

ТУЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ (ТИЭИ)

Частная образовательная организация высшего образования - ассоциация

Форма обучения заочная Кафедра Менеджмента

(очная, заочная) (аббревиатура)

Направление «Государственное и муниципальное управление»

Профиль «Государственная и муниципальная служба»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Совершенствование управления муниципальным образованием (на примере муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района)

Студент - Синицына Марина Сергеевна

Руководитель - Жуков Роман Александрович

ТУЛА 2016 г.

Содержание

Введение

Глава 1. Теоретические основы исследования организации управления муниципальными образованиями

1.1 Понятие и правовые основы муниципального управления в сельской местности

1.2 Методы управления муниципальным образованием

1.3 Исторические аспекты становления муниципального управления сельскими территориями в России

Глава 2. Управление сельскими муниципальными образованиями на примере муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района

2.1 Организация управления муниципальным образованием Молочно-Дворское Плавского района

2.2 Особенности управления муниципальным образованием в сельской местности

2.3 Социально-экономическая характеристика муниципального образования

Глава 3. Рекомендации по повышению эффективности управления муниципальным образованием Молочно-Дворское Плавского района

3.1 Разработка мероприятий по совершенствованию управления муниципальным образованием Молочно-Дворское Плавского района

3.2 Рекомендации по совершенствованию структуры управления персоналом муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района

Заключение

Список использованных источников

Приложения

Введение

Управление развитием сельской территории кардинальным образом изменилось

при вступлении в силу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который разграничил вопросы местного значения между муниципальными районами и сельскими поселениями, зафиксировал за каждым источником доходов и имущество. Создание благоприятной нормативно-правовой базы для развития местного самоуправления является положительной тенденцией, но в настоящее время остается нерешенным ряд проблем, которые связаны с реализацией указанного закона, прежде всего на селе.

В Российской Федерации по состоянию на 01.01.2016 года на базе сельских населенных пунктов функционируют 18537 - сельских поселений (муниципальных образований)[43].

В современных условиях весьма немаловажно формирование нового образа жизни российского села в рамках принципиально иных представлений, понятий, ценностей с учетом местных обычаев, создание эффективного функционирования агропромышленного производства и устойчивого социально-экономического развития. Данным определена актуальность выбранной темы.

Целью исследования является: совершенствование управления муниципальным образованием с целью повышения качества жизни людей которые проживают в сельской местности.

Основные задачи исследования:

- раскрыть теоретические аспекты организации управления муниципальным образованием в сельской местности;
- показать организационно-правовые основы муниципального управления в сельской местности на примере муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района;
- дать оценку эффективности управления МО Молочно-Дворское Плавского района по решению вопросов местного значения;
- разработать мероприятия по совершенствованию муниципального управления в МО Молочно-Дворское Плавского района.

Объектом исследования является муниципальное образование Молочно-Дворское Плавского района.

Предмет исследования: особенности работы органов местного самоуправления по управлению МО, расположенным в сельской местности.

Теоретической основой изучения представились работы таких ученых как, Кокотов А.Н., Василенко И.А., Рой О.М., Зотов В.Б., Чиркин В.Е., в которых рассматривались следующие вопросы: теория и практика муниципального управления и государственного, вопросы эффективного управления, муниципальное право, соотношение государственного и муниципального управления, системы муниципального управления на современном этапе организации и функционирования.

Методологическую основу составили: законодательная база Российской Федерации, учебная и научная литература, реферативная и обзорная информация, Интернет-ресурсы, статистические данные.

В процессе решения поставленных задач использовались разнообразные методы: абстрактно-логический, исторический, сравнительный, анализ, синтез, обобщение, статистический, и другие.

Практическая значимость изучения состоит, во-первых, в том, что предложено расширенное, многоаспектное толкование муниципального управления в сельских поселениях, во-вторых, результаты анализа можно использовать в деятельности органов самоуправления сельских муниципалитетов.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Теоретические основы исследования организации управления муниципальными образованиями

1.1 Понятие и правовые основы муниципального управления в сельской местности
управление муниципальный сельский персонал

В современных условиях управленческая деятельность выступает как один из важнейших факторов функционирования общества, промышленного и сельскохозяйственного производства, обеспечения условий для социально-экономического и культурного развития территорий.

