

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Правовое регулирование муниципального управления

Студент

О.А. Гурьянова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат экономических наук, доцент, Д.Л. Вавилов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)



Тольятти 2021



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение	3
1 Теоретико-правовые основы муниципального управления в России	6
1.1 Становление и развитие системы муниципального управления в России	6
1.2 Правовая природа государственного и муниципального управления: общее и особенное	10
2 Специфика муниципального управления в предметах ведения и полномочиях органов Североуральского городского округа	21
2.1 Характеристика показателей развития Североуральского городского округа	21
2.2 Оценка деятельности органов муниципального управления в Североуральском городском округе	29
3 Проблемы совершенствования правового регулирования муниципального управления в Североуральском городском округе	44
3.1 Совершенствование деятельности муниципального управления в Североуральском городском округе	44
3.2 Полномочия муниципального образования и местное нормотворчество в сфере муниципального управления	52
Заключение	57
Список используемой литературы	64

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что повышение эффективности муниципального управления является одним из приоритетных направлений стратегии инновационного развития страны в целом и регионов в частности. Профессионализм и компетентность положены в основу муниципального управления в целях обеспечения эффективной деятельности органов местного самоуправления. Служебная профессиональная практика свидетельствует о том, что чем выше правовая культура муниципальных служащих, тем меньше конфликтных ситуаций и правонарушений в служебной профессиональной деятельности.

Актуальность темы исследования подчеркивает и то обстоятельство, что общество хочет видеть муниципальное управление социально эффективным, не все время отстающим от общественных процессов, не только ориентированным на экономику, а владеющим комплексным подходом в решении проблем местного значения. Возможно, произойдут и другие позитивные изменения в законодательстве о муниципальном управлении и будут предъявлены новые требования к профессиональной деятельности и поведению муниципального служащего.

Сложность и противоречивость процесса реформирования местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствуют о необходимости расширения комплексных исследований в этой сфере. Целью этих исследований должно являться формирование устойчивой теоретической модели местного самоуправления и соответствующей ей концепции развития и совершенствования нормативного правового регулирования конституционного института местного самоуправления в системе организации публичной власти, адекватно отражающих исторические традиции организации местного

самоуправления в России, учитывающих, в том числе, традиции организации государственной власти в советский период. Необходимо также дать теоретическую оценку соответствия современного содержания законодательного и подзаконного регулирования конституционным положениям, Европейской хартии местного самоуправления, последним резолюциям и рекомендациям Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в области конституционно-правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации, урегулированные законодательством Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации и нормативными актами местного самоуправления.

Предмет исследования составляют законодательные акты, закрепляющие требования к квалификации лица, претендующего на занятие должности муниципального служащего и лиц уже осуществляющих профессиональную деятельность в данной области, а также сама система образования муниципальных служащих.

Гипотеза исследования состоит в том, что внешне выглядит так, что деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации и ее внутренне устройство строится по принципам, предлагаемым зарубежными достижениями, исключая возможность выбора самостоятельного пути развития, в действительности местное самоуправление в нашей стране претерпевает существенные изменения, что свидетельствует о выборе своего, особенного пути развития органов местного самоуправления, в частности в требованиях, предъявляемых к деятельности муниципальных служащих и совершенствовании правовой основы деятельности органов.

Опытно-экспериментальная база исследования: исследование проводилось на базе Администрации Североуральского городского округа, Свердловской области.

Базовыми для настоящего исследования явились также теоретические положения, практические рекомендации и научные труды по вопросам муниципального управления, менеджмента и рыночной экономики в сфере муниципальных услуг.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросам повышения эффективности управления органов государственной и муниципальной власти и способах ее оценки по существующей методике посвящены многие труды ученых (В.Г. Игнатов, Р.М. Мусин, А. Кочеткова, Е.В. Евтушенко, В.Л. Романова, М.В. Казаков, Ю.В. Дубровская, М.Н. Афанасьева).

Научная новизна исследования заключается в представленном комплексном анализе существующих проблем муниципального управления, его места в системе управления социально-экономических отношений. Выявлена закономерность в соотношении государственного и муниципального управления, а также раскрыто содержание муниципального управления с позиции главной цели, основных функций и методов управления.

1 Теоретико-правовые основы муниципального управления в России

1.1 Становление и развитие системы муниципального управления в России

Признаком местной власти является юридически закрепленный отдельный аппарат власти, в котором органы местного самоуправления и должностные лица отбираются для осуществления местной власти. Институт местного самоуправления в России вступил на сложный путь развития в 20 веке.

Существенный вклад в разработку проблем правового регулирования муниципально-служебных отношений внести ведущие ученые такие как: А.В. Володин, В.А. Гневко, Казаков, В.А. Е.В. Мирониченко и другие.

В современном обществе предъявляются повышенные требования к органам государственного и муниципального управления. Им принадлежит особая роль в механизме управления хозяйственной и социально-культурной деятельностью, они призваны обеспечивать достойный социально-экономический уровень жизни граждан и защиту их интересов.

Сегодня эффективность государственного и муниципального управления исследуется в комплексе наук, однако изначально она подвергалась тщательному изучению со стороны создателей школы менеджмента и научного управления.

Главные представители «эмпирической школы», такие как: П. Друкер, Р. Дэвис, Л. Ньюмен, Д. Миллер, считали, что эффективность управления напрямую зависит от практического опыта и интуиции самого управленца, что немаловажно при решении задач в условиях неопределенности и чему всегда возможно научиться [5].

Фредерик Уинслоу Тейлор, основоположник научной организации труда и менеджмента, рассматривал вопросы повышения эффективности организации за счет усовершенствования её организационных и технологических процессов [3].

Особое внимание проблемам менеджмента уделял Г. Эмерсон - представитель школы научного управления, который установил прямую связь между эффективностью и организационной структурой организации.

Ценность научных трудов Б. Гурнея заключается в полном представлении о состоянии развития науки управления в современных буржуазных государствах. Работы Б. Гурнея базируются в основном на французских материалах и трактуют проблемы, с которыми сталкивается аппарат государственного управления [35].

Свои труды в создании универсальных принципов управления, основанных на научной концепции Ф. Тейлора, посвятили основоположники административной школы менеджмента: А. Файоль, Л. Урвик, Г. Саймон и другие. Герберт Саймон проводил фундаментальные исследования организационного поведения и считал, что «процессы принятия решений направлены на поиск путей действий, являющихся осуществимыми в свете множества ограничений» [7]. Он по праву считается одним из создателей современной теории управленческих решений (теории ограниченной рациональности).

В то же время следует отметить, что почти все работы этих авторов связаны с прежними моделями муниципального управления. Ее новая модификация, в частности, с целью изучения режима муниципальной службы, практически не представлена в литературе, и из-за ее большой важности для развития страны эти темы сегодня представляют большой интерес, и это исследование ставит перед собой цель сделать это. Целью данного

исследования является определение его места и роли в системе местного самоуправления в Российской Федерации на основе исследования нормативно-правового регулирования концептуальной основы и конституционного характера муниципальной службы, а также правовое регулирование отношений, возникающих при поступлении на муниципальную службу, передаче и прекращении муниципальной службы в РФ.

Несмотря на наличие определенных принципов самоуправления в историческом опыте России, только формирование земства и самоуправления города приводит к местному самоуправлению в России в современном понимании. Главной особенностью политики местного самоуправления Российской империи была попытка разделить сферы ответственности между государством и земствами и выделить круг вопросов местного значения. В 1870-х годах земства сосредоточились на традиционно земских профессиях, таких как статистика, государственное образование и здравоохранение. Местное самоуправление не может существовать независимо от государственного управления. Тем не менее, участие государства в решении местных проблем должно следовать «остаточному принципу», если государство решает только проблемы, которые не могут быть решены местными органами власти. Такая помощь в решении проблем местного значения не должна сопровождаться вмешательством правительства в дела местного сообщества.

Государственные органы выполняют другую функцию – координируют деятельность местного самоуправления в разных регионах страны. Эту же функцию, но в меньшей степени, выполняют местные органы власти, которые представляют в ней организационный и управленческий уровни: органы самоуправления сельского округа и города с региональным делением. Таким образом, муниципальная служба – очень важный правовой институт.

По этой причине в данном исследовании анализируется только то, что мы считаем наиболее важными элементами муниципальной службы: подбор персонала в органах местного самоуправления, формирование кадрового резерва муниципальной службы, роль представительства в формировании персонала муниципальной службы и наиболее острые проблемы в сфере муниципальной службы. Связь с поступлением на муниципальную службу, переход и прекращение муниципальной службы [56, с. 27].

Местное самоуправление является развитым институтом и при принятии Федерального закона от 02.06.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» произошло радикальное обновление всей правовой базы государственной и местной службы, которая стала центральной частью административной реформы. В 2003 году был принят новый Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7].

С середины 1990-х до 2003 года в РФ была сформирована и развита специфическая система государственных и аналогичных муниципальных услуг, которую в Российской Федерации можно назвать государственной службой, и она состоит из трех компонентов: федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации и муниципальная служба [54, с. 87].

Реализуемая в нем модель служебных отношений в целом соответствовала требованиям к уровню развития новой российской государственности, возникшим в наиболее трудные годы первоначальных преобразований общества и государства, основанных на демократии и верховенстве закона, основанных на Конституции России 1993 года.

Между тем реформы в государственном аппарате и в местных органах власти были противоречивыми, а затем в насильственных тонах развились

массовые негативные тенденции, которые проявились в общей неэффективности силовых структур, развитии коррупции и предательстве служебных интересов многими государственными и местными служащими. Ответом на это стали серьезные изменения в кадрах высших уровней государственной власти, начало административной реформы, стремление к созданию жесткой вертикали власти, развитие контрольно-надзорных органов и усиление контроля со стороны правоохранительных органов за деятельностью чиновников на всех уровнях.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации прошла психологически важный этап, который символизирует окончание переходного этапа реформы. Недавно России удалось создать базу (как с точки зрения законодательства, так и практического опыта), которая станет основой для прогрессивного развития института местного самоуправления. Увеличение количества научных статей по вышеперечисленному исследованию отражает истинный интерес всех ученых по указанной проблеме исследования в сфере правового регулирования муниципального управления.

1.2 Правовая природа государственного и муниципального управления: общее и особенное

Местное самоуправление – это форма осуществления власти народа. Законодательство о местном самоуправлении предписывает обязательные решения местных органов власти и должностных лиц местного самоуправления. Невыполнение или ненадлежащее исполнение этих решений приведет к ответственности в соответствии с законом. Тем не менее, тема местного права включает отношения из области частного права. Органы местного самоуправления не только осуществляют публичные полномочия, но и от имени

сообщества осуществляют права владельца в отношении имущества, являющегося частью муниципальной собственности. Имеет право передавать, сдавать в аренду, продавать и сдавать в аренду муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, а также совершать другие сделки, принадлежащие муниципальной собственности, с целью определения условий использования объектов в договорах и соглашениях, которые приватизированы или переданы в пользование. Разрешение, определяющее диспозитивный характер правового регулирования, широко распространено в местном законодательстве [13].

