

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего
профессионального образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

**«Деятельность администрации города Пензы по
социально-экономическому развитию города»**

Студент гр.12ЭГ1

А.Р.Ягодина

Руководитель
к.и.н., доцент

С.И.Неделько

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2016

Содержание

Введение	4
1 Современные проблемы местного самоуправления в РФ	9
1.1 Нормативно-правовая основа местного самоуправления	9
1.2 Проблемы местного самоуправления в городском округе	17
2 Анализ деятельности администрации г. Пензы	26
2.1 Структура, задачи, компетенция администрации г. Пензы	26
2.2 Социально-экономические показатели развития г. Пензы	34
3 Предложения по повышению эффективности деятельности администрации г. Пензы	47
Заключение	58
Список использованных источников информации	64
Приложения	69

Введение

Местное самоуправление представляет собой один из главных и важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы, восполняя недостатки рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности.

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления: правовую, территориальную, организационную, финансово-экономическую.

Актуальность темы исследования состоит в том, что одной из важнейших народнохозяйственных проблем является становление местного самоуправления в России. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение деятельности системы местного самоуправления.

В условиях углубляющейся социально-экономической реформы возрастает роль местного самоуправления как фактора демократизации общественной жизни, необходимой предпосылки становления гражданского общества. Сейчас становится все более очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будет подлинного местного самоуправления, развитие которого имеет большое практическое значение для решения задач, связанных с организацией территориального управления. Местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя демократических стран. Оно представляет собой ту специфическую "ветвь власти", которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения. Органы местного самоуправления укрепляют

государственную власть, делая ее более гибкой и эффективной. Они наиболее доступны для людей, максимально приспособлены к использованию ресурсов для удовлетворения потребностей населения.

Научная новизна исследования заключается в том, что в ней рассматриваются малоизученные проблемы эффективности деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления г. Пензы по социально-экономическому развитию города.

В бакалаврской работе также анализируются новые данные о ходе деятельности местной администрации г. Пензы для выявления эффективности функционирования данного органа.

Доказано, что на современном этапе развития демократии исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления становятся основой для формирования института публичного управления на муниципальном уровне.

Практика функционирования исполнительно-распорядительных органов на местах показывает, что проблемы в этой сфере все же имеются. И это мешает нормальному развитию жизнедеятельности в городе.

Степень изученности темы реализации местного самоуправления на уровне городского округа на сегодняшний день довольно высокая. Однако исследований в отношении деятельности администрации города Пензы недостаточно.

Теоретической и методологической основой исследования явились нормативно-правовые акты, научные публикации по теме местного самоуправления в России, а также интернет-источники.

При рассмотрении нормативно-правовой базы местного самоуправления основой послужили Конституция РФ от 12 декабря 1993 года, Федеральный закон "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" № 131 от 6 октября 2003 года и другие акты, регламентирующие деятельность местного самоуправления как в городских округах, так и в районах.

В работе Васильева В.И., Петровой Г.В., и Пешина Н.Л. "Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" доступно изложены некоторые тонкости и недостатки системы местного самоуправления в России, а также выявлены минусы в разработке данного федерального закона. Вопросам регулирования местного самоуправления Конституцией РФ уделил внимание Ершов В. в своей работе "Конституция Российской Федерации и местное самоуправление".

Проблемам взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления уделяли внимание Еремин А.Р. "О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации ", Каверзин М.Ю. " Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия", Ковешников Е.М. "Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия".

При рассмотрении проблем местного самоуправления на уровне городского округа использовалась статья Фасеева И.В. "Проблемы развития местного самоуправления и территориальная организация местного самоуправления". Автор рационально описал существующие на сегодняшний день недостатки в системе управления. Также интересные заметки об особенностях местного самоуправления были заимствованы из работы Шуба К. "Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы".

При рассмотрении структуры и задач администрации города Пензы были использованы данные официального сайта администрации города Пензы. При проведении анализа деятельности администрации города основой послужили данные из отчетов о проведенной работе администрации.

В третьей главе бакалаврской работы были выявлены и проанализированы недостатки в системе деятельности администрации города Пензы. Далее были приведены пути ликвидации данных недостатков для более эффективной работы администрации города Пензы.

При написании предложений были использованы различные нормативные документы, обобщены независимые характеристики данного вопроса.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты можно использовать в качестве научно-прикладной основы для повышения эффективности деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, в частности в администрации г. Пензы. Практическая значимость также определяется возможностью применения основных выводов бакалаврской работы в процессе повышения эффективности социально-политического управления и роли самоуправленческого начала в муниципальных образованиях. Выделение институционального аспекта исполнительно-распорядительных органов может быть применено для уточнения нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Результаты исследования, сделанные в данной работе, могут заинтересовать региональные и муниципальные органы власти при оптимизации работы с иными органами местного самоуправления, направленной на активизацию самоуправленческой активности населения муниципалитетов, на вовлечение представителей муниципальных сообществ в процесс решения задач по организации жизнедеятельности территориальных образований.