Существует множество позиций и других подходов, которые отражают разнообразное отношение к управлению. Часто вместо слова управление используются: регулирование, руководство, администрирование, менеджмент, организация и т. п. Рассмотрим более употребляемые определения данного понятия. Майкл Мескон писал, что «управление - это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации», а Питер Друкер, которого считают ведущим теоретиком в области управления в мире, утверждает, что «управление -- это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную производительную группу» [34, с.87].

Термин «управление» - это широкое понятие, включающее в себя все действия и всех лиц, принимающих решения, в которые входят процессы планирования, оценки, реализации конкретных целевых действий и контроля [30, с.27].

Можно сказать, что «управление», с одной стороны, - это процесс проектирования и инновации социальных систем, мотивации людей к деятельности для достижения целей системы, с другой, в контексте экономической теории управление - это способ получения экономического результата при наименьших издержках.

Социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития в зависимости от особенностей соотношения субъекта и объекта управления подразделяется на две разновидности: самоуправление и управление (в узком смысле).

Правильное определение соотношения понятий «самоуправление» и «управление» имеет принципиальное значение.

Самоуправление в науке рассматривается как тип управления, при котором объект и субъект управления совпадают [35, с.31]. Именно момент тождества, совпадения субъекта и объекта управления, управляющего и управляемого позволяет говорить о

наличии самоуправления. Если этого нет - нет и самоуправления, а есть управление. При этом, несмотря на категоричность утверждения о совпадении субъекта и объекта управления, его не следует абсолютизировать.

Управление (в узком смысле) в отличие от самоуправления можно определить как тип управления, при котором объект и субъект управления не совпадают. Такое управление осуществляется с помощью какой-либо управленческой структуры (системы органов).

Таким образом, основным критерием, позволяющим проводить различие между управлением и самоуправлением, является наличие специального органа управления в первом случае и его отсутствие во втором.

В раскрытии понятия "муниципальное управление" важное значение принадлежит толкованию обеих его составных частей - "муниципальное" и "управление".

Появление термина "муниципалитет" относится к республиканской эпохе истории Древнего Рима: так назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. Слово "муниципалитет" происходит от латинского "municipium". "Munus" по латыни означает тяжесть, тягота, бремя, а "cipio" - беру, принимаю. В России этот термин применяется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления [30, с.39].

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что термины "муниципальный" и "местный" и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях касающихся осуществления населением местного самоуправления [10].

Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В круг вопросов местного значения входят те, что затрагивают проблемы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Иными словами, круг дел, решение которых способствует установлению на территории данного муниципального образования условий для нормальной жизни жителей.

Что касается термина "управление" то с точки зрения кибернетики - науки об управлении:

- управление - это функция муниципального образования (как организованной системы), обеспечивающая достижение стоящих перед ним задач сохранения структуры и деятельности как самоуправляющейся территориальной целостности;
- управление - это внутреннее качество муниципального образования как целостной системы, основными элементами которой являются субъект (органы местного самоуправления) и объект (само муниципальное образование), постоянно

взаимодействующие на началах самоорганизации и самоуправления;

- управление служит интересам взаимодействия элементов этой системы (субъектов и объектов) и составляющих единое целое (муниципальное образование), с общими для всех элементов целями и задачами;

- управление - это управленческое воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает систему - муниципальное образование, обеспечивает его функционирование в соответствии с закономерностями его существования и развития. Это - целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления;

- управление предполагает, как внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, так и множество взаимодействий с системами различного иерархического уровня (субъект федерации, район в городе, поселок в районе). Оно предполагает существование управленческих функций как внутрисистемного (в самом муниципальном образовании), так и межсистемного характера (субъект федерации, муниципальное образование, ТОС), где система верхнего уровня выступает в роли субъекта управления по отношению к системе нижнего уровня, являющегося объектом управления.

Рассматривая суть понятия «муниципальное управление», остановимся на тех элементах, которые входят в его определение.

Муниципальное управление - это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом.

Для муниципального уровня власти Конституцией РФ определено самостоятельное поле деятельности, ограниченное пределами полномочий данного уровня.

Муниципальное управление должно соответствовать характеру решаемых задач, каковыми являются:

- создание социальной инфраструктуры муниципального образования;
- стабилизация экономики муниципальных образований;
- развитие межрегиональных и внутрирегиональных связей;
- поддержание экологической обстановки;
- сохранение единого экономического пространства [30, с.299].

В решении этих задач комплексность - обязательное условие повышения эффективности воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в муниципальных образованиях.