Запреты также используются в местном законодательстве – метод юридического воздействия на поведение юридических лиц, который используется в соответствии с обязательными и диспозитивными правилами. Итак, ст. 133 Конституции Российской Федерации включает запрет на ограничение прав местного самоуправления; ст. 12 Закона об общих принципах организации местного самоуправления запрещается право лишать население городских и сельских поселений, независимо от их размеров, местного самоуправления. В муниципальном праве активно применяется метод гарантии, который особенно широко распространен на федеральном уровне нормативного регулирования местного самоуправления. Местные правоотношения – это работа по связям с общественностью, которая регулируется нормами местного права, возникающими в процессе организации и функционирования местного самоуправления. Муниципальные правоотношения делятся на:

- 1) отношения, связанные с организацией местного самоуправления;
- 2) отношения, которые характеризуют общественные действия, чтобы непосредственно поддержать жизни сообществ;
- 3) отношения, в которых воплощены действия местных органов власти по осуществлению определенных государственных полномочий.

Муниципальные правоотношения делятся на три группы, то есть отношения, в которых одной из сторон является сообщество, население или органы местного самоуправления.

В Конституции РФ, федеральных законах особое место занимают правовые основы местного самоуправления, что определяется следующими факторами. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление как особый уровень власти в государстве и гарантирует ему определенную форму демократической практики, тогда как местное самоуправление приписывается основам конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления является совместной ответственностью Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [6].

Кроме того, Конституция Российской Федерации, которая признает право граждан на местное самоуправление, гарантирует их реализацию в городских, сельских поселениях и других районах с учетом исторических и других местных традиций посредством форм прямой и представительной демократии. Он также определяет сферу деятельности местного самоуправления, вопросы местного значения и в то же время дает возможность делегировать определенные государственные полномочия местным органам власти.

Основные принципы организации и деятельности местного самоуправления, их место и их роль в системе демократии, закрепленные в Конституции Российской Федерации, были разработаны в Законе « Об общих принципах организации местного самоуправления». Он определяет общие принципы формирования и развития основ местного самоуправления в нашей стране: правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические. Вместе с Конституцией Российской Федерации, Европейской

хартией местного самоуправления она образует правовую основу для правового регулирования местного самоуправления субъектами Федерации.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» являются общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, конституцией, Федеральные конституционные законы и Закон о местном самоуправлении.

Конституционное регулирование местного самоуправления в Российской Федерации не имеет аналогов в зарубежных федеративных государствах. Конкретные условия активизации и развития местного самоуправления в России обусловили необходимость прямого, активного влияния федеральных властей и, соответственно, федерального законодательства на процессы образования и деятельности местного самоуправления.

Так конституция определяет пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти: создание единой основы, общей для всего региона России, для структуры и функционирования местных органов власти. Конституция закрепляет целый ряд норм и институтов местного юридического значения. Вопросы местного самоуправления рассматриваются непосредственно в девятнадцати статьях конституции и являются прямыми стандартами действий, которые непосредственно применимы, в том числе и судебными органами. Решения Конституционного Суда Российской Федерации занимают особое место в системе правовых основ местного самоуправления. Этот судебный орган не является законодательным, но его решения, как правило, являются обязательными.

В этом случае следует учитывать особую роль закона об общих принципах организации местного самоуправления в системе федеральных

законов. Местное право, как и другие отрасли, влияет на общественные отношения, используя правовые методы (методы), такие как предписание, одобрение, запрет, сочетание которых определяет тип правового регулирования.

Предметом муниципальных правоотношений являются общественные объединения, которые в соответствии со своим уставом участвуют в выборах в местные органы власти, представляют и защищают свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 «Об общественных объединениях» вопросы, касающиеся интересов общественных объединений, в случаях, предусмотренных законом, решаются местными органами власти с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Муниципальная правовая система состоит из следующих компонентов:

- 1) местное самоуправление в системе демократии;
- 2) основы местного самоуправления: территориальное, организационное и финансово-экономическое;
- 3) компетенция объектов и полномочий местного самоуправления;
- 4) гарантии от местного самоуправления;
- 5) ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Применяемая система оценки эффективности имеет свои недостатки: главный акцент делается на выполнение цифровых значений и показателей. Это приводит к достижению весьма формальных результатов, то есть показатели выполнены, а повышения эффективности в работе органов не наблюдается.

Еще один недостаток – стандартизованность и унифицированность показателей, они не учитывают специфики территории конкретного субъекта. Для решения этой проблемы на уровне региональных властей устанавливаю

дополнительные перечни показателей, но зачастую и они носят весьма обобщенный характер и не дают объективной оценки эффективности деятельности органов муниципального управления.

Население муниципального образования является главным потребителем результатов работы органов местного самоуправления, мнение общества имеет огромное влияние при оценке качества принятых решений и выступает одним из показателей эффективности. В эпоху информационной свободы и активного обмена информацией в сети Интернет большую популярность приобретают социологические опросы. Однако и здесь рекомендуется учитывать мнение жителей в масштабе только данного субъекта, которые включены в процесс местного самоуправления.

Источники местного права устанавливают государственные и международные гарантии для осуществления местного самоуправления, а также ответственность корпораций и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Место местного права в российской правовой системе определяется тем фактом, что оно является вторичным производным субъектом, основанным на основных отраслях права в результате развития местного самоуправления, его изоляции в системе управления обществом и государством, а также появилась разработка специального законодательства о местном самоуправлении [15].

Особенность юридических лиц в правовой системе заключается в том, что многие нормы, составляющие интегрированную отрасль, функционируют как нормы для основных правовых отраслей и входят во вторичную правовую структуру – интегрированную правовую отрасль. По этой причине местное законодательство очень тесно взаимодействует со многими областями права, которые также влияют на вопросы муниципальной деятельности при регулировании их предмета. Кроме того, эти органы осуществляют контроль и

надзор за использованием земель в муниципалитете, участвуют в охране природной среды и создают условия для обеспечения населения торговлей, продовольствием и общественными услугами.

Неопределенность территориальной организации местного самоуправления, формируют структуру органов местного самоуправления, которые не выполняют задачи, которые должны быть решены, а также определяют несоответствие ресурсных обязанностей, удаленность местного самоуправления от населения, отсутствие механизмов взаимодействия между властями и местными органами власти [19, с. 210].

Исполнительные органы местного самоуправления – это не просто органы местного самоуправления. Насколько это возможно, оно работает самостоятельно. Местные органы власти создаются на основе выбора населения. Работа структуры касается отдельных вопросов на местном уровне, они касаются земельных отношений, личных вопросов граждан. Форма власти осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и Конституцией. Такое самоуправление основано на правовых нормах, которые прописаны в правовых актах, определяющих деятельность населения по решению экономических, территориальных и финансовых проблем.

Местное самоуправление является полноценным юридическим лицом, но не имеет отношения к государственной власти. Однако важно, чтобы ни одна административная схема не исключала конфликтные ситуации. Поэтому задача местного законодательства состоит в том, чтобы установить систему контроля за ненадлежащими действиями со стороны как представительного органа власти, так и главы администрации, а также установить соответствующие цивилизованные процедуры для разрешения любых разногласий между ними. Хотелось бы отметить, что тип взаимодействия между представителем местного самоуправления и главой администрации значительно изменился.

Обязательное формирование муниципалитетов осуществляется в поселениях и муниципалитетах. Причем каждый уровень его неотъемлемых полномочий разграничивается и консолидируется для решения проблем местного значения и делегируется правительственным полномочиям.

Была установлена процедура передачи определенных правительственных полномочий местным органам власти, что призвано предотвратить создание неконтролируемых мандатов и обеспечить необходимые меры, включая ответственность местных властей за эффективное осуществление этих полномочий. Этот закон предусматривает усиление контроля за исполнением полномочий местными властями для решения проблем местного значения и ответственности этих органов за их несоблюдение. В частности, предусматривается временное осуществление органами местного самоуправления субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления в случаях, когда жизнь, здоровье и безопасность граждан находятся под угрозой, а также в некоторых других случаях. Если сравнить нормы федерального и местного законодательства, становится понятно, что общее и особенное в отношении правового определения статуса гражданских и муниципальных служащих проявляется в одних и тех же характеристиках, структурных элементах и социально-правовых характеристиках [19, с. 210].

Государственные гражданские и муниципальные службы имеют единый публично-правовой характер для реализации функций управления властью государственных органов и самоуправляющихся муниципалитетов в интересах социального развития. Связующим фактором является то, что их структура состоит из элементов одного типа: права, обязанности, ограничения, гарантии, безопасность, стимулы, ответственность. Различия проявляются в том, что структурные элементы статуса наполнены нормативным содержанием, что позволяет эффективно осуществлять официальные полномочия по обеспечению

функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

На этой основе для государственной службы – федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, для муниципальной службы – законы местных органов власти. Различия в правовой форме: для государственной службы – государственные органы, для муниципальной службы – местные органы власти. Различия в уровнях системы: государственная служба – двухуровневая система (1-й уровень - федеральный и 2-й уровень – региональный, т. е. субъекты Российской Федерации), муниципальная служба – одноуровневая система. Различия в задачах и функциях: для государственной службы – защита прав человека и гражданских прав и свобод, реализация интересов государства и общества, обеспечение функционирования государственных органов, для муниципальной службы – защита прав человека и гражданских прав и свобод, реализация общественных интересов внутри сообщества, обеспечивающие функционирование органов местного самоуправления.

Различия в компетенциях: для государственной службы – субъектов исключительной компетенции Российской Федерации, совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, юрисдикции субъектов Российской Федерации, для муниципальной службы – вопросы местного значения и делегированные государственные полномочия.

Важно отметить, что неправильно отделять правовое обеспечение государственной службы от муниципальной. Понятно, что невозможно достичь целей эффективного функционирования государства и развития общества без укрепления его единства в реализации основных социальных функций, связанных с реализацией государства и местного самоуправления. Юридическая поддержка государственной службы должна основываться на общих принципах

при правовой поддержке местной службы, но, конечно же, необходимо учитывать признание ее присущей ей оригинальности. Решение этой проблемы соответствует преодолению противоречий российского законодательства. Если, согласно одной из норм Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления не включены в систему органов власти (ст. 12), органы власти вправе, согласно толкованию других своих положений, регулировать местное самоуправление и в нем муниципальную службу (часть 1) статьи 72, часть 4, статья 78, часть 2, статья 132).

Под объектом в местном самоуправлении можно понимать «территориальное хозяйство в городах, районах, включающее производственную и социальную сферы экономики». Однако объект в целом конечно сложнее.

