

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций  
и управления на базе  
администрации  
Энгельского муниципального  
района

**СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ИХ НА ПРИМЕРЕ  
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 524 группы  
направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление  
Социологического факультета

Соловьевой Анастасии Викторовны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

Т.В. Темаев

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

Л.С. Аникин

Саратов 2020

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В развивающейся стране, где главные государственные учреждения, осуществляют свою власть на принципе ее разделения, главным звеном становится местное самоуправление. Основа местного самоуправления дает возможность гарантировать децентрализацию концепции управления, что в конечном итоге приведет к тому, что концепция станет более подходящей к обеспечению интересов граждан, проживающих в разных местностях, с учетом их отличительных черт.

Основой демократии является факт существования местного самоуправления. Это дает местным жителям, а также разным административно-территориальным единицам, без помощи и вмешательства других, в своих интересах вести управление общественных дел в пределах своей компетенции.

Граждане России вправе осуществлять свои права на местное самоуправление, в городах, городских округах, поселках, и других муниципальных образованиях. Все жители имеют равные права на реализацию местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, не относятся к государственной власти и не могут решать вопросы государственного характера.

В Конституции Российской Федерации четко регламентированы главные принципы работы органов местного самоуправления, но до сих пор они не исполнены в полной мере.

В настоящее время можно наблюдать факты несоответствия Конституции РФ, законов РФ, указов президента РФ, постановлений и правовых актов Российской Федерации. Не предпринимается процедура выполнения на соответствие Конституции РФ и федеральных законов, касающиеся полномочий местного самоуправления.

Главные проблемы местного самоуправления на сегодняшний день:

1. Вопрос местного бюджета в законодательстве так и не пришел к

- адекватному решению;
2. Устаревшая организация территории органов местного самоуправления;
  3. Нерационально возлагаемые финансовые обязательства на местное самоуправление, подрывают авторитет местной власти перед жителями, так как, не могут выполнить решение требуемых проблем;
  4. Невысокая образованность гражданского общества в основах местного самоуправления и правовой культуре;
  5. Отсутствие квалифицированных кадров в местном самоуправлении, особенно в сельской местности;
  6. Необходимо более точное формулирование вопросов территориального характера;
  7. Абсентеизм.

В реальности, местное самоуправление стало практически формальным, очень обусловленным в вопросах. В органах присутствует функциональная и финансовая зависимость в исполнении полномочий, что по сути огосударствило местное самоуправление. Спектр вопросов, которые органы МСУ могут решить сами, без вышестоящей власти и с местным бюджетом, довольно ограничен.

В тоже время, МСУ стали отвечать за вопросы, которые следовало рассматривать на государственном федеральном уровне: медицина, образование и другие важные отрасли. Причем органы МСУ не обладают юридическими правами и средствами для решения вопросов такого уровня.

Действующая концепция выборов депутатов и глав администраций МСУ, отзыв депутатов или же отставка глав администраций, делают органы местного самоуправления государственными организациями.

За всем вышеперечисленным следует, более нехорошее явление для стабильности в стране – это лояльное отношение к власти выше рангом, взамен на вседозволенность. Нынешняя лояльность служащих на разных уровнях власти, не подкрепленная законодательными основами, порождает за собой нерушимую коррупционную систему во власти.

**Степень разработанности проблемы.** Проведенный анализ научной литературы разных времен, позволяет автору прийти к тому, что внимание организации органов местного самоуправления, находились в центре внимания исследователей, еще в первой половине XIX века. Теме автора ученые уделяли большое внимание и создавали: диссертационные сочинения и другие научные публикации. В России проблеме самоуправления уделяли внимание такие ученые, как Велихов Л. А., Градовский А.Д., Чичерин Б.Н.. За рубежом проблемой интересовались: Гнейста, Редлиха, Токвиля, Штейна и другие ученые - мыслители 19-20 веков.

