	+	+	+
32. Территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий	+	-	-
33. Планирование застройки территории муниципального образования, территориальное зонирование земель, установление правил землепользования и застройки территории муниципального образования, изъятие земельных участков в его границах для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения	-	+	+
34. Ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации	+	-	+
35. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального образования за счет средств бюджета	+	-	-

Для более эффективного решения вопросов местного значения при функциональном походе целесообразно исходить из следующего:

Во-первых, группировка основных функций местных администраций по какому-либо принципу, основные из которых:

- отраслевой – подразделения администрации формируются в отдельных отраслях (благоустройство, жилищное хозяйство, образование, здравоохранение и т.п.);
- принцип принадлежности к одной сфере (социальная, экономическая, социально-политическая).

Степень «укрупнения» структурных единиц определяется составом и количеством управляемых объектов. Так, в крупных территориальных образованиях (муниципальных районах и городских округах) органы управления целесообразно формировать в отдельных сферах (здравоохранения, образования, культуры), а в небольших (сельских поселениях) – создавать органы управления по подсистемам. Например, управление социальной сферой,

управление экономическим развитием и др.

Во-вторых, формирование ряда подразделений для осуществления вспомогательных функций, без которых невозможно решение основных задач, стоящих перед органами местного самоуправления. К таким функциям можно отнести: управление кадрами; ведение архивов; техническое обслуживание.

Программно-целевой подход применяется при формировании организационной структуры, направленной на реализацию программ, в частности программ развития муниципальных образований, как комплексных, так и целевых. Отличительная особенность этого подхода заключается в том, что в основу построения структуры управления положены не функции, а цели и задачи, лежащие в основе разрабатываемых программ. При этом осуществляется ранжирование целей по приоритетам, определяются способы их достижения, формы и механизмы реализации программ.

Программно-целевой подход основывается на следующих принципах:

- 1) ориентация на саморазвитие территории, на мобилизацию собственных возможностей и ресурсов, имеющихся в распоряжении муниципального образования;
- 2) содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей развитие рыночных отношений;
- 3) приоритетное решение наиболее острых проблем жизнеобеспечения населения муниципального образования;
- 4) ориентация на развитие реального местного самоуправления с созданием адекватной материально-финансовой базы;
- 5) развитие вертикального и горизонтального взаимодействия (финансово-экономические, социально-культурные и другие связи) городских, районных, сельских муниципальных образований.

Программы социально-экономического развития муниципального образования должны формироваться на основе группировки основных проблем, характерных для жизнедеятельности населения и требующих своего

разрешения. К таким проблемно-содержательным направлениям (разделам) программ могут быть отнесены: а) финансово-экономическое; б) социально-культурное; в) коммунально-бытовое и иное обслуживание населения; г) транспорт и связь; д) природно-экологическое; е) строительства.

При построении организационных структур управления в местных администрациях целесообразно применять оба рассмотренных подхода. Это объясняется тем, что сформированные органы самоуправления муниципальных образований будут осуществлять как текущее управление, так и реализовывать программы развития своих территорий. Сочетание функционального и программно-целевого подхода будет способствовать оптимизации структуры местных администраций.

В рамках программно-функционального подхода к формированию организационных структур управления на местном уровне возможно создание следующих основных организационных блоков: прогнозирования и программирования муниципального развития; экономики и финансов; жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства; социального развития; безопасности; организационного обеспечения работы администрации.

Каждый из этих блоков несет ответственность за весь комплекс процессов и структур, составляющих соответствующую сферу жизни муниципалитета. Исходя из обозначенных концептуальных подходов, а также особенностей и проблем организации управления в местных администрациях, в качестве основных направлений формирования и оптимизации организационных структур управления предлагаются следующие.

Во-первых, создание районного исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Тотемском муниципальном районе. В соответствии с новым Законом наличие в структуре органов местного самоуправления местной администрации является обязательным.

Во-вторых, вывод сельских администраций из состава районных администраций. Поселенческие органы местного самоуправления являются самостоятельными в пределах установленной законодательством компетен-

ции. При этом работой районной администрации на основе единоначалия руководит глава администрации. В связи с этим, наличие в структуре районной администрации поселенческих администраций фактически означало бы их подчинение главе районной администрации, а это противоречит требованиям нового Закона.

В-третьих, построение организационной структуры управления в местных администрациях на основе программно-функционального подхода. В связи с сокращением перечня полномочий районных органов власти и их передачи на уровень поселений возможно уменьшение числа подразделений районных администраций путем их объединения и перепрофилирования. Например, возможно объединение управления здравоохранения и управления физической культуры и спорта. Это позволит сократить необходимую численность аппарата сотрудников администрации. При этом необходимо организационное обеспечение реализации функций по прогнозированию и программированию муниципального развития, по работе с общественным мнением и другими формами волеизъявления граждан.

При формировании органов самоуправления в поселениях следует учитывать их размер. Так, если в крупных поселениях для реализации определенных функций может потребоваться создание отдельного подразделения, то в относительно небольших сельских поселениях достаточно наличие отдельных квалифицированных специалистов по решению вопросов местного значения.

В-четвертых, создание муниципальных правовых актов и их приведение в соответствие с законодательством. Для исполнения требований нового закона органам местного самоуправления необходимо принять большое количество муниципальных правовых актов. Учитывая неоднозначность многих положений указанного федерального закона, в целях обеспечения единой правоприменительной практики местным органам власти целесообразно разработать модельные муниципальные правовые акты с учетом рекомендаций федеральных и региональных органов управления.