Источники муниципального права устанавливают государственные и международные гарантии осуществления местного самоуправления, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством [13].

Итак, сделаем выводы по первому разделу

1. Эффективность работы муниципальной администрации зависит от многих факторов, начиная от установления цели и адекватного подбора стратегии и заканчивая выбором наиболее экономичного варианта.

2. Несмотря на все недостатки системы, разработка актуальных критериев и показателей эффективности управления помогает объективно оценить возможности субъекта управления, что очень важно для его дальнейшего функционирования и развития.

3. Применяемая система оценки эффективности имеет свои недостатки: главный акцент делается на выполнение цифровых значений и показателей. Это

приводит к достижению весьма формальных результатов, то есть показатели выполнены, а повышения эффективности в работе органов не наблюдается.

4. Еще один недостаток – стандартизованность и унифицированность показателей, они не учитывают специфики территории конкретного субъекта. Для решения этой проблемы на уровне региональных властей устанавливаю дополнительные перечни показателей, но зачастую и они носят весьма обобщенный характер и не дают объективной оценки эффективности деятельности органов муниципального управления.

5. Население муниципального образования является главным потребителем результатов работы органов местного самоуправления, мнение общества имеет огромное влияние при оценке качества принятых решений и выступает одним из показателей эффективности. В эпоху информационной свободы и активного обмена информацией в сети Интернет большую популярность приобретают социологические опросы. Однако и здесь рекомендуется учитывать мнение жителей в масштабе только данного субъекта, которые включены в процесс местного самоуправления.

2 Специфика муниципального управления в предметах ведения и полномочиях органов Североуральского городского округа

2.1 Характеристика показателей развития Североуральского городского округа

Муниципальное образование город Североуральск было образовано в соответствии с итогами местного референдума, состоявшегося 17 декабря 1995 года, впоследствии было переименовано в Североуральский городской округ, в соответствии с Уставом Североуральского городского округа, принятым решением Североуральской муниципальной Думы от 18.05.2005 № 45.

Устав принят Решением Думы от 24.04.1996 N 8, далее указанный Устав подвергался изменениям и утратил силу в связи с принятием Решения Североуральской муниципальной Думы от 11.07.2001 N 55 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Североуральск Свердловской области и принятии Устава в новой редакции».

Решением Североуральской муниципальной Думы 18 мая 2005 года № 45 Устав муниципального образования город Североуральск в редакции 2001 года утратил силу и принят Устав Североуральского городского округа (зарегистрирован в ГУ Минюста РФ по Уральскому федеральному округу 16.11.2005 N RU663370002005014), который действует по сегодняшний день.

Население Североуральского городского округа на 01.01.2019 составляет 40 717 тыс. человек. На территории муниципального образования проживают представители 60 национальностей и народностей.

Расчет доли налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального

образования (без учета субвенций) за предшествующий период (с 2015 по 2017 годы) по фактическим показателям исполнения бюджета Североуральского городского округа за 2018 год, а также на плановый период (с 2019 по 2021 годы) произведен в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, на основании отчетов об исполнении бюджета Североуральского городского округа за период с 2015 по 2018 годы, а также Закона Свердловской области от 06.12.2018 № 144-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов», Решения Думы Североуральского городского округа от 26.12.2018 № 84 «О бюджете Североуральского городского округа на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

Положительная динамика доли налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций), на плановый период 2020 – 2021 годов обусловлена прогнозируемым ростом заработной платы на территории Североуральского городского округа как в бюджетной сфере, так и в организациях реального сектора экономики. Кроме того, в прогнозный период предполагается рост заработной платы на уровне средней по экономике, предусматриваемой для педагогических работников учреждений общего образования, работников учреждений культуры и других категорий бюджетников.

По состоянию на 01.01.2019 доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в основных фондах организаций муниципальной формы собственности составила 0,00%.

Объем не завершено в установленные сроки строительства, осуществляемого за счет средств бюджета городского округа (муниципального района). Данный показатель - 0.

Просроченной кредиторской задолженности по оплате труда муниципальных учреждений на территории Североуральского городского округа не числится. По данным органов статистики по состоянию на 01 января 2019 года задолженность по выплате заработной платы работникам предприятий Североуральского городского округа отсутствует.

По данным прокуратуры города Североуральска имеется задолженность по заработной плате ООО «Нордвуд» в сумме 14 290,67 тыс. рублей перед 371 работниками, ООО «Стелла-Маркет» в сумме 4039,89 тыс. рублей перед 62 работниками, ООО «УК «Веста» в сумме 2 368,15 тыс. рублей перед 117 работниками, ООО «УК «Олимп» в сумме 914,06 тыс. рублей перед 36 работниками.

Генеральные планы города и всех населенных пунктов утверждены в 2012 году. Это позволяет определять пространственное развитие населенных пунктов (города и поселков), динамику численности населения, трудовые и природные ресурсы, устойчивое развитие территории, инженерную, транспортную и социальную инфраструктуры с учетом интересов населения, а также учета значения города как административного центра в городском округе.

В связи с изменениями в законодательстве и межеванием городских лесов в генеральные планы населенных пунктов будут вноситься незначительные корректировки. В течении 2018 года проведены работы по установлению границ населенных пунктов в отношении трех из девяти населенных пунктов городского округа, в 2019 году работы были продолжены. Информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного

самоуправления и обслуживающих организаций по итогам 2018 года отражена в таблице 1.

Таблица 1 - Информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и обслуживающих организаций по итогам 2018 года (Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании)

Наименование муниципального образования/обслуживающей организации	ФИО главы муниципального образования/руководителя обслуживающей организации	Удовлетворенность организацией транспортного обслуживания голосов/% за 2017	Удовлетворенность организацией транспортного обслуживания голосов/% за 2018
Североуральский городской округ	Матюшенко Василий Петрович	78/90,0	77/93,0

В таблице 2 представлена информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и обслуживающих организаций по итогам 2018 года.

Таблица 2 - Информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления и обслуживающих организаций по итогам 2018 года (удовлетворенность качеством автомобильных дорог)

Наименование муниципального образования/обслуживающей организации	ФИО главы муниципального образования/руководителя обслуживающей организации	Удовлетворенность качеством автомобильных дорог голосов/% за 2017	Удовлетворенность качеством автомобильных дорог голосов/% за 2018
Североуральский городской округ	Матюшенко Василий Петрович	49/59,2%	59/64,4

В таблице 2 представлены показатели за 2018 год, где произошло увеличение показателя до 64,4 % (в 2017 – 59,2%) в связи с окончанием капитального ремонта автомобильной дороги по улице Ленина и завершением

ремонта автомобильной дороги г.Серов - г. Североуральск - г.Ивдель на территории Североуральского городского округа. В таблице 3 отражена информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления по итогам 2018 года на основании проведенных опросов населения по критерию «Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами, уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения».

Таблица 3 - Информация об оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления по итогам 2018 года на основании проведенных опросов населения по критерию «Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами, уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения»

Наименование муниципального образования/обслуживающей организации	ФИО главы муниципального образования/руководителя обслуживающей организации	Удовлетворенность жилищно-коммунальными услугами голосов/% за 2017	Удовлетворенность жилищно-коммунальными услугами голосов/% за 2018
Североуральский городской округ	Матюшенко Василий Петрович	488/86,61%	435/87,36

По данному показателю за 2018 год произошло увеличение показателя до 87,36 % (в 2017 – 86,61%) в связи с продолжающейся газификацией п.Южный в Североуральском городском округе.

Информация о том, что можно проголосовать на портале «Открытое Правительство Свердловской области» размещается в городской газете «Наше слово» и на следующих интернет ресурсах:

1) официальный сайт Администрации СГО (раздел новости) - <http://adm-severouralsk.ru/news/>;

2) группа Администрации СГО в социальной сети вконтакте - <https://vk.com/club153390843>;

3) группа Администрации СГО в социальной сети одноклассники - <https://ok.ru/group/53514110566541>.

Также ежеквартально направляются письма в учреждения и организации Североуральского городского округа с предложением пройти голосование на сайте. Итоги соцопроса по всем муниципальным образованиям Свердловской области размещены на сайте Администрации Североуральского городского округа.

Среднегодовая численность населения Североуральского городского округа характеризуется следующими показателями. Убыль населения Североуральского городского округа обусловлена, с одной стороны, высокими показателями смертности населения, низкой рождаемостью, с другой стороны, явлениями миграции. Число родившихся детей в 2018 году (336 человек) только на 49,3% возмещает убыль от смертности (умерло в 2018 году 682 чел.).

К органам местного самоуправления в Североуральском городском округе относятся:

- Глава Североуральского городского округа;
- Дума Североуральского городского округа;
- Администрация Североуральского городского округа;
- Контрольно-счетная палата Североуральского городского округа.

Глава Североуральского городского округа Матюшенко Василий Петрович. Председатель Думы Североуральского городского округа Балбекова Елена Степановна.

Местное самоуправление как объект правового регулирования затрагивается рядом различных отраслей права. Большинство социальных отношений могут складываться в этой области: гражданское и жилищное право,

бюджетные правоотношения, уголовное право, что будет предметом правового регулирования соответствующих отраслей права. Вопрос самоидентификации местного права как отрасли в настоящее время особенно важен, поскольку процессы, связанные с формированием различных правовых источников, могут быть разными.

В 2019 году в Думе работали 18 действующих депутатов шестого созыва. Численность работников Думы Североуральского городского округа составляет 5 человек: председатель, заместитель председателя, три муниципальных служащих.

За 2019 год было проведено: 14 заседаний Думы, 5 заседаний совета Думы, 14 заседаний комиссии по бюджету и налогам, 10 заседаний комиссии по городскому хозяйству и землепользованию, 3 заседания комиссии по социальной политике, 13 совместных заседаний комиссий. Ежемесячно проводится «Час информации» для депутатов.

Всего в 2019 году проведено 40 заседаний постоянных депутатских комиссий. На заседаниях был рассмотрен 81 вопрос, по 74 были приняты решения. Количество рассмотренных вопросов в 2018 году было 102, а количество принятых решений – 92. Отчитывались народные избранники и о перечне наказов избирателей.

В 2019 году завершен капитальный ремонт и введен в эксплуатацию ДЮДЦ «Ровесник» в поселке Третий Северный, установлена детская игровая площадка в поселке Калья, организован бесплатный проезд в летнее время на дачи для пенсионеров и инвалидов, спилены аварийные тополя в городе и поселках.

По просьбе жителей произведена модернизация уличного освещения: в поселке Черемухово: ул. Матросова, ул. Калинина, ул. Пушкина; в поселке Баяновка: ул. Буденного, ул. Ватутина, ул. Пушкина.