1.2 Методы управления муниципальным образованием

Совершенствование муниципального управления предполагает теоретическое осмысление новых требований, связанных с развитием рыночных отношений в процессе управления муниципальными образованиями, а также выявление основных причинно-следственных связей, определяющих главные направления муниципального управления. Иными словами, изменения в хозяйственно-управленческом механизме должны осуществляться заблаговременно, на основе

научного знания и сознательного практического действия в соответствии с ним. Система муниципального управления формируется на основе принципа самоуправления, который состоит из субъекта управления (органы местного самоуправления) и объекта управления (муниципального образования и муниципального хозяйства).

Принцип самоуправления - это правило, которым необходимо руководствоваться при разработке форм народовластия. Этот принцип обеспечивает организацию деятельности населения для самостоятельного и под собственную ответственность решения вопросов местного значения [36, с.61].

Местное самоуправление в субъектах Российской Федерации и в их звеньях (городах, сельских поселениях, административных районах) должно осуществляться с учетом исторических, природных, экономических, демографических условий и особенностей, а также местных традиций.

Для достижения управленческих целей используется система методов. Методы управления - это способы воздействия субъекта управления на управляемый объект. На практике применяется множество методов управления, различных по своему содержанию (в зависимости от того, какие отношения управления они выражают), назначению (средством реализации каких законов они являются), по связям с мотивами деятельности (какие из этих мотивов выражают), по формам применения (единоличные, коллегиальные, коллективные) и другим признакам.

Важное место в этой системе принадлежит методам воздействия на коллективы, определенных работников и целостные социально-экономические системы для достижения целей и задач, поставленных перед данным звеном системы, в том числе: нормативных, экономических, организационно-распорядительных, социально-психологических.

Методы управления используются не изолированно, а комплексно. Каждая группа методов имеет свои специфические особенности, собственные формы проявления и рамки применения.

Для определения понятия и понимания сущности местного самоуправления сельских поселений необходимо, прежде всего, выделить интегрирующие признаки и основные элементы понятий «сельское поселение» и «местное самоуправление», которые в своем единстве образуют формулу данного социально-правового явления. Сельские поселения являются частью государственной территории РФ (сельской территории), где для населения характерным является сельский образ жизни. В Словаре русского языка С.И. Ожегова под поселением понимается населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает [40].

В Концепции устойчивого развития сельских территорий РФ, утвержденной Правительством Российской Федерации 30.11.2010 года [16], дано определение понятия «сельские территории» - территории сельских поселений и соответствующие межселенные территории. Здесь же используются следующие понятия: «межселенные территории» - территории, находящиеся вне границ поселений; «сельское поселение» - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов,

кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; «сельские населенные пункты» - поселки, села, деревни, станицы, кишлаки, аулы, хутора и другие сельские населенные пункты, отнесенные независимо от количества проживающих в них людей к сельским населенным пунктам административно-территориальным делением, установленным в субъектах РФ; в них может сезонно проживать значительное количество городских жителей.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) понятие сельского поселения обозначает вид муниципального образования, в территориальные границы которого включены как земли населенных пунктов, так и земли иных категорий, находящиеся в границах данного муниципального образования [10].

Законы субъектов РФ, в полномочия которых входят вопросы административно-территориального деления, и федеральное законодательство, регулирующее территориальное устройство местного самоуправления муниципальных образований, не дают единого подхода в классификации населенных пунктов и сельских территорий.

Законодательство большинства субъектов РФ в рамках административно-территориального устройства различают города, рабочие поселки, дачные и курортные поселки, сельские населенные пункты. Сельским населенным пунктом является село, деревня, аул, хутор и иной населенный пункт, который не отнесен к категории городских населенных пунктов, рабочих поселков, дачных и курортных поселков, и жители которых ведут сельский образ жизни.

В зависимости от численности жителей сельские поселения подразделяют:

- крупные (свыше 5 тыс. чел.);
- большие (от 1 до 5 тыс. чел.);
- средние (от 200 чел. до 1 тыс. чел.);
- малые (менее 200 чел.) [30].

Исходя из вышеизложенного, сельская территория в России - это бесспорно территория сельских поселений в границах данного вида муниципальных образований, где протекает сельская жизнь, сохраняются нравственные и культурные традиции крестьянства, экономические и социальные основы сельской России [32, с.416]. Именно эта территория нуждается в особом внимании государства с целью устойчивого развития села, здесь сосредоточена подавляющая часть социально-экономических проблем села и право должно проявить свою регулятивную функцию в их решении.