Основным правовым актом, который должен быть принят каждым муниципальным образованием, является устав. Данный документ призван закрепить правовой статус муниципалитета, механизм формирования представительных и исполнительных органов, определить полномочия, права и обязанности органов местного самоуправления и граждан при решении вопросов местного значения. Уставы муниципальных образований приведены в соответствие с новыми законодательными требованиями.

Кроме того, для обеспечения дальнейшей работы органам самоуправления необходимо провести целый комплекс мероприятий. Для муниципальных поселений это:

1. Разработка единого макета паспорта городского (сельского) поселения. В паспорт поселений необходимо включить следующие разделы:

- общая характеристика муниципального образования;
- административно-территориальное устройство, численность и структуру населения;
- устав поселения;
- структура органов местного и территориального общественного самоуправления;
- характеристика экономической, социальной сферы и общественно-политической ситуации и др.

2. Разработка положений о подразделениях администраций поселений. В положениях должны быть указаны функции и задачи, полномочия и права подразделений, а также порядок организации их деятельности.

3. Разработка должностных инструкций начальников и специалистов отделов поселенческих администраций. В инструкции следует включить функции, должностные обязанности, права и ответственность работников администрации.

4. Разработка программ социально-экономического развития поселения;

5. Формирование баз данных о деятельности хозяйствующих субъектов.

Для органов самоуправления районов необходимо внести корректив-

ровки в существующие документы в соответствии с требованиями нового закона.

В-пятых, формирование материально-технической базы органов самоуправления, необходимой для реализации возложенных на них полномочий. Для эффективного и своевременного решения вопросов местного значения администрациям муниципальных образований необходимо наличие соответствующей инженерной инфраструктуры и перечня имущества, в т.ч. помещений, транспорта, услуг связи и т.д.

Указанным условиям, как правило, удовлетворяет материально-техническая база существующих единиц административно-территориального деления (бывших сельсоветов, районных и сельских администраций), которые наиболее целесообразно брать за основу формирования материально-технической базы органов самоуправления поселений.

В-шестых, создание рабочей группы из представителей администраций муниципального района и входящих в его состав поселений для проведения совместной разработки организационных структур управления. В рамках работы по данному направлению необходимо решить следующие ключевые задачи:

- проведение совместных консультаций по вопросам структурной организации управления;
- рассмотрение передачи части функций исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления сторонним исполнителям, включая вопросы определения состава функций, выбора исполнителя, финансирования, юридического оформления, организационно-технического обеспечения;
- разработка порядка аутсорсинга функций местных администраций (включая разработку проектов соглашений);
- проработка целесообразности и возможностей применения перекрестных форм управления муниципальным развитием, включая проектное управление;

- разработка типового варианта организационной структуры управления поселенческой администрации.

В-седьмых, организационное взаимодействие в решении вопросов местного значения посредством исполнения некоторых функций исполнительно-распорядительных органов поселений районной администрацией на договорной основе. В данном случае речь идет о возможной корректировке организационной структуры управления с учетом централизованного выполнения сотрудниками районной администрации функций поселенческих администраций.

В-восьмых, выявление излишних и дублирующих функций, выполняемых структурными подразделениями администрации.

В-девятых, подготовка кадров для муниципальных органов власти. Формирование органов местного самоуправления потребует значительного количества специалистов для укомплектования местных администраций. Однако подготовленных специалистов на местах недостаточно.

В связи с этим к числу мероприятий по решению кадровой проблемы реформирования местного самоуправления могут быть отнесены:

1. Формирование органа по кадровой работе при Главе местной администрации, разработка и утверждение Положения о данном органе.
2. Установление штатной численности сотрудников администрации в зависимости от планируемых результатов деятельности.
3. Проведение системного анализа имеющейся кадровой ситуации в аппарате местных администрации с целью формирования банка данных и определения качественного уровня управленческих кадров и перспектив их развития.
4. Проведение семинаров с руководящим составом местных администраций по вопросам совершенствования механизма реализации государственных и муниципальных правовых актов.
5. Разработка положений о резерве кадров местных администраций.
6. Проведение квалификационных собеседований с персоналом адми-

нистраций.

7. Изучение потребности в профессиональной и общей подготовке кадров, разработка дифференцированного плана много-уровневого повышения квалификации, переобучения и консультирования с учетом всех категорий работников аппарата управления; индивидуальных и общих программ обучения, обеспечение их согласованности.

Оптимизации структуры управления в местных администрациях будет способствовать также обеспечение преемственности местной власти, которая заключается в следующем:

- формирование кадрового состава администраций в муниципальных образованиях из числа имеющихся работников территориальных районных и сельских администраций;
- проведение в муниципальных районах и во вновь образованных поселениях разъяснительной работы, семинаров и совещаний по проблемам реализации нового закона с руководителями структурных подразделений, сотрудниками поселенческих и районных администраций с целью обмена опытом в сфере муниципального управления.

Предложенный перечень направлений формирования и оптимизации организационной структуры управления в местных администрациях не является исчерпывающим и допускает внесение корректировок и дополнений. При этом, в конечном итоге, организационная структура местных администраций должна способствовать комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований. Важную роль в этом процессе будет играть и концентрация усилий всего местного сообщества: населения, бизнеса, власти в целом и укрепление взаимодействия между хозяйственными субъектами и местными органами власти в частности.

Перечень отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления городских округов, представлен в таблице 2.5 [9].