Произведена замена окон в игровом зале в центральном корпусе стадиона «Горняк» и установлены уличные тренажеры, установлены водоклонки в поселке Черемухово, в поселке Баяновка, установлено пять остановочных комплексов в городе и два в поселке Черемухово. Депутаты приняли активное участие в проведении проекта ВП «Единая Россия» «Мой любимый дворик» и «Мой спортивный дворик».

Практически на каждом заседании Думы принимались решения о поощрении жителей. За 2019 год, по решениям Думы, 36 работников различных организаций и учреждений награждены Почетными грамотами Думы, а 161 работник получили благодарственные письма Думы.

Председатель Думы, Елена Степановна Балбекова считает, что Думе удалось выстроить конструктивные отношения с Администрацией города и это плодотворно повлияло на звание Североуральского городского округа.

Прием населения депутаты проводят в соответствии с графиками, определяемыми в ежеквартальных планах работы. Кроме того, проводятся встречи по просьбам избирателей. В основном, проблемы, с которыми обращаются граждане, носят личный характер, а именно: трудоустройство, оказание материальной помощи, помощь в получении временного жилья, льготный проезд определенных категорий населения, проблемы ЖКХ, благоустройство.

По итогам личных приемов, депутаты в основном самостоятельно решают проблемы избирателей или предлагают направить соответствующие запросы в компетентные органы.

Всего за 2019 год поступило 364 письменных и устных обращений граждан. Больше всего – 87 обращений о благоустройстве территорий, ремонте автодорог, о работе управляющих компаний – 55, об услугах ЖКХ – 10,

вопросов об уличном освещении – 20, о помощи в трудоустройстве – 16, 17 обращений касались сферы медицины, и еще 159 на другие жизненные темы.

По оценке депутатов шестого созыва, актуальными проблемами городского округа, на которых следует сконцентрировать усилия, являются: реализация эффективной бюджетно-налоговой политики, поиск путей увеличения доходов местного бюджета, продолжение заинтересованного диалога и сотрудничества общественных объединений, политических партий, граждан с органами власти.

2.2 Оценка деятельности органов муниципального управления в Североуральском городском округе

Анализ документов показал, что на территории анализируемого объекта, реализуются несколько инвестиционных проектов. Первый проект реализует предприятие АО «Сеуралбокситруда». Это компания реализует инвестиционный проект по строительству шахты «Черемуховская Глубокая». Срок реализации проекта до 2030 года, с общей сметной стоимостью проекта более 10 миллионов рублей.

Второй проект посвящен разработке и добыче блоков резку, обработку и отделку камня, приобретение нового оборудования. Третий проект предполагает строительство спортивно-туристического центра круглогодичного действия «Кумба». Также реализуются проекты по развитию объектов системы образования и строительства жилых домов в Североуральском городском округе.

Проект по строительству жилых домов предусматривает их строительство для переселения граждан из ветхого и аварийного жилья, обеспечение жильем

детей-сирот, улучшение жилищных условий населения, создание временных рабочих мест для реализации проекта.

Также, в ходе выполнения инвестиционных работ, была организована деятельность по внедрению на территории муниципального инвестиционного Стандарта по области. В рамках этого стандарта, реализуются следующие законодательные документы: Постановление Администрации Североуральского городского округа от 25.06.2015 №1148 , где утвержден План мероприятий по внедрению муниципального инвестиционного Стандарта в Свердловской области на территории Североуральского городского округа; Положение об инвестиционном уполномоченном в Североуральском городском округе, в рамках которого назначен инвестиционный уполномоченный; Постановление №1317 от 30.07.2015, где утвержден Регламент инвестиционных проектов.

В условиях постоянно меняющейся градостроительной ситуации, связанной с изменением границ земельных участков, их разрешенного использования, вовлечением в градостроительное освоение новых территорий, подготовкой документации по развитию улично-дорожной сети и изменением законодательства, требуется постоянная актуализация градостроительной документации.

В целях выделения элементов планировочной структуры утверждаются проекты планировки и проекты межевания территории. В рамках этого направления устанавливаются параметры планируемого развития элементов планировочной структуры, зон планируемого размещения объектов федерального, регионального, местного значения, установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

В ведомстве Управления находятся три учреждения социального обслуживания населения:

1. Североуральский психоневрологический интернат, основные задачи которого состоят в следующем:

1) обеспечение материально-бытовыми нуждами граждан пожилого возраста и инвалидов. Создание для них условий жизни, приближенных к домашним.

2) организация ухода за клиентами, оказание им медицинской помощи и проведение культурно-массовой работы;

3) осуществление мероприятий, направленных на социально-трудовую реабилитацию клиентов и интеграцию их в общество;

2. Комплексный центр социального обслуживания населения.

3. Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних города Североуральска.

В этой организации работают стационарное отделение, отделение сопровождения опекаемых несовершеннолетних, отделение реабилитации несовершеннолетних с ограниченными умственными и физическими возможностями, консультативное отделение, отделение профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

Управление социальной политики Свердловской области по г. Североуральску проводит работу по назначению и выплате пособия на ребенка, государственной социальной помощи малоимущим гражданам, ведет учет льготных категорий граждан, осуществляет функции по опеке и попечительству.

В целом, имеющаяся инфраструктура социальной защиты, в основном, обеспечивает потребности населения.

На территории объекта исследования действует муниципальная программа по социальной поддержке населения до 2020 года.

По итогу мероприятий, было задействовано более четыре тысячи людей пожилого возраста и более ста людей с ограниченными возможностями. Оказана материальная помощь более тридцати гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Согласно ходатайству на приобретение проездных документов противотуберкулезного диспансера, было выдано более сорока проездных билетов на прохождение лечения больных туберкулезом, проживающих в отдаленных поселках.

Выплата материальных вознаграждений Почетным гражданам производилась ежемесячно. Количество поданных заявлений составило 22 человека.

Количество выплат гражданам, обратившимся за начислением субсидий составило 8089.

Количество граждан, которым начислены компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг составило 11425 человек.

Кроме того, на постоянной основе производится поддержка четырех общественным организациям.

Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности является одной из приоритетных задач социально-экономического развития Североуральского городского округа.

На территории Североуральского городского округа действует План мероприятий («Дорожная карта») «Повышение доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения на территории Североуральского городского округа на 2015-2020 годы», утвержденная Постановлением

Администрации Североуральского городского округа от 14.08.2015 №1417. Целью «дорожной карты» является обеспечение беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения (людей, испытывающих затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуг, необходимой информации) на территории Североуральского городского округа, а также формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности является одной из приоритетных задач социально-экономического развития Североуральского городского округа.

Одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития муниципального образования в современных условиях является качество муниципального управления.

Повышение качества и доступности муниципальных услуг, повышение открытости и эффективности деятельности органов местного самоуправления это те цели, которые определяют эффективность муниципальной власти.

На сегодняшний день в Североуральском городском округе утверждены перечни муниципальных услуг, в соответствии с которыми заявителям предоставлена возможность получения 55 услуг и 22 услуги по принципу «одного окна» в государственном бюджетном учреждении Свердловской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ГБУ СО МФЦ).

Использование и развитие информационных технологий позволило значительно повысить эффективность деятельности муниципальных служащих.

Предоставление муниципальных услуг с использованием межведомственного электронного взаимодействия позволяет Администрации Североуральского городского округа в электронном виде обмениваться сведениями, необходимыми для оказания муниципальных услуг, и исключает

необходимость привлечения заявителей к процессу сбора различного рода документов и справок, сокращая при этом сроки предоставления конечного результата услуги.

С 01 января 2015 года заявителям предоставлена возможность получения государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в Североуральском филиале ГБУ СО МФЦ. Учреждение оснащено системой электронной очереди для обеспечения заявителям комфортных условий ожидания приема специалиста. Созданы условия для заполнения документов, установлены информационные стенды, работает телефонная «справочная служба». Организовано удобное оборудованное место доступа заявителей к Единому portalу государственных услуг.

Также жителям Североуральского городского округа обеспечена возможность подачи обращений в Администрацию Североуральского городского округа с применением механизмов on-line-взаимодействия.

С целью обеспечения единого и систематизированного подхода к наполнению официальных сайтов органов местного самоуправления, а также выстраиванию обратной связи с гражданами, референтными группами и субъектами общественного контроля в 2016 году на территории Североуральского городского округа внедрен Стандарт «Открытый муниципалитет Свердловской области».

Реализация мероприятий по совершенствованию муниципального управления тесно связана с комплексом мер, направленных на развитие кадровой политики в системе муниципального управления.

Самостоятельным направлением развития муниципальной службы является противодействие проявлению коррупционно опасных действий.

В Североуральском городском округе реализуется комплекс мер по противодействию коррупции. Организационно-практические меры

антикоррупционного характера, принимаемые органами местного самоуправления Североуральского городского округа, в целом соответствуют законодательству и решениям Совета при Губернаторе Свердловской области по противодействию коррупции. В городском округе создана достаточная нормативная правовая база в сфере противодействия коррупции, которая постоянно совершенствуется и развивается.

В целях выявления и устранения положений, создающих условия для проявления коррупции, проводится антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов (НПА) и проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Юридической службой администрации Североуральского городского округа проведена антикоррупционная экспертиза в отношении 230 проектов НПА, в отношении 2 проектов составлены заключения, содержащие выявленные коррупциогенные факторы.

На постоянной основе в органах местного самоуправления Североуральского городского округа проводятся мероприятия, направленные на противодействие коррупции:

- подготовка проектов муниципальных нормативных правовых актов о противодействии коррупции;
- обеспечение обмена информацией с правоохранительными, надзорными и контролирующими органами в целях проверки сведений, предоставляемых лицами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы;
- организация проверки достоверности, предоставляемых гражданами персональных данных и иных сведений при поступлении на муниципальную службу;
- организация проверки сведений о доходах и имуществе муниципальных служащих и членов их семей;

– организация проверки сведений о доходах и имуществе руководителей муниципальных учреждений и членов их семей;

– обеспечение деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Перечислено из областного бюджета в качестве субсидий, дотаций и субвенций с учетом возврата остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, прошлых лет 862643,5 тыс. рублей. В таблице 4 показана динамика доходов и расходов бюджета Североуральского городского округа, млн.рублей.

Таблица 4 - Динамика доходов и расходов бюджета Североуральского городского округа, млн.рублей

Наименование показателя	2017	2018	2019
Всего доходов, млн.руб.,	1333,65	1318,39	1286,98
в % к предыдущему году	101,31	98,56	97,6
в том числе			
Собственные доходы, млн.руб.	500,48	540,19	424,34
в % к предыдущему году	109,30	107,93	78,55
Средства, полученные в рамках межбюджетных отношений, млн. руб.	833,16	778,19	862,64
в % к предыдущему году	97,05	93,40	110,85
Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов бюджета, %	37,53	40,97	32,97
Расходы, млн. руб.	1431,88	1340,93	1361,17
Профицит (-дефицит) бюджета, млн. руб.	-98,23	-22,54	-74,19
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	21268	19058	17549
уд. вес в налоговых и неналоговых доходах, %	4,25	3,53	4,1

Так, за 2017 – 2019 годы основным доходным источником бюджета является налог на доходы физических лиц, его поступления стабильны и наиболее весомы.