В современном мире вопросам организации МСУ уделяется еще большее время наших ученых, они поднимают такие темы, как появилось местное самоуправление и какие на сегодняшний день актуальны проблемы реформирования власти местного самоуправления в России. Можно выделить научные труды Авакьяна С.А., Васильева В.И., Дмитриева Ю.А., Кутафина О.Е., Писарева А.Н., Фадеева В.И., Шургиной Е.С. и других ученых.

**Объектом исследования** являются органы местного самоуправления на примере Ставропольского края, город Ессентуки.

**Предмет исследования** – организационная структура органов местного самоуправления и оценка эффективности их деятельности.

**Цель выпускной квалификационной работы** – исследовать структуру органов местного самоуправления и критерии оценки их на примере Ставропольского края.

**Задачи исследования:**

- 1) рассмотреть правовые и теоретико-методологические основы деятельности органов местного самоуправления;
- 2) проанализировать и оценить деятельность органов местного самоуправления на примере Ставропольского края;
- 3) определить основные направления совершенствования местного самоуправления в Ставропольском крае.

**Эмпирическая база исследования.** Научные работы ученых, исследователей: Васильев В.И., Кокотов А.Н., Парахина В.Н., Шургина Е.С. и другие отечественные ученые; статистическая информация; интернет-ресурсы; а также личные впечатления автора настоящего исследования. Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные и региональные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления правительства Российской Федерации, акты федеральных органов исполнительной власти, нормативно правовые акты органов местного самоуправления.

**Структура работы.** Бакалаврская работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка используемых источников, приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, методологическая основа и теоретические источники.

**В первом разделе** «Правовые и теоретико-методологические основы деятельности органов местного самоуправления» определены ключевые правовые и теоретико-методологические понятия деятельности органов МСУ, проанализирована структура, критерии оценки, признаки органов местного самоуправления.

Теоретический анализ научной литературы и законов Российской Федерации, показал основные понятия местного самоуправления и главное определение закрепленное в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. От 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в статье 2 дается определение: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации».

Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Основные признаки органов МСУ закреплены в Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ:

- отличие в характере власти. Местное самоуправление – власть подзаконная, функционирующая в рамках своих компетенций, указанных ей вышестоящими органами власти;
- разделение областей зоны своей ответственности. То есть разграничение круга обязанностей, переданных местному самоуправлению;
- собственный бюджет. Невозможно бы было говорить о местном самоуправлении как о субъекте права, если у него не было бы своего бюджета для реализации задач;
- ограниченный территориально выборный принцип.

Анализ показал два вида структуры органов местного самоуправления: внешнюю и внутреннюю.

Внешняя структура закреплена в уставах муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ и в части 1 статье 44, части 3 статье 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внутренняя структура устанавливается представительными органами МСУ.

Изучив понятия, структуры и признаки органов местного самоуправления, автор пришел к критериям оценки органов МСУ.

Главные критерии оценки:

- качество деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц;
- управление муниципальными финансами;
- управление экономикой муниципального образования;

- управление муниципальным имуществом, земельными участками;
- управление социально-трудовой сферой;
- развитие инфраструктуры жизнеобеспечения.

Система индикаторов, выше изложенная, помогает справедливо оценить деятельность всех подразделений муниципальной власти.

**Во втором разделе** «Анализ деятельности органов местного самоуправления на примере Ставропольского края». Проводимый анализ органов местного самоуправления Ставропольского края показал слабые и сильные стороны в управлении краем.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеральным законам, основному закону Ставропольского края (устав), законам ставропольского края и уставам его муниципальных образований исполняется местное самоуправление Ставропольского края.

К органам местного самоуправления Ставропольского края относятся:

- выборные органы местного самоуправления;
- представительные органы муниципальных образований;
- другие органы местного самоуправления;
- органы управления муниципальных образований.

Наименование органов местного самоуправления в Ставропольском крае:

1. Дума, совет;
2. Глава (поселения, района и др.), глава-мэр;
3. Местная администрация (муниципального образования), администрация (поселения, района и др.)