Таблица 2.5

Отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления городских округов

Сфера	Отдельные государственные полномочия
Жилищно-коммунальное хозяйство	Утверждение тарифов на услуги систем водоснабжения и канализации для организаций
Промышленность, транспорт, связь, бытовое обслуживание	Установление тарифов на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта городского, пригородного и междугородного сообщения (кроме железнодорожного транспорта) на подведомственных территориях
Природопользование	Предоставление разрешений на пользование участками недр
Развитие особо охраняемых природных территорий	Принятие решений о резервировании земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями местного значения, и об ограничении на них хозяйственной деятельности
Социальная защита населения	Обеспечение мер социальной поддержки и социального обслуживания
Образование	Обеспечение мер социальной поддержки и социального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в части содержания, воспитания и образования
Здравоохранение	Организация оказания специализированной медицинской помощи в специализированных медицинских учреждениях
Административные правонарушения	Рассмотрение дел об административных правонарушениях и составление протоколов
Осуществление мер обеспечения производства по административным правонарушениям	Установление размера платы за транспортировку и хранение задержанных транспортных средств на специализированных стоянках
Защита прав несовершеннолетних	Создание комиссии по делам несовершеннолетних

Передача государственных полномочий органов государственной власти области органам местного самоуправления осуществляется на основе соблюдения следующих принципов:

- законности;
- материально-финансовой обеспеченности;
- подотчетности органов местного самоуправления;
- подконтрольности;
- ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления области за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных им государственных полномочий;

– ответственности органов государственной власти области за своевременное финансирование переданных органам местного самоуправления области государственных полномочий.

В связи с необходимостью осуществления органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отдельных государственных полномочий необходимо предусмотреть создание подразделений, ответственных за социальную защиту населения и работу с административными органами.

Помимо структурных подразделений, выполняющих закрепленные за ними положениями функций, органам местного самоуправления приходится решать вопросы, возникающие периодически и требующие участия в них специалистов нескольких подразделений. Для этих целей следует создавать комиссии, работающие по специальному графику. Одной из таких комиссий является комиссия по делам несовершеннолетних. Формированию внутренней организационной структуры исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления предшествует подготовительный этап, основывающийся на совместной работе представителей местных администраций. Основными мероприятиями по структурной организации местного самоуправления для вновь созданных муниципальных образований призваны стать:

1. Формирование на уровне муниципальных районов рабочих групп в составе представителей соответствующих районных и поселенческих исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с целью разработки типовых вариантов организационной структуры управления местной администрации.

2. Подготовка участниками внутрирайонных групп в сотрудничестве с юридическими и кадровыми службами районных администраций типовых вариантов положений о структурных подразделениях и должностных инструкций.

3. Проведение на базе Правительства области совещания с участием районных представителей по вопросам организации муниципального управ-

ления.

4. Организация открытого регионального конкурса на лучший проект организационной структуры управления местной администрации. Публикование результатов конкурса и содержания проектов-победителей в средствах массовой информации.

5. Представление главами местных администраций проектов организационных структур для утверждения в представительный орган соответствующего поселения.

Если в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления вновь созданных поселений работа по формированию системы управления только ведется, то в муниципальных районах и городских округах ее костяк уже сформирован. Именно опыт и организационные возможности существующих органов местного самоуправления должны, по мнению авторов, стать опорой для преодоления сложностей периода реформирования в поселениях. Однако на уровне администраций районов и городских округов необходимо предусмотреть:

- проведение при посредничестве Правительства области совместных совещаний с представителями поселенческих администраций по поводу целесообразности и возможности аутсорсинга некоторых муниципальных функций;
- формирование маркетинговой службы, направленной на реализацию принципа единой целевой направленности на нужды потребителей, закрепленного в нормативно-правовых актах различного уровня;
- создание подразделений, ответственных за информатизацию и призванных стать движущей силой ее развития не только на районном, но и на поселенческом уровне.

3. Совершенствование организации решения муниципальных проблем в городских округах

Одной из наиболее значимых новелл Федерального закона N 136-ФЗ стало расширение роли субъектов Федерации в регулировании общих принципов организации местного самоуправления, а также используемых с этой целью правовых подходов и средств. Среди последних обращает на себя внимание существенное усиление роли диспозитивного метода регулирования, в т.ч. в организации внутригородских районов в городских округах. Это, по мнению законодателей, будет способствовать созданию благоприятных условий для вовлечения населения в решение вопросов их непосредственной жизнедеятельности, приблизит к ним органы местного самоуправления, а также обеспечит адекватность новой реформы потребностям и интересам конкретного местного сообщества и региона.

Вариативность развития городских округов отражает сущностные характеристики местного самоуправления. Будучи формой решения вопросов жизнедеятельности населения на локальном уровне, местное самоуправление способно наиболее полно отразить и учесть особенности развития каждого отдельно взятого местного сообщества. Это его атрибутивное свойство легло в основу формирования и развития теорий местного самоуправления, обозначивших вариативность его интерпретации (например, общественные теории местного самоуправления и государственная школа) и отразивших становление различных муниципальных систем (англосаксонская, континентальная и др.). Европейская хартия местного самоуправления, обобщив многообразную практику муниципального строительства, наряду с установлением его общих принципов, определила вариативность в развитии местного самоуправления на национальном уровне и в порядке подписания документа.

В России, обладающей значительным разнообразием природно-климатических, политических, экономических и социокультурных условий, еще в 1992 г. особенности организации местной власти были установлены

для закрытых административно-территориальных образований. Конституция России, закрепив в качестве предмета совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления, обозначила признание особенностей их реализации на отдельных территориях и неизбежность разнообразия в силу этого единой конституционной модели.

Конституционные положения, в т.ч. об осуществлении местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций, получили развитие в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Им было предусмотрено регулирование таких особенностей не только на отдельных территориях, но и при определении территориальной, компетенционной, организационной и финансово-экономической основ местного самоуправления. В 1996 г. был начат эксперимент по отработке моделей местного самоуправления в 17 муниципальных образованиях девяти субъектов РФ.