В 2019 году налог на доходы физических лиц составил 424335 тыс. рублей или 65,2 % от налоговых и неналоговых доходах.

В структуре налоговых и неналоговых доходах налог на доходы физических лиц составляет 65,2 %, единый налог на вмененный доход – 4,1 %, земельный налог – 3,5 %, налог на имущество физических лиц – 1,5 %.

Анализ направлений расходов бюджета Североуральского городского округа за период 2017–2019 годов свидетельствует о социальной направленности бюджета.

Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей отражена в таблице 5.

Таблица 5 - Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей

Наименование показателя	2017	2018	2019
	факт	факт	факт
Налоговые и неналоговые доходы всего, в том числе:	500488	540193	424335
Налоги на доходы физических лиц	368504	403204	276700
уд. вес в налоговых и неналоговых доходах, %	73,63	74,64	65,2
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	21268	19058	17549
уд. вес в налоговых и неналоговых доходах, %	4,25	3,53	4,1
Налог на имущество физических лиц	4165	4407	6448
уд. вес в налоговых и неналоговых доходах, %	0,83	0,82	1,5
Земельный налог	14768	8829	10777
уд. вес в налоговых и неналоговых доходах, %	2,95	1,63	2,5

Доля расходов бюджета на социальную сферу в общем объеме расходов в 2017 – 2019 годах варьируется в диапазоне 67 – 85 %, достигая минимальной величины в 2017 году (в 2019 году -74 %). Более 50 % от всех расходов бюджета Североуральского городского округа приходится на образование.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство составляют 4–20 % от расходов бюджета, достигая максимальной величины показателя в 2017 году, в 2019 – 11,1%.

Незначительный удельный вес от общих расходов приходится на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, охрану окружающей среды, средства массовой информации и составляет менее 15 % от всех расходов.

Структура направлений расходов бюджета Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей отражена в таблице 6.

Таблица 6 - Структура направлений расходов бюджета Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей

Наименование вида расходов	2017	2018	2019
Общегосударственные вопросы	86532,2	81313,1	86110,7
Национальная оборона	-	-	-
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	7079,7	7795,9	7491,4
Национальная экономика	86544,9	99298,9	108912,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	289914,7	215525,3	151451,6
Охрана окружающей среды	58,0	10,0	62,2
Образование	706315,0	685033,5	692521,8
Культура и кинематография	57818,4	64420,2	113327,3
Средства массовой информации	2686,8	382,5	1489,2
Физическая культура и спорт	46281,8	37494,7	45112,5
Здравоохранение	-	-	
Социальная политика	148581,7	149648,1	154478,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	64,1	10,0	217,1
Итого расходов	1431877,3	1340932,2	1361175,0

При формировании расходов бюджета городского округа применяется программно-целевой метод планирования. На протяжении последних лет наблюдается рост муниципального долга. Так, за период 2017–2019 годов он вырос в 5,5 раз.

Структура муниципального внутреннего долга Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей показана в таблице 7.

Таблица 7 - Структура муниципального внутреннего долга Североуральского городского округа, 2017-2019 годы, тыс. рублей

Статьи муниципального внутреннего долга	2017	2018	2019
Кредиты кредитных организаций	-	3500	0
Бюджетные кредиты	-	9800	22000
Муниципальные гарантии	10000	-	0
Всего	10000	13300	22000
Расходы на обслуживание муниципального внутреннего долга	1376	1376	2076

Муниципальные заимствования являются одним из инструментов привлечения средств в бюджет Североуральского городского округа. Основной целью кредитования является решение финансовых проблем. Учитывая низкие налоговые доходы городского бюджета высокую долговую нагрузку на бюджет можно зафиксировать одну из главных проблем стратегического развития – крайне низкую финансовую обеспеченность Североуральского городского округа. Муниципальное имущество и земельные ресурсы выступают экономической основой для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности муниципальных предприятий и учреждений, создания эффективной конкурентной экономики, оздоровления и укрепления финансовой системы, обеспечивающей высокий уровень и качество жизни населения Североуральского городского округа.

В Североуральском городском округе муниципальное имущество закреплено на праве оперативного управления за 44 муниципальными учреждениями и 4 органами власти или функциональными органами, на праве хозяйственного ведения за 5 муниципальными унитарными предприятиями.

В период 2017–2019 годов в Североуральском городском округе отмечается значительное приращение пообъектного состава муниципального имущества и его балансовой стоимости. Увеличение балансовой стоимости движимого имущества обусловлено приобретением основных средств в рамках

реализации муниципальных и областных программ в сфере модернизации образования, обеспечения безопасности дорожного движения, жилищно-коммунального, дорожного хозяйства и благоустройства информатизации деятельности учреждений, а также для обеспечения деятельности муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий. В современных условиях важнейшей задачей является перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти путем дальнейшего совершенствования налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации. Необходимо создать систему стимулирования местных органов власти для улучшения их доходной базы и реализации комплексных программ для устойчивого социально-экономического развития районов [56, с. 31]. Проведем SWOT-анализ муниципального управления в Североуральском городском округе на основании данных представленных в таблице 8..

Таблица 8 - Матрица SWOT-анализа по молодежной политике

Параметры оценки	Сильные стороны	Слабые стороны
Молодежная политика	<ol style="list-style-type: none"> 1. Взаимодействие Администрации СГО и территориальных государственных структур в сфере реализации социальных функций для развития округа и его жителей; 2. Стабильная сеть организаций молодежной политики; 3. Участие в государственных программах (подпрограммах) Свердловской области; 4. Стабильный коллектив специалистов отрасли 5. Стабильная численность граждан, систематически посещающих молодежно-подростковые клубы по месту жительства. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дефицит высококвалифицированных кадров по работе с молодежью, детскими и молодежными общественными объединениями. 2. Слабая социальная защищенность молодежи (недоступность жилья, низкий уровень заработной платы, обусловленный отсутствием опыта работы) 3. Слабый уровень материальной базы учреждений молодежной политики

Продолжение таблицы 8

	<p>6. Работа молодежных общественных объединений в разных направлениях</p> <p>7. Увеличение доли молодых граждан, регулярно участвующих в деятельности общественных объединений, различных форм общественного самоуправления;</p> <p>8. Эффективная пропаганда здорового образа жизни и реализация мероприятий в области противодействия наркотической и алкогольной зависимости;</p> <p>9. Наличие гражданско-патриотического, духовно-нравственного, исторического и культурного воспитания молодежи.</p> <p>10. Трудоустройство подростков и молодежи в летний период.</p>	<p>4. Отсутствие регулярного и достойного финансирования молодежных организаций</p> <p>5. Слабая мотивация молодых людей в общественной жизни городского округа</p> <p>6. Нет современных многофункциональных центров и молодежных площадок</p> <p>7. Низкое финансирование программы «Трудоустройство несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы времени»</p> <p>8. Отсутствие условий для профессионального роста молодежи</p> <p>9. Отсутствие собственного молодежного печатного издания</p> <p>10. Недостаточно активное привлечение внебюджетных средств на реализацию молодежной политики в городском округе</p> <p>11. Отсутствие системы поддержки молодежного предпринимательства</p> <p>12. Отсутствие системы поддержки и поощрения талантливой молодежи</p>
--	---	--

В таблице 9 рассмотрим анализ по социальной политике и муниципальному управлению.

Таблица 9 – Анализ по социальной политике и муниципальному управлению

Социальная поддержка	<p>1. Наличие мер поддержки социально незащищенных категорий населения посредством реализации муниципальной программы.</p>	<p>1. Низкий уровень доступности объектов социальной инфраструктуры для инвалидов.</p> <p>2. Значительная доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума.</p>
Муниципальное управление	<p>1. Предоставление муниципальных услуг в режиме «одного окна».</p> <p>2. Внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия.</p> <p>3. Функционирование официального сайта</p>	<p>1. Недостаточный уровень использования современных информационных технологий в практике муниципального управления.</p> <p>2. Недостаточный уровень информированности населения о деятельности органов местного самоуправления.</p>

Продолжение таблицы 9

Муниципальное управление	4. Наличие нормативной правовой базы по противодействию коррупции.	3. Низкий уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления. 4. Недостаточный уровень подготовки и мотивации муниципальных служащих. 5. Отсутствие системности в работе с кадровым резервом как основным источником обновления и пополнения кадрового состава муниципальной службы.
Муниципальные финансы	1. Социальная направленность бюджета городского округа. 2. Формирование расходов бюджета в рамках муниципальных программ.	1. Низкий уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами. 2. Высокий уровень финансовой зависимости от трансфертов из областного бюджета.
Муниципальное имущество	1. Наличие автоматизированной системы учета и единой информационной базы данных муниципального имущества, договоров аренды муниципального имущества и земельных участков, а также введение в эксплуатацию соответствующего программного продукта. 2. Утвержденные административные регламенты в сфере распоряжения муниципальным имуществом и землепользования. 3. Богатый земельный ресурс.	1. Наличие в реестре муниципальной собственности объектов недвижимого имущества, право собственности городского округа на которое не зарегистрировано в установленном законом порядке. 2. Отсутствие концессионных соглашений в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства.
	Возможности	Угрозы
Муниципальное управление	1. Активное внедрение в деятельность органов местного самоуправления информационно-коммуникационных технологий. 2. Формирование кадрового резерва для замещения должностей муниципальной службы. 3. Повышение собираемости налогов. 4. Повышение эффективности бюджетных расходов. 5. Совершенствование нормативно-правовой базы в области имущественных и земельных отношений	1. Уменьшение размеров трансфертов из областного бюджета, снижение уровня бюджетной обеспеченности. 2. Нестабильность земельного законодательства. 3. Наличие безнадежной ко взысканию задолженности по арендной плате за имущество и земельные участки. 4. Сокращение пообъектного состава муниципального имущества, пригодного для сдачи в аренду или для включения в прогнозный план (программу) приватизации.

По итогам проведенного анализа можно выделить основные проблемы в сфере муниципального управления Североуральского городского округа:

1. Ослабление экономического и, следовательно, налогового потенциала экономики городского округа в связи с уменьшением добычи градообразующего предприятия (закрытие шахт), снижение оборота малых и средних предприятий.

2. Финансовая зависимость бюджета городского округа от поступлений общих и целевых трансфертов из бюджетной системы РФ, особенно бюджета Свердловской области, при этом сокращение в динамике дотаций и возрастание объема субвенций и субсидий, требующих особого оформления при подаче заявок и контроля за целевым и срочным использованием. Следует отметить, что большая часть муниципальной инфраструктуры строится и капитально ремонтируется за счет средств областного бюджета на условиях софинансирования.