Правовое регулирование муниципального управления основано на установленных органами государственной власти, органами местного самоуправления в различных формах и в соответствии с определенной иерархией.

В статье 4 Федерального закона № 131-ФЗ определены четыре группы этих нормативно-правовых актов:

- 1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- 2) Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- 3) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- 4) уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты [10].

Рассмотрим подробнее правовые основы управления.

К нормативно - правовым актам первого уровня относятся общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, например Европейская Хартия местного самоуправления, принятая по инициативе Совета Европы в 1985 году.

В основу документа положен классический принцип subsidiarity, утвердившийся в европейской социальной философии еще в Средние века. Согласно этому принципу вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а к вмешательству государства обращаться лишь там, где без него не обойтись. Говоря словами самой Хартии, "осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам" [1].

Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Российской Федерацией в апреле 1998 г. и является по правовой природе международным договором, занимает главенствующее положение среди международных норм, регулирующих организацию местного самоуправления в нашей стране.

Ко второму уровню относятся нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне. Это, прежде всего Конституция РФ и глава 8 «Местное самоуправление» [2], которая:

- придает институту местного самоуправления статус одной из основ конституционного строя, закрепляя постулат о том, что органы местного самоуправления являются формой осуществления народом своей власти, формой реализации его суверенитета;
- выделяет два основополагающих принципа местного самоуправления: самостоятельность в пределах своих полномочий и "невключенность" в систему органов государственной власти;
- очерчивает рамки компетенции местного самоуправления, закрепляя перечень основных вопросов местного значения;
- определяет основные гарантии местного самоуправления [2].

К следующей группе относятся федеральные законы, регулирующие муниципальное управление. Важнейший из них Федеральный закон № 131-ФЗ, который:

- детализирует, конкретизирует положения, содержащиеся в Конституции РФ;
- определяет понятие и принципы местного самоуправления в РФ, предметы ведения РФ, субъектов федерации и органов местного самоуправления в сфере организации и осуществления местного самоуправления в РФ, территориальные и финансово-экономические основы местного самоуправления, гарантии осуществления местного самоуправления и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, регулирует прочие вопросы;
- создает возможность для дальнейшего правового регулирования указанных отношений на региональном уровне.

К этой же группе относятся иные федеральные нормативно-правовые акты, Указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, субъектов Российской Федерации по вопросам муниципального управления.

Источниками четвертого уровня выступают муниципальные правовые акты.

Муниципальный правовой акт - письменный документ, принятый населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, обязательный для исполнения всеми субъектами права на территории муниципального образования, устанавливающий либо изменяющий общеобязательные правила или имеющий индивидуальный характер [42].

Для комплексной характеристики муниципальных правовых актов существенное значение имеет их классификация по следующим основаниям: характеру правовых предписаний, содержащихся в муниципальных правовых актах; отраслевой принадлежности; содержанию (тематическому признаку); признаку первичности правового регулирования; функциональному назначению; наименованию; форме нормотворчества; инициатору принятия; предметам ведения; порядку принятия; действию во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Речь идет о нормативных установлениях, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления и исходящих от самого населения муниципальных образований и органов местного самоуправления. Сюда входят муниципальные правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления:

- уставы муниципальных образований;
- общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования;
- решения, принимаемые непосредственно населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан;
- решения представительных органов местного самоуправления, устанавливающие порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- решения, принимаемые исполнительными органами местного самоуправления;
- решения, принимаемые выборными должностными лицами местного

самоуправления.

Важнейшим такого рода актом является устав муниципального образования, являющийся по сути малой конституцией сообщества граждан, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается либо представительным органом местного самоуправления, либо населением непосредственно.

В качестве нормы муниципального управления признается также обычай. Это обусловлено, прежде всего, тем, что организация и деятельность местного самоуправления осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций, представляющих собой разновидность обычаев.

Особое место среди правовых основ занимают договоры, которые могут заключать между собой муниципальные образования, а также муниципальные образования и другие субъекты права.

Анализ законодательства РФ показывает, что местное самоуправление сельских поселений имеет ряд правовых особенностей - территориальных, организационных и экономических, которые содержатся в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Только при определении границы сельского поселения используется такой правовой принцип как пешеходная доступность до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав (п. 11 ст. 11) [10].