С учетом этого представлялось логичным, что, начав новую реформу, законодатель впервые ввел в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - 131-ФЗ) отдельную главу "Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях". Расширилось также регулирование вариативности его территориальной организации, порядка решения вопросов местного значения и перераспределения полномочий между отдельными органами местного самоуправления, его организационных моделей.

Однако принятие 131-ФЗ в условиях проведения административных реформ, направленных на централизацию власти, унифицировало законодательство о местном самоуправлении. Произошло резкое изменение соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в

установлении общих принципов его организации. Пределы вариативности были жестко обозначены 131-ФЗ¹. Хотя его инициаторы и разработчики понимали, что Россия неоднородна по своим географическим, природно-климатическим, хозяйственным, этническим и иным параметрам и жесткая унификация неизбежно обернется резким снижением эффективности местного самоуправления².

Стремление преодолеть накопившиеся к началу 2000-х гг. отрицательные тенденции в муниципальном строительстве путем расширения объема федерального регулирования было оправданно, но имело объективные ограничения. Основное из них - неспособность учесть и урегулировать многообразие в такой сфере, как местное самоуправление, исключительно федеральным законом. Так, в упомянутом докладе Рабочая группа, отметив нецелесообразность распространения двухуровневой модели на крупные города, посчитала возможным обеспечить близость местной власти к населению путем существенного увеличения в них количества депутатов. Реалии современного Новосибирска: в полуторамиллионном городе один депутат представляет интересы в среднем около 29 тыс. избирателей.

Анализ прошлого опыта, определяя значение и место 136-ФЗ в истории регулирования местного самоуправления, позволяет дать обоснованную оценку новой реформе. Последняя неоднократно интерпретировалась как отход от установленной якобы единой модели его организации³, с чем сложно согласиться. Опыт муниципального строительства позволяет рассматривать вариативность развития местного самоуправления в контексте действующих циклов централизации и децентрализации властных отношений в обществе, которые соответственно определяют тренды унификации и

¹ Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права. М., 2015. С. 166 - 224, 343 - 388;

Капицын В.М. Пространственно-территориальные вопросы в региональной политике современной России // Политическая наука. 2014. N 2. С. 66 - 67.

² Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. М., 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2012/10/30612.shtml>

³ Стенограмма Семинара-совещания с председателями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ 24 мая 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124049052055052.html> (дата обращения: 14.10.2014).

дифференциации законодательства. Аналогичные циклы и тренды характеризуют и другие сферы социальной и политической жизни общества, порой весьма различные. Так, специалисты в сфере международных отношений в последние годы подвергают серьезной ревизии теории глобализации, которые связаны с универсалистской идеологией и привели к политике выстраивания моноцентричного мира, а также умножению рисков разрушения международного права, направленного на учет многообразия мирового сообщества.

Вариативность развития социальных и политических процессов обусловлена действием общего методологического принципа единства общего, особенного и отдельного. Применение к анализу правовых явлений соотношения общего и отдельного, писал Д.А. Керимов, способствует их познанию¹. С учетом этого вариативность развития городских округов требует разрешения совокупности проблем. В частности, соотношения общих правил законодательства, правоприменительной практики и особенностей их реализации в регулировании и осуществлении. Введение двухуровневой модели городских округов может быть рассмотрено также в контексте оптимального соотношения общих принципов организации местного самоуправления в данной отдельной модели. Перечень проблем можно продолжить, но к наиболее актуальным проблемам вариативного подхода в организации городских округов могут быть отнесены следующие.

Соотношение теории и практики, обеспеченность вариативного осуществления реформы необходимыми теоретическими разработками. Несмотря на ограниченность такого материала, наряду с имеющимся отечественным и зарубежным опытом, "лучшими практиками" современного муниципального строительства, возможно, целесообразно обратиться к исследованиям опыта городов федерального значения, учитывая особенности их правового статуса. Такой опыт (как положительный, так и негативный) накоплен ими в разграничении полномочий по решению отдельных вопро-

¹ Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2011. С. 201.

сов местного значения, в сфере передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Среди актуальных проблем - выявление критериев для деления городских округов на внутригородские районы. Как известно, при подготовке 136-ФЗ отказались от дифференциации городских округов. Вместе с тем после его принятия речь идет только о крупных городах.

Соответствие реформы объективным условиям городских округов и интересам развития местного самоуправления в России в целом. Как представляется, здесь много аргументов в пользу образования внутригородских районов в городских округах. В частности, во многих крупных городах имеются исторически сложившиеся относительно обособленные районы со своей инженерной и социальной инфраструктурой, сформировавшиеся местные сообщества, отстоящие друг от друга порой на 10 - 20 и более километров¹.

В качестве такого аргумента может рассматриваться пилотный проект "Новая модель местного самоуправления", связанный с созданием весной 2014 г. Общественной думы Волгограда. Многие эксперты уже через полгода пришли к мнению, что эксперимент по внедрению двухуровневой системы городского управления можно признать успешным: 157 депутатов от всех районов города и из всех слоев населения провели 1,5 тыс. встреч с жителями города, собрали свыше 2,5 тыс. замечаний, жалоб, предложений и инициатив. Многие из этих проблем не решались годами только из-за того, что люди не имели физической возможности достучаться до городской власти².

Ресурсное обеспечение вариативного развития. Это касается прежде всего финансовых ресурсов в случае выбора двухуровневой модели городских округов. Их отсутствие в необходимых объемах осложнено тем, что в очередной раз разработка и принятие решения об экономической составля-

¹ Бабун Р. Федеральный закон N 136-ФЗ принят: что дальше // Муниципальное право. 2014. N 3. С. 8.