3. Отсутствие необходимых ресурсов для финансирования инвестиционных проектов по разработке месторождений полезных ископаемых и природных ресурсов.

3 Проблемы совершенствования правового регулирования муниципального управления в Североуральском городском округе

3.1 Совершенствование деятельности муниципального управления в Североуральском городском округе

В Свердловской области оформлена двухуровневая модель местной власти. Первый уровень модели региональной власти реализуется на уровне местных поселений, и в соответствии с Уставом полномочия председателя представительного органа городского образования делегированы главе городского образования.

Второй уровень характерен для городских территорий, поселков городского типа и муниципальных образований. Структура местной власти состоит из представительного органа, называемого советом, главы муниципального образования, избираемого заместителем председателя совета, и руководства муниципального образования.

Действующее законодательство предусматривает должность главы муниципальной администрации, избираемую конкурсной комиссией. Исключение составляют случаи, когда это предусмотрено Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года «О закрытом административно-территориальном образовании».

Срок действия полномочий на основании устава муниципалитета, который является представительной организацией муниципалитета, составляет 4 года и не более и 5 лет. В муниципалитете депутаты избираются сроком на четыре года.

Свердловская область и ее низовые модели местной власти стабильно функционируют в течение 15 лет. На сегодняшний день существующая

муниципальная структура позволяет поддерживать удовлетворительный уровень контроля над территорией и предоставлять населению гарантированный Конституцией РФ пакет социальных услуг.

В то же время существующие модели местной власти не считаются оптимально эффективными. Индикаторами нарастания проблем являются растущая нехватка средств местных бюджетов, внутрирегиональная миграция населения из отдаленных районов в более крупные населенные пункты и рост недовольства населения отсутствием занятости и решением местных вопросов. В настоящее время размер субсидий, выделяемых федеральными и региональными фондами финансовой поддержки муниципалитетам, определяется согласно утвержденным методикам, исходя из численности населения, что ставит малые муниципальные образования в невыгодное положение.

Рассмотрим расходную часть бюджета за 2019 год Североуральского городского округа.

Бюджет ГО по расходам за 2019 год исполнен в сумме 32 млн.122 тыс. рублей, что составляет 98,7 % от плана. План по расходам невыполнен за 2019 год на 440 тыс. рублей.

Структура бюджета по расходам следующая:

- жилищно-коммунальное хозяйство – 20,1 %;
- общегосударственные вопросы – 21 %;
- культура и спорт – 19,8 %;
- национальная экономика – 13,5%;
- пожарная безопасность – 11,7 %;
- библиотечное обслуживание – 10,7%;
- социальная политика – 1,7 %.

Проанализируем исполнение бюджета Североуральского городского округа по расходам.

Бюджет ГО по расходам за 2019 год исполнен на 32122,0 тыс.руб., что составляет 129,5% первоначальных годовых назначений и 98,6% плана отчетного периода. План за 2019 год не выполнен по разделам «Общегосударственные вопросы», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Культура, кинематография», «Социальная политика». Исполнение местного бюджета по расходам на 01.01.2020 показано в таблице 10.

Таблица 10 - Исполнение местного бюджета по расходам на 01.01.2020

Наименование расходов	Исполнение первоначальных годовых назначений	Исполнение плана за 2019 год	Недовыполнение плана за 2019 год
	%		тыс. руб.
Общегосударственные вопросы	110,3	99,0	-72,9
Национальная оборона	100,0	100,0	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	121,5	98,9	-40,3
Национальная экономика	3842,4	100,0	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	84,2	95,7	-286,2
Образование	100,0	100,0	0,0
Культура, кинематография	148,8	99,7	-28,9
Социальная политика	76,0	97,8	-12,0
Физическая культура и спорт	0,0	100,0	0,0
Всего расходов	129,5	98,6	-440,3

Из таблицы 10 видно, что общий объем недовыполнения кассового плана по расходам составил 440,3 тыс. руб. или 1,4%.

Наибольший удельный вес в структуре расходов бюджета за 2019 год составили расходы по следующим разделам: «Культура, кинематография» - 30,2%, «Общегосударственные вопросы» - 21,5%, «Жилищно-коммунальное хозяйство» - 20,1%.

Исполнение расходной части по разделам (подразделам) к утвержденным назначениям составляет от 91,3% до 100,0%: наиболее низкое исполнение отмечается по подразделу 0503 «Благоустройство» - 91,3%.

В соответствии со статьей 69.2 Бюджетного кодекса РФ, пункта 4 части 8 Положения о бюджетном процессе, планирование бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и их финансовое обеспечение осуществляется с учетом муниципального задания на очередной финансовый год и плановый период. В Североуральском городском округе в соответствии с муниципальным заданием оказываются следующие муниципальные услуги: организация культурно-досуговых, спортивно-массовых мероприятий, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечного фонда городского округа и другие.

Объем финансового обеспечения выполнения муниципального задания в 2019 году определен исходя из стоимости муниципальной услуги (работы), объема муниципального задания на оказание муниципальной услуги.

Возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием муниципальными бюджетными учреждениями, в соответствии с муниципальным заданием, муниципальных услуг, осуществляется в виде предоставления субсидий.

Первоначально решением о бюджете на 2019 год объем субсидий на оказание муниципальной услуги по организации культурно-досуговых, спортивно-массовых мероприятий составил 4271,1 тыс. руб., по организации

библиотечного обслуживания населения, комплектованию и обеспечению сохранности библиотечного фонда городского округа - 1458,1 тыс. руб.

Например, на реализацию ВЦП «Приведение в нормативное состояние и модернизацию деятельности библиотек Муниципального образования выделено 62,3 тыс. руб. Субсидии на иные цели израсходованы полностью.

Для граждан и юридических лиц городской округ предоставляет платные услуги. В течение 2019 года услуги оказаны на сумму 158,8 тыс. руб. Данные денежные средства израсходованы в сумме 156,4 тыс. руб. (на содержание муниципального учреждения, оплату труда, приобретение призов и подарков, оплату коммунальных услуг, оплату связи). Остаток средств на счете Учреждения на конец года составил 2,4 тыс. руб.

Администрацией Североуральского городского округа предусмотрен объем расходов в разрезе мероприятий по приоритетному муниципальному проекту «Благоустройство» в рамках приоритетного регионального проекта «Благоустройство», на 2019 год в сумме 2559,5 тыс. руб., в том числе: средства местного бюджета – 724,9 тыс. руб., средства регионального бюджета – 1834,6 тыс. руб. Работы по муниципальным контрактам, заключенным на выполнение мероприятий, предусмотренных проектом «Благоустройство», выполнены в полном объеме.

На территории Североуральского городского округа в 2019 году действовали следующие долгосрочные и ведомственные программы: целевая программа по улучшению жилищных условий граждан, целевая программа и другие.

Резервный фонд Североуральского городского округа устанавливается в размере не более 1% утверждённого решением о бюджете общего объема расходов.

Решением о бюджете объем резервного фонда администрации на 2020 год утвержден в размере 134,0 тыс. руб., что составляет 0,5% объема расходов бюджета, т.е. в пределах объема, предусмотренного Положением о бюджетном процессе.

Фактически в проверяемом периоде средства резервного фонда в сумме 75,0 тыс. руб. израсходованы на оказание социальной помощи гражданам, попавшим в чрезвычайную ситуацию и пострадавшим от нее.

Таким образом, первоначально бюджет ГО утвержден без дефицита (профицита). По состоянию на 01.01.2019 при уточненном дефиците в сумме 2726,4 тыс. руб. бюджет Североуральского городского округа за отчетный период фактически исполнен с профицитом в сумме 3114,7 тыс. руб.

Установленные Бюджетным кодексом РФ источники финансирования дефицита бюджета сформированы за счет изменения остатков средств на счете бюджета ГО. Остаток средств на счете ГО на 01.01.2019г. составил сумму 6785,8 тыс. руб., с увеличением по сравнению с началом года на 3114,7 тыс. руб. (на 01.01.2019 остаток средств составил 3671,1 тыс. руб.).

Бюджетные коэффициенты МО за 2018-2019 гг. следующие:

1. Коэффициент соотношения собственных бюджетных доходов и переданных другим уровнем бюджетной системы:

$K = \text{собственные доходы} / \text{доходы, переданные другим уровнем бюджетной системы}$

$$K_{2018} = (18479,1 + 13993,4) / 5572,4 = 5,83$$

$$K_{2019} = (21708,8 + 8685,6) / 4842,3 = 6,28$$

2. Коэффициент автономии:

$K_a = \text{собственные доходы} / \text{общая сумма бюджетных доходов}$

$$K_{a2018} = 32472,5 / 38044,9 = 0,85$$

$$K_{a2019} = 30394,4 / 35236,7 = 0,86$$

3. Коэффициент бюджетного покрытия:

К б.п. =общая сумма доходов / расходы бюджета

К б.п. 2018 =38044,9 / 42283,9 = 0,9

К б.п. 2019= 35236,7 / 32122 = 1,1

4. Коэффициент бюджетной задолженности:

К б. з.= бюджетная задолженность / расходы бюджета

К б. з. 2018=4239 / 42283,9 = 0,1

В 2019 году ее нет.

5. Коэффициент бюджетной результативности:

К б. р. = бюджетные доходы / среднегодовая численность населения

К б. р.2018 = 38044,9/ 120,855 тыс. чел.= 0,31

К б. р.2019 = 35236,7/ 120,197 тыс. чел.= 0,29

6. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения:

К б. о. = расходы бюджета / среднегодовая численность населения

К б. о. 2018 = 42283,9 / 120,855 тыс. чел.= 0,35

К б. о. 2019 = 32122 / 120,197 тыс. чел. = 0,27

В результате проведенного анализа исполнения бюджета Североуральского городского округа за период 2018-2019 гг. можно сделать вывод, что устойчивость бюджета 2018 года имеет кризисное состояние, поскольку расходы будут больше собственных доходов.

Также к собственным доходам необходимо добавить дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (42 283,9 тыс. руб. >32472,5 тыс. руб. + 5572,4 тыс. руб.).

В 2019 году – неустойчивое состояние бюджета, поскольку расходы = собственные доходы +дополнительно привлеченные финансовые ресурсы (32 122,4 тыс. руб.= 30 394,4 тыс. руб. + часть свободных остатков бюджетных средств, внебюджетных средств и др. от 4842,3 тыс. руб.).