К вопросам местного значения сельского поселения отнесено содействие развитию сельскохозяйственного производства, что не является предметом ведения других видов муниципальных образований (п.28 ст.14). Характерным для сельского поселения является ситуация, когда численность его жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, в сельском поселении не формируется представительный орган, а его полномочия осуществляет сход граждан (ч.3 ст.35). Сельские поселения могут осуществлять отдельные государственные полномочия только на основе специально принятого по этому вопросу закона - федерального или субъекта РФ (ч.3 ст.19). Глава сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, являясь по своему статусу высшим должностным лицом муниципального образования, как исключение по сравнению с главами других видов муниципальных образований, возглавляет и представительный орган, и местную администрацию (ч.3 ст.36). В соответствии с Федеральным законом от 27.05.2014 года № 136-ФЗ глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

1.3 Исторические аспекты становления муниципального управления сельскими территориями в России

Муниципальное управление сельскими территориями относится к числу исторических и культурных традиций российского общества.

На протяжении тысячелетней истории российского государства, в силу особенностей развития общества, система управления отличалась чрезмерной централизацией

государственной власти, постоянным господством исполнительных структур, отсутствием развитой системы самоуправления. В то же время в истории России существовало достаточно моделей и систем самоуправления, давших положительный эффект социально-экономического развития территории. Традиционно выделяют три отечественные модели местного самоуправления: земскую, советскую и новую (современную). Однако система местного самоуправления начала складываться и на более ранних этапах развития отечественной истории.

Достаточно отчетливо контуры местного самоуправления проявили себя в связи с принятием христианства на Руси (988 г.), расширился круг субъектов местного самоуправления, наряду с производственными и территориальными формами самоуправления появилось монастырское и церковное самоуправление. Местное самоуправление данного периода играет роль института управления, с развитием которого было связано укрупнение административных единиц и создание крупных политических центров. Существенные изменения в сложившуюся систему самоуправления внесло монголо-татарское нашествие, разрушившее представительную власть - саму основу, объединявшую славянские общины. Особое место в истории местного самоуправления занимают реформы Ивана IV (1533-1583): губная реформа, земские преобразования, отмена системы кормления. Вместе с тем были предприняты попытки установления зависимости местных органов от центральной власти, введена опричнина. В целом же мероприятия Ивана Грозного не привели к формированию целостной системы местного самоуправления. Не сложилась завершённая модель местного самоуправления и в эпоху правления Петра I (1696-1725). Несмотря на то что были проведены мероприятия, способствующие развитию местного самоуправления (например, за каждым городом закреплялось право самостоятельно распоряжаться городской землей, управление общинами передано самим общинам), принимались и меры, ограничивающие компетенцию местных органов (установление опеки приказной администрации над общинами). Целью реформ Петра I являлось создание целостного государства с достаточно эффективной системой управления, отвечающей требованиям политической элиты того времени, что во многом объясняет «зигзаги» в отношении к институтам местного самоуправления.

Крупной вехой в развитии отечественного самоуправления справедливо считается период царствования Екатерины II (1762-1796). Именно в это время были сконструированы основы самоуправления, получившие свое закрепление в таких актах, как Учреждение о губерниях (1775 г.), Жалованная грамота дворянству (1785 г.), Грамота на права и выгоды городов (1785), которые реформировали местные учреждения на началах самоуправления по сословному принципу. Сложившаяся система местной власти функционировала до создания земской модели местного самоуправления.

Земская модель существовала в России более полувека, с 1864 по 1918 г. Масштаб земских учреждений был велик: в начале XX в. земства существовали в 34 губерниях Европейской части России, а в канун Февральской революции - уже в 43 губерниях. В

развитии земской модели местного самоуправления условно можно выделить четыре периода.

Становление земской модели местного самоуправления началось в связи с реформами Александра II (1855-1881). До них существовали только зачатки самоуправления. Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы привели к децентрализации управления и развитию местного самоуправления.

Второй период связан с усилением центральной власти. Введенное в 1890 г. «Новое положение» существенно усилило контроль администрации за деятельностью земств, ограничило полномочия земств, изменило порядок выборов, в результате чего не стало выборных людей от населения. В 1900 г. были приняты «Примерные правила предельного земского обложения», которые нанесли удар по финансовой основе земств: им запретили увеличивать смету больше, чем на 3% по сравнению с предыдущим годом.