Администрацию СК возглавляет глава государственной администрации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Губернатором Ставропольского края.

Правовую основу Ставропольского края составляют:

- Конституция Российской Федерации;

- Федеральные конституционные законы;
- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- Иные федеральные законы;
- Нормативно-правовые акты;
- Устав (Основной Закон) Ставропольского края;
- Законы Ставропольского края;
- Нормативно-правовые акты Ставропольского края;
- Уставы муниципальных округов;
- Решения, принятые на сходах горожан и референдумах;
- Иные муниципально - правовые акты.

Главной основой местного самоуправления Ставропольского края, является Устав (Основной Закон) СК, который был самостоятельно принят муниципальным образованием.

Одним из основополагающих условий развития местного самоуправления, является его правильная структуризация, от которой зависит эффективность самоуправления.

В Уставе Ставропольского края закреплено, что структуру органов МСУ составляют:

1. представительный орган Ставропольского края: Дума СК;
2. Губернатор Ставропольского края;
3. Администрация Ставропольского края (исполнительно-распорядительный орган);
4. Контрольный орган;
5. Иные органы МСУ предусмотренные Уставом СК.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального



образования в соответствии с Федеральным законом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Порядок замещения должности главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Ставропольского края.

**В третьем разделе «Оценка развития и совершенствование местного самоуправления в Ставропольском крае».** Проведенная оценка в данном разделе, помогла понять сложившуюся ситуацию с проблемами в сфере местного самоуправления. Автором были предложены методы по улучшению системы местного самоуправления, и сформулированы предполагаемые результаты совершенствования, после внедрения мер.

На основании постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в сферах: экономики, образования, производства, культуры, демографии, строительстве и других сферах.

Проводя анализ по данному указу, можно прийти к выводу, где органам следует уделить внимание и организовать мероприятия по

повышению эффективности качества и предоставлению услуг населению, а также снизить показатели по нерациональному использованию местного бюджета.

Исходные данные для анализа и оценки эффективности работы органов местного самоуправления используются из официальных данных: докладов местных глав городских округов и администраций, на официальных сайтах органов местного самоуправления, где размещаются сводные доклады.

Проводя анализ данных, базовых вариантов темпов роста основных показателей, автор делает вывод, что лишь некоторым характерна стабильная динамичная траектория развития. Беря во внимание цифры с прогноза и оценки за 2018 год, и дальнейшие прогнозы на 2019-2020 власти ожидают рост индекса физического объема инвестиций в главный капитал края (96,5% - 103,6%).

Автор отмечает, что рост валового регионального продукта Ставропольского края по оценки за 2018 год, не достиг уровня установленного в прогнозе 2018 года. Оптимистично прогнозируется рост на прибыль предприятий, индекс физического объема ВРП, на объемы сельхоз продукции и среднедушевые доходы.

В Ставропольском крае реализуется 21 государственная программа, разделили их на два направления: 13 из них относятся к «Новое качество жизни населения в Ставропольском крае», 6 других отнесли к «Устойчивому развитию и модернизации экономики, развитию инноваций в Ставропольском крае». На первые 13 видов программ по представленным прогнозам будет выделено от 52 до 51,7 млрд. рублей, на 6 видов программ выделяют от 96 до 7,2 млрд. рублей.

Анализ прогнозов реализуемости программ по улучшению жизни населения в крае. С 2018 – 2020 года прогнозируется стабильный рост жизни граждан. С 2019 – 2020 года средний возраст населения должен вырасти с 74,9 до 75,6 лет жизни. Также должна возрасти безработица в крае. Смертность по прогнозам, должна со 100,0% сократится до 99,1%.

Процентность населения имеющая доходы ниже прожиточного минимума увеличиться на 1,6%.