По результатам проведенного изучения, предлагается перейти к решению ряда проблем малых городов и удаленных территорий:

- закрепление за органами местного самоуправления (далее – ОМС) гарантированного перечня финансовых механизмов поддержки местных инициатив по созданию малых предприятий (уже работает на территории Североуральского городского округа). Таким образом, появляется возможность организации занятости местного населения, увеличения количества квалифицированных кадров и создание устойчивой экономической составляющей территории муниципального образования;

- повышение квалификации работников ОМС для наиболее грамотного, рационального, эффективного, стратегического и современного развития конкретной территории;

- разработка и принятие правовых механизмов (самостоятельность в выборе, обеспеченность в финансировании) для создания условий комфортного проживания местного населения, устранения эффекта «отрезанности» от внешнего мира (реализуется на территории Североуральского городского округа);

- делегирование части государственных полномочий и функций, имеющих отношение к организации социально-экономической жизни территории, такие как охрана правопорядка, первичная медицина, оказание услуг в сфере образования, общественных и коммерческих авиа, железнодорожных и автоперевозок, энергоснабжения. Реализация данных видов возможна лишь при строгом соблюдении ряда требований, на начальном этапе, под контролем государственных структур;

- реформа системы местных выборов в части ужесточения требований к выборным высшим должностным лицам ОМС и депутатам местных представительных органов;

- разработка правовых стандартов моделирования дифференцированного подхода к выбору вариантов развития территории, учитывающих особенности муниципального образования – национальные, климатические, отраслевые.

3.2 Полномочия муниципального образования и местное нормотворчество в сфере муниципального управления

Действующим законодательством финансовому контролю отведена важная роль в системе современных финансовых правоотношений, что соответствует объективным потребностям современной бюджетной системы в условиях ограниченности финансирования и постоянно растущей необходимости оптимизации расходов и управленческой деятельности.

Нормативными правовыми актами конкретизированы все виды контрольной деятельности, субъекты и их полномочия. Однако, анализируя современный процесс формирования системы внутреннего финансового контроля, становятся очевидными проблемы, вытекающие из неверного толкования или недопонимания некоторыми участниками бюджетных правоотношений отдельных положений законодательства.

Рассмотрим финансовый контроль в качестве целостной системы, состоящей из следующих элементов:

1. Внутренний финансовый контроль, полномочиями по осуществлению которого на основании ст. 160.2-1 БК РФ наделены все главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета (ГАБС).

2. Внутренний финансовый аудит, который в соответствии со ст. 160.2-1 БК РФ также должны осуществлять все ГАБС.

3. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, который в соответствии со ст. 265 БК РФ является функцией органов (должностных лиц) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

4. Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль, осуществляемый согласно ст. 265 БК РФ Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2014 года № 473-П «О порядке осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств областного бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов областного бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита областного бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» в качестве предмета финансового аудита определяет совокупность финансовых и хозяйственных операций, совершенных структурными подразделениями ГАБС, подведомственными распорядителями и получателями средств бюджета, администраторами доходов бюджета, администраторами источников финансирования дефицита бюджета, а также организацию и осуществление внутреннего финансового контроля.

Дополнительной гарантией эффективности внутренней контрольной деятельности является норма, предусматривающая представление информации о выявленных аудитом нарушениях, влекущих административную ответственность, которое в соответствии со статьей 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уполномочено рассматривать административные дела.

Именно в подобных случаях, когда может возникнуть соблазн скрыть свои внутренние ошибки, существенное значение приобретает предусмотренный законодательством механизм независимости внутреннего аудита, требующий поступать в соответствии с требованиями закона.

Продолжением нормативного регулирования таких важных функций, как контроль и аудит, является определение ответственных лиц, наделение их соответствующими полномочиями, локальное нормирование деятельности, связанной с распоряжением бюджетными средствами и имуществом.

Правильно выстроенная система внутреннего финансового контроля и аудита является мощным инструментом выявления и предупреждения финансовых правонарушений, укрепления финансовой дисциплины и, как следствие, способствует эффективному управлению бюджетными средствами.

Следующим элементом системы финансового контроля является внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль. Целью данного вида контроля является обеспечение соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, всеми участниками бюджетного процесса в субъекте и муниципальных образованиях.

Статьей 265 БК РФ предусмотрено, что внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется как органами (должностными лицами) исполнительной власти субъекта РФ и местных администраций, так и финансовыми органами.

Процесс создания органов внутреннего муниципального финансового контроля носит пока еще незавершенный характер, требует дальнейшего развития и совершенствования.

Контрольно-счетной палатой (КСП) постоянно осуществляется методологическое взаимодействие с муниципальными образованиями на уровне

руководителей администраций, собраний депутатов и контрольно-счетных органов. Это позволяет правильно применять нормы законодательства и обеспечить единые подходы к формированию системы финансового контроля на территории всей области.

Итоговой, высшей ступенью системы контроля является внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

Это единственный вид финансовой контрольной деятельности, для которого законодательно предусмотрена и гарантирована независимость ее осуществления. Соответственно, любой орган внешнего финансового контроля является обособленным независимым высшим органом, призванным как выявлять все нарушения и недостатки финансовой деятельности, так и способствовать совершенствованию и развитию бюджетных процессов в целом.

Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внешнего финансового контроля в настоящее время максимально обеспечено Бюджетным кодексом и Федеральным законом от 28.01.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Наряду с финансовым контролем особое значение для соблюдения эффективного и рационального расходования бюджетных средств отводится контролю в сфере закупок, предусмотренному Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

На федеральном и региональном уровне к органам, уполномоченным в сфере закупок, относятся органы исполнительной власти, что закреплено в части 1 статьи 99 Закона о закупках.

На уровне муниципалитета в качестве уполномоченных на проведение контроля в сфере закупок отнесены органы местного самоуправления. Исходя из трактовки данной нормы, можно предположить, что полномочиями по данному виду контроля практически могут быть наделены любые органы местного самоуправления. Возможно, в этой связи контроль в сфере закупок в отдельных муниципальных образованиях был возложен на контрольно-счетные органы, являющиеся органами местного самоуправления, что недопустимо, поскольку нивелируется понятие независимости внешнего финансового контроля и повышается коррупциогенность этой деятельности.

Счетной палатой Российской Федерации разработаны Рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, согласно которым аудит является видом внешнего государственного контроля, призванным дать комплексную оценку расходованию бюджетных средств, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Аудит оценивает обоснованность, законность и эффективность осуществляемых закупок на каждом этапе деятельности.

Заключение

Содержание диссертационного исследования выражается в нескольких логически взаимосвязанных аспектах - теоретических, методических и практических. В процессе исследования получены знания о применяемой в Российской Федерации системе оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, выявлены ее положительные и отрицательные стороны, рассмотрены показатели для оценки эффективности деятельности на примере муниципальных учреждений дополнительного образования городского округа Тольятти.

Безусловно, органы власти должны определять показатели эффективности с учетом интересов развития муниципального образования, предусматривать комбинированный целевой и функциональный подходы, учитывать разнообразие направлений деятельности органов местного самоуправления, специфику их территориальной принадлежности, проблемы и особенности субъекта.

В настоящее время в методике оценки преобладает целевой подход. Функциональный подход необходим для формирования критериев в зависимости от области проводимой оценки (например, разделение перечня показателей на виды предоставляемых муниципальных услуг).

Оценка эффективности деятельности муниципальных учреждений и внедрение по ее результатам инновационных управленческих практик является актуальной задачей совершенствования системы муниципального управления. Предложенные подходы к оценке эффективности позволят муниципальным учреждениям сосредоточиться на своей основной деятельности, отодвинув на второй план работу, направленную на достижение формальных показателей.

Данные изменения позволят увеличить результативность органов власти и повысить качество предоставления муниципальных услуг населению. Следовательно, улучшится их уровень жизни, что, в свою очередь, поспособствует активному социально-экономическому развитию муниципального образования.

Важно отметить, что образовательные услуги - это не производство, не экономика и тем более не бизнес, они не должны нести ценовой характер. Нельзя забывать про стратегические задачи ради цифровых значений. В образовании нужно тратиться на неэффективные вещи [18].

Однако, даже в условиях нестабильной социально-экономической обстановки необходимо принимать конструктивные управленческие решения, направленные на выполнение стратегических задач. Разработка и внедрение управленческих решений и мероприятий по повышению эффективности деятельности муниципального учреждения помогут ему не только обеспечить устойчивое положение на рынке услуг, но и встать на ступень развития. Это сложный путь, требующий много усилий и внимания.

Местное самоуправление – это административная, экономическая и социальная деятельность местных органов власти, направленная на поддержание и расширение социальной и промышленной инфраструктуры города или другого поселения, а также эффективное управление объектами, принадлежащими городской казне. Такая деятельность осуществляется в рамках местных правовых норм.

Российское муниципальное право в настоящее время является самостоятельной отраслью российского права, которая характеризуется:

- особой схемой правового регулирования;
- существованием отдельной правовой системы;

- наличием особых вопросов правовых отношений между государством и общественными потребностями в повседневной жизни муниципалитетов;

- высокой значимостью в социально-экономических отношениях, которые оно регулирует.

На вершине вертикальной структуры местных правовых источников находится Конституция Российской Федерации. Международные договоры играют решающую роль в регулировании внутреннего местного законодательства. Это, прежде всего, Европейская хартия местного самоуправления.

Аналогичное толкование заложено в российских законодательных актах в соответствии с местным законодательством. При проведении различий между источниками местного права, основанными на количестве правовых материалов, которые они выделяют, следует учитывать федеральные законы об общих принципах местного самоуправления, другие правовые акты, полностью или в значительной степени посвященные местному самоуправлению, и правовые акты (они могут быть федеральными и региональными и муниципальными), которые, среди многих других вопросов, также регулируют вопросы местного самоуправления. Российские ученые, которые говорят о федеральном законодательстве как об источнике местного права, также сужают его до законов, которые непосредственно связаны с вопросами, связанными с организацией и функционированием актов местного самоуправления и нормативных актов, социальными отношениями в различных сферах и, в некоторой степени, иногда с одной большей частью, местное самоуправление.

К последним относятся, например, Земельный, Налоговый, Жилищный, Бюджетный, Гражданский и Градостроительный кодексы Российской Федерации. Необходимо проводить различие между темой правового

регулирования, которая представляет собой группу однородных социальных отношений, и предметом влияния нормативных требований.

Местное самоуправление как объект правового регулирования затрагивается рядом различных отраслей права. Большинство социальных отношений могут складываться в этой области: гражданское и жилищное право, бюджетные правоотношения, уголовное право, что будет предметом правового регулирования соответствующих отраслей права. Вопрос самоидентификации местного права как отрасли в настоящее время особенно важен, поскольку процессы, связанные с формированием различных правовых источников, могут быть разными.

Поэтому субъекты Российской Федерации не могут регулировать особенности приобретения и прекращения прав муниципальной собственности своими законами. Необходимо различать собственные, то есть стандартные отраслевые источники местного права и правовые акты, от другой отрасли промышленности, которая регулирует определенные вопросы, связанные с деятельностью местных органов власти, но сохраняет свою независимость от отрасли. Поскольку такие «заимствованные» источники влияют на социальные отношения, которые являются предметом муниципального права, они также выступают в качестве источников местного права.