² Районы просят власти // Эксперт online. 2014. 3 окт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/599>

ющей реформы перенесены на более поздние сроки. С другой стороны, специалисты, анализирующие финансовое состояние муниципальных образований, отмечают разнонаправленные процессы. Мониторинг местных бюджетов за десятилетний период реализации 131-ФЗ показал существенное различие темпов роста основных составляющих доходов местных бюджетов. Доходы, связанные в основном с перечислением трансфертов, с отчислениями долей в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, имеют замедленные темпы роста. Наиболее быстрыми темпами растут те виды доходов, в формировании которых активное участие принимают сами муниципалитеты¹, подтверждая, таким образом, не только политическую, но и экономическую целесообразность приближения власти к населению.

Наряду с финансовыми ресурсами требуется анализ также социокультурных предпосылок. В частности, россияне характеризуют одно из самых высоких в мире значений индекса избегания неопределенности. Он рассчитан экономистами на основе изучения национальных ментальных типов и играет важную роль в условиях реформ².

Соответствие объективных и субъективных условий муниципальных образований возможностям их вариативного развития. В пользу такого развития могут свидетельствовать значительные различия городских округов по таким показателям, как территория муниципальных образований, состояние местных бюджетов и кадрового потенциала, активность населения, позиция депутатов и др.

Соотношение мотивации и политической воли. Распространенность в сфере публичных правоотношений императивных методов регулирования, как правило, минимизирует значение таких факторов, как мотивация деятельности тех или иных органов публичной власти, должностных лиц, их политическая воля. Но они могут приобрести решающее значение в услови-

¹ Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. N 2(3) [Электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uara.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>

² Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Куликов В.И., Сулакшин С.С. Вариативность и цикличность глобального социального развития человечества: Монография. М., 2014. С. 72 - 74.

ях, когда субъекты реформы осуществляют выбор из предложенных альтернатив. 136-ФЗ, реализуясь в контексте муниципальной реформы, неизбежно становится частью государственной политики, успех которой наряду с другими факторами обеспечивают мотивация ее субъектов либо их политическая воля.

Как показало изучение предложений органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ к парламентским слушаниям о совершенствовании системы организации местного самоуправления в России (апрель 2014 г.), реформа городских округов не рассматривалась в качестве ее приоритета большинством из них. Это относится к позиции 32 (почти 40%) субъектов РФ, а также Северо-Кавказского и Южного федеральных округов. Сибирский федеральный округ, Республика Саха (Якутия) и Калужская область выступили за сохранение действующей модели организации городских округов.

Разработанный законопроект концептуально был поддержан только в Республике Алтай, Кабардино-Балкарской Республике, Смоленской, Тамбовской и Тюменской областях. Пермский край в своих предложениях справедливо отметил необходимость при принятии решения учитывать особенности развития регионов и их мотивированность.

Администрация Нижегородской области предложила дифференцированный подход, допускающий двухуровневую организацию местного самоуправления только для городских округов при численности населения от 30 тыс. до 200 тыс. человек; при численности населения свыше 200 тыс. человек предлагалось создание городских агломераций с сохранением в них системы местного самоуправления только на уровне внутригородских районов. Предложение о рассмотрении вопроса о городской агломерации как новом типе муниципальных образований поступило из Оренбургской, Тульской и Челябинской областей. Республика Калмыкия предложила для крупных городов систему двойного подчинения местных администраций представительным органам муниципальных образований и органам исполни-

тельной власти субъектов Федерации.

Аналогичные предложения были представлены муниципальным сообществом. Так, Союз российских городов и Ассоциация городов Поволжья выступили против введения двухуровневой организации городских округов, считая, что это дезорганизует деятельность наиболее обеспеченных в финансовом, организационном и кадровом отношениях муниципальных образований. В тех же случаях, когда реформа получала поддержку (Псков), она рассматривалась целесообразной только для мегаполисов¹.

Наряду с финансовой необеспеченностью местного самоуправления на отношение к реформе городских округов повлияла быстротечность законодательного процесса. Настороженность муниципального сообщества была усилена положениями широко распространившейся в конце 2013 г. аналитической записки "Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы", подготовленной Фондом ИСЭПИ.

Не оказали существенного влияния на мотивацию большинства субъектов Федерации и муниципальных образований положения 136-ФЗ, открывавшие возможность перераспределения полномочий, а также установления дополнительных вопросов местного значения, например, для городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств. Эта практика, используемая в зарубежных странах, могла бы стать полезной для многих крупных российских городов, одновременно освободив их от многих "мелких" дел, до которых подчас не доходят руки. Так, Новосибирск неоднократно рассматривался как мегаполис, который необходимо наделить полномочиями по осуществлению сильной экономической и научной политики. По мнению специалистов, 149 городских округов в России, в которых сосредоточено до 70% ее промышленного потенциала и значительная часть инвестиционных, научных, инфраструктурных и коммуникационных ресур-

¹ Архив Государственной Думы РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/consideration/>

сов, могут стать площадками инновационного развития. Это будет способствовать развитию экономики муниципалитетов и государства в целом¹.

Медленное развертывание реформы городских округов (реформа в Челябинске только подтверждает это) вошло в противоречие с актуальностью муниципальной реформы, неоднократно подчеркнутой Президентом России В.В. Путиным². Стремление приблизить местное самоуправление в крупных городах к населению, а также ослабить напряженность в отношениях руководителей субъектов Федерации и муниципальных образований (административных центров регионов) не реализовалось в конкретных решениях. В этих условиях ставится вопрос о политической воле.

<14> (дата обращения: 14.10.2014).