Для следующего периода была характерна консолидация земского движения в ответ на действия центральной власти. Катализатором этого процесса послужили крупные поражения в русско-японской войне, нарастание политического кризиса и революционной ситуации. В 1904, 1905, 1906 гг. проходили постоянные съезды земского и городского самоуправления, на которых выдвигались требования созыва народного представительства с законодательными функциями, предоставления гражданских свобод, равноправия сословий и расширение полномочий местного самоуправления.

В манифесте от 17 октября 1905 г. Николай II (1894-1917) принял требования земств о созыве представительного собрания. Впервые за свою историю земства официальным путем получили политическую власть. Этот период считается временем наивысшего расцвета земской модели. Система местного самоуправления представляла собой разветвленный и достаточно эффективный аппарат управления местным хозяйством.

Последний период в истории земств связан с их ликвидацией. К осени 1917 г. возросло влияние параллельных органов местной власти - Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Возникший кризис власти - двоевластие: Советы и Временное правительство, комиссарами которого были в основном земские деятели, - закончился победой Советов. Процесс ликвидации губернских, уездных и волостных собраний и управ практически начался, как только победило вооруженное восстание в Петрограде, а после III Всероссийского съезда Советов он развернулся в массовом масштабе. В целом процесс ликвидации земств закончился летом 1918 г.

Земской модели местного самоуправления были присущи следующие черты:

- 1) функционирование земских учреждений вне системы государственных органов;
- 2) существование земской системы только на двух административных уровнях - уездном и губернском;
- 3) наличие у земских органов значительных полномочий и прочной финансово-экономической базы;
- 4) четкая правовая регламентация.

Земское и городское управление соответствовало всем существовавшим в то время канонам самоуправления, а хозяйственная самостоятельность земских учреждений не знала аналогов во всем мире. Земства были уникальным явлением не только в жизни России, но и в мировой практике местного самоуправления.

Советская модель местного самоуправления, сменившая земскую модель, просуществовала в России с 1917 по 1993 г. Ее эволюция также прошла несколько периодов.

Первый период был связан с созданием новой системы органов местного самоуправления. Большевики, взяв власть в 1917 г., стали строить новое государство, опираясь на марксистско-ленинский тезис о необходимости первоначального слома старой государственной машины. После ликвидации земства встал острая потребность создания новой структуры управления местным хозяйством: вся страна покрылась сетью Советов, создаваемых во всех, даже самых малых территориальных единицах. Делегаты низовых Советов создавали волостные органы власти, делегаты волостных - уездные органы, делегаты уездных - губернские - и так вплоть до Всероссийского Съезда Советов. На данном этапе Советы, по сути, были местными органами политической и экономической власти центра.

Следующий период вошел в историю как период нэпа. Новая экономическая политика разрешала допущение элементов частной собственности, что привело к усложнению форм хозяйственной деятельности и, в свою очередь, вызвало изменения в местных органах власти. «Наказ об СТО (Советах труда и обороны) местным советским учреждениям» [38] отмечал особую важность максимального развития творческой самостоятельности и инициативы местных государственных органов, учета опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов.

Для периода индустриализации и коллективизации была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тотального партийно-государственного руководства. В 1933 г. было принято новое Положение «О городских Советах» [15], которое окончательно «огосударстило» органы местной власти. Согласно данному Положению и Конституции 1936 г. [3]. Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры», призванные проводить политику центра на местах. Вопросы нормативного регулирования от Советов перешли преимущественно к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии. Местные Советы превратились в простых исполнителей воли центра.

С приходом к власти Н. С. Хрущева (1953--1964) был поставлен вопрос о повышении роли Советов. Очередная программа КПСС развитие местного самоуправления напрямую связывала с расширением прав местных Советов. Однако на практике попытки передать местным Советам некоторые управленческие вопросы для окончательного решения закончились провалом. Вместо расширения прав местных Советов были предприняты попытки упразднения сельских Советов и замены их общественными старостами. Кроме того, резко ослабляли роль Советов в общем руководстве подведомственными территориями следующие мероприятия: передача

местной промышленности Совнархозам, разделение областных и краевых Советов на промышленные и сельские, вывод из системы районных Советов органов сельскохозяйственного управления, усиление на местах органов, не подчиненных Советам.

При проведении реформ государственно-политического устройства России важное значение в становлении местного самоуправления имели Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.) [8] и Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) [4]. В соответствии с ними Советы получили значительные полномочия, собственный бюджет и собственность, что не соответствовало ленинскому пониманию советского типа власти и, по сути, означало ликвидацию советской модели. Окончательную точку в процессе ее ликвидации поставил Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», который провозгласил прекращение деятельности городских и районных Советов народных депутатов, а их компетенцию передал соответствующим органам местной власти [13].