По итогам проведенного анализа можно выделить основные проблемы в сфере муниципального управления Североуральского городского округа.

1. Ослабление экономического и, следовательно, налогового потенциала экономики городского округа в связи с уменьшением добычи градообразующего предприятия (закрытие шахт), снижение оборота малых и средних предприятий.

2. Финансовая зависимость бюджета городского округа от поступлений общих и целевых трансфертов из бюджетной системы РФ, особенно

регионального бюджета Свердловской области, при этом сокращение в динамике дотаций и возрастание объема субвенций и субсидий, требующих особого оформления при подаче заявок и контроля за целевым и срочным использованием. Следует отметить, что большая часть муниципальной инфраструктуры строится и капитально ремонтируется за счет средств регионального бюджета на условиях софинансирования.

3. Отсутствие необходимых ресурсов для финансирования инвестиционных проектов по разработке месторождений полезных ископаемых и природных ресурсов.

Совершенствование деятельности муниципального управления в Североуральском городском округе происходит разными вариантами.

Внесенные поправки в Конституцию Российской Федерации, принятые всенародным голосованием 1 июля 2020 года, самые ощутимые изменения в части урегулирования правового статуса органов местного самоуправления в структуре органов государственной власти в Российской Федерации за последние 30 лет. Они раскрывают возможности правотворческой инициативы от местных органов власти, взаимодействующих непосредственно с гражданами, для полноценной передачи «на места» большого количества полномочий, ранее закрепленных за государственными структурами, и подкрепляемых соответствующим финансированием.

Первыми шагами по модернизации сложившейся модели местного самоуправления в регионе должны стать проведение комплексного сравнительного изучения полномочий, возложенных на местное самоуправление с целью их оптимизации исходя из финансовых и иных ресурсных возможностей муниципалитетов.

По результатам проведенного изучения, предлагается перейти к решению ряда проблем малых городов и удаленных территорий:

- закрепление за органами местного самоуправления (далее – ОМС) гарантированного перечня финансовых механизмов поддержки местных инициатив по созданию малых предприятий (уже работает на территории Североуральского городского округа). Таким образом, появляется возможность организации занятости местного населения, увеличения количества квалифицированных кадров и создание устойчивой экономической составляющей территории муниципального образования;

- повышение квалификации работников ОМС для наиболее грамотного, рационального, эффективного, стратегического и современного развития конкретной территории;

- разработка и принятие правовых механизмов (самостоятельность в выборе, обеспеченность в финансировании) для создания условий комфортного проживания местного населения, устранения эффекта «отрезанности» от внешнего мира (реализуется на территории Североуральского городского округа);

- делегирование части государственных полномочий и функций, имеющих отношение к организации социально-экономической жизни территории, такие как охрана правопорядка, первичная медицина, оказание услуг в сфере образования, общественных и коммерческих авиа, железнодорожных и автоперевозок, энергоснабжения. Реализация данных видов возможна лишь при строгом соблюдении ряда требований, на начальном этапе, под контролем государственных структур;

- реформа системы местных выборов в части ужесточения требований к выборным высшим должностным лицам ОМС и депутатам местных представительных органов;

- разработка правовых стандартов моделирования дифференцированного подхода к выбору вариантов развития территории, учитывающих особенности муниципального образования – национальные, климатические, отраслевые.

Следует принять во внимание попытки создания муниципальных агломераций, которые как показала практика не демонстрирует ожидаемой эффективности (исключения составляют близлежащие города, объединенные транспортной и производственной инфраструктурой), так как в них появляется доминирующий населенный пункт, с централизацией в нем управленческих структур, что лишает возможности развития входящих в группу населенных пунктов, даже учитывая выявляемые реальные возможности.

Указанные выше предложения позволяют исключить подобные ошибочные практики.

Список используемой литературы:

1. Конституция Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.
3. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2.03.2007 № 25 (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003 № 131 (ред. от 29.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
5. Указ Президента РФ «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации» от 19.11.2007 N 1532 (ред. от 16.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 26.11.2007, N 48 (2 ч.), ст. 5949.
6. Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 - 2018 годы» от 11.08.2016 № 403// Собрание законодательства РФ. N 33, 15.08.2016, ст.5165.
7. Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления (очерки)/ А.С. Автономов. – М.: Формула права, 2002. – 80 с.

8. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления/ Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид.лит., 1980. – 256 с.
9. Балицкий И.И., Дядя С.А., Михайлов Ю.И. Совершенствование правового регулирования муниципальной службы в Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. – 2015. – № 2 (20). – С. 64-67.
10. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебник/ В.А. Баранчиков. – М.: Юнити-Дана, 2013. – 383 с.
11. Басов С.Л. Правовые основы публичной службы в Российской Федерации. – СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2012. – 234 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России/ Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2014. – 640 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1993. – 426 с.
14. Борзункова О.А., Краснов Ю.К. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). – М., 2007. – 340 с.
15. Братановский С.Н. Проблемы совершенствования муниципальной службы в России: Монография [Электронный ресурс]/ С.Н. Братановский, А.Е. Елифанов, В.А. Санеев. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Братановский, С.Н. Принципы организации и функционирования муниципальной службы // Гражданин и право. – 2011. – № 5. – С. 5-9.
17. Градовский А.Д. Собрание сочинений в 9 томах. Том 9. [Электронный ресурс]/ Режим доступа: <http://www.knigafund.ru/books/10149/read> 2.7. Дмитриев, Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации. 2-е изд./ Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо-Пресс, 2013. – 685 с.

18. Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): учеб. пособие для высшей школы. – М.: Академ. проект, 2003. – 528 с.

19. Зайцев М.С. Право на равный доступ к государственной и муниципальной службе, а также службе на государственных должностях. // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 2 (26). – С. 210-224.

20. Игнатов Д.А., Кириченко Ю.Н. Основные принципы муниципальной службы в России // В сборнике: Поколение будущего: Взгляд молодых ученых - 2015 сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции в 4-х томах / Отв. ред. А.А. Горохов. – 2015. – С. 240- 244.

21. Казаченкова О.В. Конфликт интересов на государственной гражданской службе // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 41-44. 67

22. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

23. Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2014.

24. Коваленко А.И. Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый юрист, 2009. – 312 с.

25. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии. Учебное пособие / Н.Е. Коваленко. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2013. – 424 с.

26. Козбаненко В.А. Основы государственной службы и кадровой политики Российской Федерации. – М., 1999. – 340 с.

27. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации: Монография [Электронный ресурс]/ М. С. Шайхуллин. – М: Юрлитинформ, 2016. - 304 с.
28. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации/ О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2014 – 552 с.
29. Левченко Н.А. Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия «Социально-экономические науки». – 2013. – № 3. – С. 46-49.
30. Левченко Н.А., Агуреева М.В. Основные задачи и принципы государственной и муниципальной службы // В сборнике: Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства Сборник научных статей по материалам II-й научно-практической конференции. Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М.И. Платова. – 2015. – С. 20-24.
31. Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт: Сб. документов (1861- 1917 гг.) / Под общ. ред. А.Я. Сливы. – М., 1998. – 343 с.
32. Местное самоуправление: методология проектирование стратегий: монография / М.Н. Лукьянова, А.И. Гретченко, С.В. Манахов, А.А. Гретченко. – М: Русайнс, 2015. – 194 с.
33. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. – 2012 – № 2. – с. 64-70.
34. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. — М.: КНОРУС, 2017. — 244 с.
35. Наумов С.Ю. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш и др. - М.: Дашков и К, 2016. - 556 с. 66

36. Никитин А.М. Муниципальное право. – М.: Норма, 2011. – 399 с.
37. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов: новое «универсальное» нормативное правовое определение понятия в законодательстве о противодействии коррупции // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 27-31.
38. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. 2016.
39. Подкопаева Е.Е. Концепция муниципальной службы в Российской Федерации и в странах Евросоюза (на примере Литовской республики) // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2013. – № 2. – С. 142-144.
40. Подкопаева Е.Е. Принцип формального равенства в рамках института муниципальной службы в России и за рубежом // Признание права и принцип формального равенства: Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 10 – 11 июня 2015 г.) / Отв. ред. М.А. Беляев. М.: Современная экономика и право, 2015. – С.572-578.
41. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / Под ред. Н.В. Постового. – М.: Юриспруденция, 2016. – 422 с.
42. Правовое регулирование муниципальной службы в условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации: монография. — Москва: Русайнс, 2015. — 294 с.
43. Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавров; допущено МО РФ / ред. Ю. Н. Шедько. – М.: Юрайт, 2013. – 570 с.
44. Система муниципального управления: учебник. – 2-е изд., испр. и доп. М.: КНОРус, 2016. – 734 с.

50. Чабрицкая А.С. К вопросу о равном доступе граждан к муниципальной службе // Эпоха науки. – 2016. – № 8. – С. 147-150.
51. Чаннов С.Е. Правовое урегулирование конфликта интересов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2006. – № 11. – С. 19-22.
52. Черник И.Д. Местное самоуправление: история, теория, опыт – М.: Норма, 2009. – 276 с.
53. Черняк В.З. История государственного и муниципального управления в России: учебник для вузов. – М.: Изд-во РДЛ, 2011. – 290 с.
54. Чихладзе Л.Т. Муниципальное право России: Учебник. – М.: МИЭМП, 2011. – 198 с.
55. Чихладзе Л.Т. Некоторые аспекты понятия муниципальной службы в Российской Федерации // В сборнике: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского / Под общ. ред. Д.А. Пашенцева. – 2016. – С. 471-475.
- Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М., 2007. – 622 с.
56. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – М., 2007. – 622 с.
57. Эффективное государственное и муниципальное управление как фактор социально-экономического развития России. Сборник статей: сборник научных трудов / Под ред. Г.Ю. Ивлевой. – М.: Проспект, 2014. – 488 с.
58. Bakhin S.V. Unification of international contract law: in search of solutions / S.V.Bakhin // Forging a common legal destiny: liber amicorum in honour of William E.Butler. – London, 2005. – P. 376–387.

59. Ivanenko V. Trattato di non proliferazione nucleare del 1968 e problemi relativi alla diffusione di armi di distruzione di massa / V.Ivanenko // La crisi del disarmo nel diritto internazionale. – Roma, 2009. – P.189-196.

60. Petkus A. Criminal subculture in Lithuanian penitentiary institutions: criminological analysis: summ. of doctoral thesis, Social sciences, Law. – Vilnius, 2006. – 37 p.

61. Bartram and another v. Robertson, Collector, etc. [Electronic resource]: May 23, 1887 // OpenJurist: [website]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/122/us/116>.

62. Diana Renkel, Plaintiff-Appellant, v. United States of America, Defendant-Appellee [Electronic resource]: No. 05–3420: United States Court of Appeals, Sixth Circuit: decided and filed: Aug. 3, 2006 // OpenJurist: [website]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/456/f3d/640/renkel-v-united-states>.