Учеными, академиками, исследователями в разное время предлагались и предлагаются разные пути развития системы местного самоуправления в России. Каждый из них выдвигал путь совершенствования системы, основывающийся на пополнении местных бюджетов посредством увеличения налогов. Проведя анализ, автор пришел к выводу, что их способ не плох, но целесообразнее будет опираться на принцип «население – государство – бизнес», подразумевая под собой решение различных первоочередных проблем и пополнение бюджетов разных уровней. Пути развития для улучшения местного самоуправления:

1. Организовать работу местного самоуправления, совместив все уровни управления, на принципах территориального хозрасчета.
2. Демократизация межбюджетных отношений
3. Совершенствование налоговой системы в пользу ее упрощения
4. Улучшение системы бюджетного выравнивания
5. Систематизация функций органов МСУ
6. Улучшить структуру органов МСУ
7. Сконцентрировать функции органов местного самоуправления в одном министерстве
8. Создать вертикаль МСУ
9. Вернуть систему к одноуровневому МСУ
10. Оптимизация сроков избрания и продолжительности нахождения в должности руководителей органов МСУ

Предлагаемая модель местного самоуправления необходима России, она обеспечит эффективное развитие земель Ставропольского края и страны в целом.

**В заключении** бакалаврской работы представлены основные выводы и результаты, выносимые на защиту.

В результате проделанной работы, было выяснено, что местное самоуправление выделилось из государственной власти еще в 20-ом веке, получив новые полномочия, которые закреплены в Конституции РФ. Издав ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. власть закрепила главные принципы, из которых теперь строится местное самоуправление в России. Сегодняшняя система местного самоуправления устарела и требует реформирования. Цели, задачи, законы, принятые ранее, не подходят для применения их в 21-ом веке, и органам власти ничего не остается, как пересматривать уже имеющиеся законы и подстраивать их под нужную среду и время.

В ходе решения поставленной цели были решены следующие задачи:

1. были изучены правовые и теоретико-методологические основы деятельности местного самоуправления;
2. проведен анализ и дана оценка деятельности органов местного самоуправления в Ставропольском крае;
3. были разработаны методы для лучшего развития и совершенствования местного самоуправления в Ставропольском крае;

На основании проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

Важным императивом остается участие граждан в вопросах местного значения. Однако, российское местное самоуправление нельзя назвать самодеятельностью граждан. Нужные стране муниципально – правовые идеи не воплотятся в жизнь еще долгое время, так как нет экономических и социальных условий.

Самоуправление территорий оказалось формально под управлением местного самоуправления без своего бюджета и влияния в принятии публичных вопросов.

Институт народного правотворчества не применяется на практике. Гражданам в их инициативе могут отказать, ссылаясь на нецелесообразность

их предложения. Однако каждый депутат может без особых усилий со своей стороны внести свой проект о правовом акте в представительный орган.

Принцип самостоятельности органов МСУ не реализован до конца. Органам местного самоуправления была обещана гарантия самостоятельности, органам была дана возможность самим строить свои территориальные структуры, распоряжаться собственным бюджетом и определять порядок своей деятельности.

На деле органы МСУ не обрели свою независимость от государственной власти. Прописанные в Конституции РФ права местного самоуправления осуществлять общественную охрану самостоятельно не были осуществлены в жизни. Также было обещано устанавливать местные налоги и сборы самостоятельно, но рамки закрепленных федеральными законами урезами 90 процентов самостоятельно в данном аспекте.

Целевые и государственные программы выполняются, и мы можем не сомневаться в эффективном управлении края, также по графику происходит исполнение реконструкции инфраструктуры.

Главными мерами по усилению и совершенствованию структур органов МСУ следует проделать работу:

- по формированию местного бюджета;
- по организации механизма социальной защиты граждан;
- по закреплению организационной, финансовой, экономической структур территориального МСУ.

Укрепить и сделать данную систему в стране эффективной, можно только при поддержке государства, обеспечив закрепленную в законодательстве Российской Федерации самостоятельность органов местного самоуправления.

**В приложении** представлен инструментарий исследования схемы и рисунки по теме исследования.