Если рассматривать реформу городских округов как составную часть муниципальной реформы, а следовательно, правовой политики, необходимо выявить соотношение таких методов ее проведения, как убеждение и принуждение. Использование принуждения и связанной с ней политической воли имеет существенные ограничения, обусловленные правовой сущностью местного самоуправления, которое является не только формой народовластия, но и институтом гражданского общества. Здесь на первый план выступает право населения самостоятельно решать вопросы своей жизнедеятельности. В то же время как сфера властеотношений местное самоуправление становится частью политической системы общества. Ее развитие - это обязанность органов государственной власти, в т.ч. субъектов Федерации, которые вправе проявить политическую волю в интересах реализации населением конституционного права на местное самоуправление.

Основным критерием оптимальности и эффективности применения политической воли может стать (если использовать известное обобщенное

¹ Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2014. С. 71 - 84.

² Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению. 26 мая 2014 г.
URL: <http://www.kremlin.ru/news/21097>

понятие) "учет здравого смысла", а также вариативность реформирования городских округов. Выбор модели должен быть обеспечен как для субъектов Федерации, так и муниципальных образований в контексте других политических процессов. Многие будут зависеть от своевременности принятия изменений в бюджетное и налоговое законодательство.

Заключение

Любые серьезные реформы, проводимые в социально-экономической, политической либо управленческой сферах, требуют тщательной разработки и глубокого системного анализа планируемых изменений, моделирования и учета всех возможных их последствий. Не является исключением и текущая реформа местного самоуправления, начало которой было положено принятием Федерального закона N 136 весной 2014 года.

Следует напомнить, что одним из направлений реформы является изменение территориальной организации местного самоуправления в стране путем внедрения двух новых типов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района.

Право предусматривать создание на своей территории двухуровневых муниципалитетов - городских округов, состоящих из муниципальных образований нижнего уровня - внутригородских районов получил законодатель субъекта РФ (ч. 7.1 ст. 13 ФЗ N 131). Внутригородские районы в этом случае становятся полноценными муниципалитетами с собственной системой органов местного самоуправления и набором вопросов местного значения.

С учетом определяемой положениями Федерального закона N 131 формальной автономии уровней муниципального управления в двухуровневых моделях (ч. 3 ст. 17 ФЗ N 131) можно говорить о прекращении в этом случае существования городского округа как единого управленческого целого, возникновении на его месте своего рода "федерации" (если не "конфедерации") муниципалитетов.

Насколько и чем обоснованы производимые изменения? В пояснительной записке к законопроекту, на основе которого был принят ФЗ N 136, указывалось: "...в крупных мегаполисах слабо контролируемая городским сообществом общегородская муниципальная власть, имеющая значительные материальные и финансовые ресурсы, отдалена от населения, поэтому нередко оказывалась малоэффективна для обеспечения жизнедеятельности

населения, ее деятельность сопровождалась коррупционными скандалами, имели место случаи нецелевого использования бюджетных средств, сомнительной приватизации муниципального имущества и т.д."

Однако каким образом создание низового звена муниципального управления в городах поможет усилить контроль городского сообщества за действиями общегородской власти? "Оптимизированное" законодательство не предусматривает какие-либо особые формы такого контроля, тем более что распространенная на городской округ "двухуровневая модель" сохраняет черты уже существующей модели "район-поселение", в которой органы местного самоуправления не находятся в иерархической соподчиненности и не оказывают прямого влияния на деятельность друг друга.

Вряд ли усилению контроля будет способствовать и внедрение механизма делегирования представителей внутригородских районов в состав общегородских представительных органов (ч. 5 ст. 35 ФЗ N 131). Более того, данная модель может привести к росту разобщенности населения, разрыву единства интересов, а соответственно, эрозии общей стратегии развития крупной агломерации.

В научной литературе уже отмечалось, что равное представительство депутатов и глав поселений в представительном органе района может нанести ущерб интересам более населенных и развитых поселений, которые могут получать меньше дотаций и финансирования в силу лоббирования "местнических" интересов представителями меньших по численности населения муниципалитетов. На недопустимость неравного и искаженного представительства граждан в представительном органе указывал и Конституционный Суд РФ. В предлагаемой же модели городских округов с внутригородским делением такое "местничество" может начаться уже внутри города, что никак не может повысить эффективность управления крупной городской агломерацией в целом.

Справедливости ради стоит отметить, что законодатель оставляет в случае перехода к двухуровневой модели право формирования общегород-

ского представительного органа на муниципальных выборах. Однако уже имеющаяся практика реализации регионами своего права по определению организационной модели в городских округах с внутренним делением показывает тенденцию к выбору варианта с делегированием депутатов в общегородской представительный орган.

При этом внедряется и институт назначаемых через конкурсную комиссию глав администраций (сити-менеджеров), хотя никакой прямой связи между делегированием депутатов и назначением сити-менеджера в двухуровневых моделях ныне действующая редакция Федерального закона N 131 не содержит.

Заинтересованность властей субъекта РФ в институте сити-менеджеров понятна, поскольку соответствующий глава администрации назначается через конкурсную комиссию, половина состава которой назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (ч. 5 ст. 37 Федерального закона N 131), и контракт с ним также может быть расторгнут по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (ч. 11 ст. 37). Однако стремление снизить автономию органов местного самоуправления и повысить эффективность их работы - это две разные, никак не связанные между собой задачи. Сам по себе институт сити-менеджеров неоднократно подвергался критике как в научной литературе, так и практиками муниципального управления.

Вряд ли этой эффективности будет способствовать и предусмотренное Федеральным законом N 136 разделение вопросов местного значения между городским округом с районным делением и его составными частями. Так, внутригородские районы наделяются правом утверждать правила и организовывать благоустройство территории внутригородского района (п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Федерального закона N 131). При этом соответствующий вопрос местного значения сохраняется и за городским округом в целом (п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона N 131). Возникает вопрос, каким образом будут на практике разделены полномочия по вопросу благоустройства?