Советской модели местного управления были присущи следующие черты:

- органы местного управления являются государственными и представляют собой «нижний этаж» государственного механизма;
- отсутствие собственной компетенции;
- жесткая централизация управления;
- принцип патернализма.

После распада СССР продолжилось реформирование местного самоуправления. В процессе еще не завершеного реформирования выделяются следующие этапы: Середина 1980-х - начало 1990-х гг. - созревание предпосылок новой модели местного самоуправления; принятие законов «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.) [8], «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.) [4] и Конституции РФ (1993 г.) [2], которая стала переломным моментом в муниципальной реформе;

С 1995 г. (принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]) - до 2000 г. В этом периоде возможно выделить три направления:

а) развитие основных вопросов федерального законодательства в сфере местного самоуправления (например, принятие Федеральных законов от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [7], от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» [12]);

б) развитие законодательства о местном самоуправлении на уровне субъектов РФ;

в) развитие местного нормотворчества.

3. С 2000 г. (например, внесение поправок в Федеральный закон 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ) наметился новый период в современной реформе местного самоуправления, который продолжается до настоящего времени. Ключевым событием данного периода стало принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11].

Федерации».

В этой связи новой модели местного самоуправления стали присущи следующие черты и особенности:

- 1) выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (Конституция, ст. 12) [2] предполагает их самостоятельность в решении вопросов местного значения. Вместе с тем, по новому законодательству, органы государственной власти вправе осуществлять местное самоуправление в случаях, если органы местной власти были ликвидированы в условиях чрезвычайной ситуации, если их долги превысили 30% собственных доходов и при нецелевом использовании субвенций, выделенных на реализацию отдельных государственных полномочий (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ) [10];
- 2) двухуровневая модель местного самоуправления (низовой уровень - это городские и сельские поселения, верхний - муниципальный район);
- 3) четко определенные на федеральном уровне муниципальные системы: вводится разделение полномочий между представительными и исполнительно-распорядительными органами, подробно регламентируется система органов местного самоуправления вплоть до определения численности депутатов представительных органов местного самоуправления и порядка занятия должности главы местной администрации;
- 4) по Федеральному закону № 131-ФЗ усиливается ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Закрепляется механизм отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления населением муниципального образования (ст. 24), упрощается процедура роспуска представительного органа местного самоуправления и отрешения от должности главы муниципального образования органами и должностными лицами государственной власти.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривал переходный период, устанавливал календарь муниципальной реформы (ст. 85). В Тульской области он полностью вступил в силу 1 января 2006 года.

В результате проведенного исследования понятий и правовых основ в данной главе получены следующие выводы:

- управление - это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации;
- самоуправление - тип управления, при котором объект и субъект управления совпадают;
- муниципальное управление - это самостоятельный вид профессиональной деятельности, основанный на принципе самоуправления и направленный на удовлетворение общественных интересов и потребностей в рамках, определенных законом;
- методы управления - способы воздействия субъекта управления на управляемый объект.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя и

является важной формой народовластия в Российской Федерации. Оно согласно Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти и является первичным уровнем публичной власти, действующее самостоятельно от государственных организаций в пределах установленных законом полномочий. Таким образом, становление новой модели местного самоуправления в России представляет собой сложный и длительный процесс, так как во многом определен внутренними особенностями государства, историческими традициями, национальными особенностями, политическими и экономическими факторами, а также менталитетом общества.

Глава 2. Управление сельскими муниципальными образованиями на примере муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района

2.1 Организация управления муниципальным образованием Молочно-Дворское Плавского района

Законом Тульской области от 1 апреля 2013 года № 1907-ЗТО создано муниципальное образование Молочно-Дворское Плавского района путем преобразования в результате объединения муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района, муниципального образования Горбачевское Плавского района и муниципального образования Ново-Никольское Плавского района наделено статусом сельского поселения.

Статья 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" четко определяет структуру органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом.

Причем наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным.

Структуру органов местного самоуправления муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района составляют:

- 1) Представительный орган - Собрание депутатов муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района. Выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Согласно ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представительный орган осуществляет вопросы исключительного ведения - это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений, которые вправе решать только представительный орган местного самоуправления и никакие иные органы.