Критика уже действующего законодательства в сфере разграничения вопросов местного значения и полномочий между уровнями муниципального управления сводится к неопределенности в содержании компетенции соответствующих органов. Предлагаемая реформа в этом смысле лишь увеличивает существующую неразбериху, распространяя ее на городские округа.

Следует полагать, что столь масштабные изменения в системе местного самоуправления следует проводить предельно осторожно. При этом разработка концепций реформ территориальной и функциональной основ местного самоуправления должна вестись с учетом зарубежного опыта, который позволяет дать информацию об эффективности тех или иных предлагаемых к внедрению моделей.

В этом смысле интересным представляется опыт Канады, где оптимизация управления крупными городскими агломерациями на протяжении последних тридцати лет являлась объектом как научного анализа, так и масштабных законодательных экспериментов.

Следует отметить, что реформирование территориальных основ местного самоуправления в провинциях Канады шло дифференцированно, что обусловлено децентрализацией государства и доминированием органов государственной власти провинций в сфере установления общих принципов организации местного самоуправления в пределах своей юрисдикции. Тем не менее общим трендом в Канаде является процесс объединения и укрупнения муниципальных образований, который затронул как сельские территории, но в большей степени - крупные города.

По мнению известного специалиста в области муниципального управления в Канаде Эндрю Санктона, двухуровневые муниципальные образования на базе крупных городов являются неустойчивыми конструкциями, подверженными внутренним противоречиям и конфликтам составляющих их частей. Санктон приводит пример двух подобных образований - Корпорации Объединенного Виннипега (1961 - 1971 гг.) и Муниципалитета Объединенного Торонто (1953 - 1998 гг.).

Корпорация Виннипега состояла из 19 муниципалитетов и возглавлялась советом, сформировавшимся на основе выборов по избирательным округам, специально нарезанным так, чтобы исключить представительство в общегородском совете членов, представлявших интересы только одного нижестоящего муниципалитета. Хотя такая система и была направлена на минимизацию феномена "местничества", но в конечном итоге привела к противостоянию города и внутригородских муниципалитетов, обвинявших общегородской совет в оторванности от интересов населения внутригородских муниципальных образований. В 1971 году Виннипег был объединен в единый муниципалитет.

Муниципалитет Объединенного Торонто был создан в 1953 году с целью осуществления крупных инфраструктурных проектов. Создание двухуровневой системы местного самоуправления стало альтернативой не устраивавшего как центр города, так и его пригороды варианта объединения в единое муниципальное образование. Первоначально в целях управления муниципалитетом верхнего уровня был создан муниципальный совет, куда входило 24 члена - 12 от городского центра и еще 12 - от муниципалитетов-пригородов. В последнем случае использовалась система равного представительства, что привело к ситуации, когда, например, муниципалитет Северный Йорк с численностью жителей в 308 000 человек и муниципалитет Суанси с численностью жителей в 9 000 оба получили по одному представителю в составе общегородского совета.

Уже к 1966 году под давлением как местных жителей, так и органов государственной власти провинции система равного представительства муниципалитетов в городском совете была заменена на пропорциональную населению, при этом количество самих внутригородских муниципалитетов было сокращено вдвое. Еще одна значительная реформа общегородского управления была проведена в 1988 году, когда городской совет стал формироваться из глав нижестоящих муниципальных образований и членов совета, избиравшихся жителями по специально нарезанным округам.

В литературе отмечается, что, несмотря на первоначальный успех "двухуровневой" модели в решении задач развития пригородов Торонто, вся история "сложного" муниципалитета была отмечена непрекращавшимися скандалами между его нижестоящим и вышестоящим уровнями. Ярким примером является дело о строительстве скоростного шоссе через центр города. Идея строительства активно поддерживалась пригородными муниципалитетами, желавшими облегчить доступ своих жителей к рабочим местам в коммерческом центре агломерации, и нашла поддержку в общегородском совете, однако встретила яростный отпор у населения самого центра, поскольку строительство потребовало бы сноса целого ряда кварталов малоэтажной застройки в центральном Торонто. В разразившийся управленческий конфликт было вынуждено вмешаться правительство провинции, приостановившее работы по проекту специальным актом.

На наличие проблем во взаимоотношениях между уровнями управления городом указывали и сторонники двухуровневой модели. Когда же в 1998 году было принято решение об объединении всех муниципалитетов Торонто в единую муниципальную агломерацию, "мегагород", у двухуровневой модели не нашлось много защитников.

В аналитической литературе приводятся и иные примеры дисфункции двухуровневых городских муниципалитетов. Так, в муниципалитете Гамильтон-Вентворф возникающие разногласия между представителями муниципалитетов второго уровня приводили к постоянным демаршам депутатов и срыву кворума общегородского совета, что в конечном итоге также послужило причиной объединения города в единую муниципальную корпорацию.

Все вышеуказанные примеры свидетельствуют о значительном конфликтном потенциале двухуровневого муниципального управления городом. Опыт проведенных в Канаде реформ показывает, что современной тенденцией в управлении агломерацией является не раздробление городских территорий между мелкими муниципалитетами, но, наоборот, их консоли-

дация с целью выработки единого плана и стратегии развития большого города.

Что касается представительства интересов населения районов большого города, то здесь представляется, что возможно применение неких компромиссных форм в виде консультативных районных советов, которые могли бы готовить предложения и обращения, обязательные для рассмотрения общегородской администрацией и представительным органом, и служили бы каналом для выражения интересов местных жителей. Стоит отметить, что подобная модель действует в той же Канаде, в городе Монреале, одной из крупнейших агломераций страны, где внутри города созданы так называемые boroughs - не имеющие автономного статуса территориальные единицы с собственными представительными органами, содействующие решению вопросов местного значения и налаживанию диалога властей города и населения его районов.

В случае с Россией мотивация инициаторов городской реформы остается до конца не выясненной. Представляется, что в условиях серьезного дефицита местных бюджетов успех местного самоуправления в пределах городских округов во многом зависит как от уровня взаимодействия органов местного самоуправления городского округа с органами государственной власти субъекта РФ, так и от возможностей органов власти субъекта субсидировать реализацию ряда муниципальных программ и софинансировать решение ряда ресурсоемких вопросов местного значения (например, содержание и ремонт городских дорог).

При этом, несмотря на имеющиеся недостатки моделей организации системы органов местного самоуправления, заложенных в Федеральном законе N 131, спектр тех из них, которые могут быть внедрены на уровне городских округов, позволил на сегодняшний день создать устоявшиеся системы муниципальной власти и простая их реорганизация, не являясь панацеей существующих проблем, может вызвать лишь появление новых.

В условиях, когда законодательно не решены многочисленные труд-

ности организации местного самоуправления в рамках действующей двух-уровневой модели, расширять ее применение без корректировки существующих ошибок и недочетов представляется опрометчивым шагом. На сегодняшний день бесспорным является тот факт, что местное самоуправление нуждается в оптимизации его основ, однако какие конкретно основы, для чего и в каком объеме нуждаются в пересмотре - данный вопрос продолжает оставаться дискуссионным.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ
2. О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002-2010 годы)": Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 г. №65
3. Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из фонда реформирования региональных и муниципальных финансов: Постановление Правительства Российской Федерации от 05.01.2005 г. № 2 // Консультант плюс
4. Быкова, А. Организационные структуры управления / А. Быкова. – М.: ОЛМА-ПРЕСС Инвест: Институт экономических стратегий, 2013. – 160 с.
5. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйство и управление / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 176 с.
6. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Издательство «Дело», 2013. – 128 с.
7. Воротников, А.М. Стратегия информатизации территориальных образований. – М.: ЦЭМИ РАН., 2014. – 109 с.
8. Жихаревич, Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей / Б.С. Жихаревич. – СПб., 2015. – 137 с.
9. Игнатов, В.Г. Местное самоуправление / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой. – Ростов н/Д: «Феникс», 2011. – 416 с.
10. Местные власти и рыночная экономика. Уроки западноевропейского опыта / Под ред. Б.М. Гринчеля. – СПб., 2014. – 295 с.
11. Поляк, Ю.Е. Муниципальная информатизация в контексте законодательства о доступе к информации // Проблемы и пути перехода муниципальных образований к инновационной самоорганизации: материалы науч.-практ. конф. – Москва - Валдай - Великий Новгород, 2015. – С.192-197
12. Реформирование муниципальной собственности в Томской обла-

сти / «Континент-Сибирь», 19.11.2014.

13. Социально ориентированное местное управление: Опыт городов Германии для России / Под ред. Б.М. Гринчеля, Н.Е. Костылевой. – СПб.: Наука. – 388 с.

14. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / Под. Ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина; ООИ РАН, НИМБ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2014. – 605 с.

15. Пешин Н.Л. Территориальные основы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления города Москвы // Конституционное и муниципальное право. 2014. N 10. С. 20 - 24;

16. Михайлов В.И. Проблемы правового регулирования территориальной основы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 43;

17. Медведев А.М. Конституционно-правовые основы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 67 - 89.

18. Колесников А.В. Централизация и политизация местной власти в муниципальном районе // Вестник Саратовской ГЮОА. 2013. N 6. С. 43 - 47;

19. Шугрина Е.С. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений // Вестник Тюменского государственного университета. 2014. N 2. С. 103 - 109.

20. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 2 - 7.

21. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

22. Коростелева М.В. Объединение как форма преобразования муниципальных образований: особенности правового регулирования и практической реализации // Новая правовая мысль. 2012. N 5. С. 61.

23. Закон Волгоградской области "Об объединении сельских поселе-

ний, входящих в состав Михайловского муниципального района Волгоградской области, с городским округом город Михайловка Волгоградской области, внесении изменений в Закон Волгоградской области от 25 марта 2005 г. N 1033-ОД "Об установлении границ и наделении статусом города Михайловки Волгоградской области" и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Волгоградской области" от 28.06.2012 N 65-ОД // Волгоградская правда. 2012. N 115. 30 июня.

24. Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 4. С. 24 - 28.

25. Акмалова А.А. Актуальные проблемы муниципального права. М., 2015. С. 166 - 224, 343 - 388;

26. Капицын В.М. Пространственно-территориальные вопросы в региональной политике современной России // Политическая наука. 2014. N 2. С. 66 - 67.

27. Местное самоуправление в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. М., 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2012/10/30612.shtml>

28. Стенограмма Семинара-совещания с председателями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ 24 мая 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124049052055052.html> (дата обращения: 14.10.2014).

29. Бабун Р. Федеральный закон N 136-ФЗ принят: что дальше // Муниципальное право. 2014. N 3. С. 8.

30. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2011. С. 201.

31. Районы просят власти // Эксперт online. 2014. 3 окт. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/599>

32. Тургель И.Д. Местное самоуправление в России: десять лет в

условиях реформирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2012. Вып. N 2(3) [Электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>

33. Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Куликов В.И., Сулакшин С.С. Вариативность и цикличность глобального социального развития человечества: Монография. М., 2014. С. 72 - 74.

34. Архив Государственной Думы РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/consideration/>

35. Вопросы межмуниципального хозяйственного сотрудничества. М., 2014. С. 71 - 84.

36. Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению. 26 мая 2014 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/21097>