Собрание депутатов муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района состоит из 8 депутатов (Приложение 1), избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (избраны 14 сентября 2013 года). Срок полномочий Собрания депутатов муниципального образования составляет 5 лет. Собрание депутатов муниципального образования обладает правами юридического лица.

Структура Собрания депутатов Муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района:

- 1) глава муниципального образования, исполняет полномочия председателя Собрания депутатов МО;
- 2) заместитель председателя Собрания депутатов МО;
- 3) постоянные комиссии по вопросам, отнесенным к компетенции Собрания депутатов муниципального образования. В МО Молочно-Дворское Плавского района созданы 2 постоянные комиссии: по вопросам экономики и финансов (состав - 3 депутата) и по социальным вопросам и вопросам жизнеобеспечения (состав - 3 депутата).

За 2016 год проведено 24 заседания. Принято 52 решения, содержащих нормы правового регулирования деятельности Администрации, организаций и учреждений, населения на территории муниципального образования. Более половины из них напрямую затрагивает благосостояние жителей. Например, разработаны и утверждены Правила землепользования и застройки территории муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района, которые являются перспективным планом развития территории, отражающим в картографическом виде все имеющиеся населенные пункты, инженерные инфраструктуры, перспективные зоны промышленного, сельскохозяйственного и жилищного строительства на территории муниципального образования, Правила благоустройства и санитарного содержания территории муниципального образования, Программа комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры на 2014-2024 годы на территории муниципального образования, которая направлена на обеспечение населения большим объемом коммунальных услуг лучшего качества; приняты новые решения о земельном налоге, о налоге на имущество физических лиц. Был внесен ряд изменений и дополнений в Устав муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района в соответствии с изменениями в федеральном законодательстве.

- 2) Глава муниципального образования - высшее должностное лицо муниципального образования, наделяется Уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и осуществляет их на постоянной основе.

Глава муниципального образования избирается Собранием депутатов муниципального образования из своего состава на первом заседании Собрания депутатов муниципального образования на срок полномочий Собрания депутатов муниципального образования, исполняет полномочия председателя Собрания депутатов муниципального образования.

Глава муниципального образования в своей деятельности подконтролен и подотчетен населению и Собранию депутатов муниципального образования, представляет Собранию депутатов муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а также о результатах деятельности Администрации муниципального образования и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Собранием депутатов муниципального образования.

Каждый житель муниципального образования имеет возможность пообщаться с главой МО либо на личном приеме, либо на встречах в сельских населённых пунктах или на проводимых Днях главы муниципального образования. Это помогает создать целостную картину обстановки в муниципальном образовании, скорректировать план работы.

3) Исполнительно-распорядительный орган по решению вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий - Администрация муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района образована в соответствии со статьями 34, 37 Федерального закона № 131-ФЗ [10], решением Собрания депутатов муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района от 24.09.2013 г. №1/5 «О структуре органов местного самоуправления муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района». Администрация является муниципальным учреждением и подлежит регистрации в качестве юридического лица, имеет печать и штампы со своим наименованием, счета в банке, имеет в оперативном управлении имущество, выступает от своего имени в качестве истца и ответчика в судах общей юрисдикции и мировых судах. Администрацию муниципального образования возглавляет глава муниципального образования, исполняющий обязанности главы Администрации в соответствии с Уставом муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района (Приложение 2), на принципе единоначалия. В отсутствие главы его обязанности исполняет заместитель главы администрации по его распоряжению. Структура Администрации муниципального образования (Приложение 1) утверждается Собранием депутатов муниципального образования по представлению главы муниципального образования, глава муниципального образования самостоятельно утверждает в соответствии со структурой, утвержденной Собранием депутатов муниципального образования, численность и штатное расписание Администрации муниципального образования [21].

Одной из важнейших задач Администрации муниципального образования является создание эффективно функционирующей системы муниципального управления [31, с.131]. Ее формирование требует, прежде всего, квалифицированного кадрового потенциала.

К компетенции Администрации муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района относится: обеспечение исполнения решений органов местного самоуправления муниципального образования по реализации вопросов местного значения; осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Тульской

области; утверждение долгосрочных целевых программ (подпрограмм), ведомственных целевых программ, реализуемых за счет средств местного бюджета, обладает иными полномочиями, в соответствии с федеральными законами и законами Тульской области, Уставом муниципального образования Молочно-Дворское Плавского района, иными муниципальными правовыми актами.

2.2. Особенности управления муниципальным образованием в сельской местности.