Материалы работы могут быть положены в основу соответствующих разделов учебных программ образовательных учреждений, программ спецкурсов и курсов по выбору, для разработки учебников и учебных пособий, а также использоваться в преподавании дисциплин «Основы муниципального управления»; «Муниципальное право» и других

Цель бакалаврской работы - проанализировать деятельность администрации г. Пензы по социально-экономическому развитию города.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- изучить нормативно-правовую основу местного самоуправления;
- рассмотреть проблемы местного самоуправления в городском округе;
- провести анализ деятельности администрации г. Пензы;
- изучить структуру, задачи и компетенцию администрации г. Пензы;
- проанализировать социально-экономические показатели деятельности администрации г. Пензы;
- выявить недостатки в системе деятельности администрации г. Пензы.
- предложить пути совершенствования деятельности администрации г. Пензы в развитии всего города.

Объектом исследования является местное самоуправление городского округа как субъект управления социально-экономическим развитием города.

В качестве предмета исследования выступает деятельность администрации города Пензы по социально-экономическому развитию города.

При составлении дипломной работы были использованы следующие методы научного исследования:

- 1) метод анализа документов и научных публикаций;
- 2) метод обобщения и использование статистических данных;
- 3) метод сравнения.

Бакалаврская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Работа представлена на 71 страницах компьютерного текста, содержит 47 источников информации и 3 приложения.

1 Современные проблемы местного самоуправления в РФ

1.1 Нормативно-правовая основа местного самоуправления

Рассматривая местное самоуправление нельзя опустить ее правовую основу. Ведь без нормативной базы и вообще бы не существовало этой формы организации власти.

Под правовыми основами местного самоуправления нужно понимать нормативную базу, которую составляют международно-правовые акты, Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельность местного самоуправления.

На первом месте ставятся международно-правовые документы. Это соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором установлены другие правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Одним из таких актов международного права, важнейшим элементом правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации является подписанная от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 года, ратифицированная Федеральным собранием Российской Федерации (Федеральный закон от 11.04.98 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской

хартии местного самоуправления») и вступившая в силу для Российской Федерации с 01 сентября 1998 года Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы 15 октября 1985 года [6].

В статье 3 Европейской хартии местного самоуправления дается понятие местного самоуправления, в 4 статье - устанавливаются общие принципы закрепления компетенции самоуправления, 5 статья закрепляет гарантии защиты территории местным самоуправлением, 6 статья - право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, в 7 статье она включает положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, статья 9 - об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления (ст.8), а также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение (ст. 10) и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий (ст.11) [2].

Конституция РФ содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырёх статей (ст. 130-133). Однако ряд положений входит в число основ конституционного строя (ст. 12), а кроме того, содержится в ст.8,9,15,24,32,33,40,41,43,46,68 Основного Закона. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;
- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Конституция РФ содержит и другие важные положения, которые раскрывают сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности, Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления:

- управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- иные вопросы местного значения.

Конституцией РФ закреплены следующие гарантии местного самоуправления:

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция РФ в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые

материальные и финансовые средства, а реализация полномочий – контролироваться государством.

В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и её субъектов. По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ [1].

Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Это обозначает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящейся в иерархическом подчинении государственной власти. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством.

Местное самоуправление также осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, которая обозначает, что все последствия принимаемых в рамках осуществления местного самоуправления решений ложатся на само население. Муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов (ст. 126 Гражданского кодекса Российской Федерации - далее ГК РФ) [3].

Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т.д.

Определение местного самоуправления в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» несколько отличается от используемого в Европейской Хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В соответствии с п.1 ст.3 Хартии под местным самоуправлением понимаются право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Как видно, в Хартии под местным самоуправлением в первую очередь понимается деятельность органов местного самоуправления, в то время как российский Закон подчеркивает именно участие населения.

Часть 1 статьи 3 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» более подробно описывает основные способы участия граждан Российской Федерации в осуществлении местного самоуправления, о которых уже было сказано раньше. Первым способом является непосредственное решение населения вопросов местного значения. При этом используются формы непосредственной демократии, предусмотренные в гл.5 комментируемого Закона. К ним, в частности, относятся: местные референдумы (ст. 22), муниципальные выборы (ст. 23), голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24), сходы граждан (ст. 25), правотворческая инициатива граждан (ст. 26), территориальное общественное самоуправление

(ст. 27), публичные слушания (ст. 28), собрания граждан (ст. 29), конференции граждан (собрание делегатов) (ст. 30), опросы граждан (ст. 31), обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32) и иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении [8].

Касательно федеральных законов о местном самоуправлении самое важное роль играет Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он является узким и предусматривает принятие только ряда других законодательных актов федерального и регионального уровней.

Итак, в структуре правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации можно выделить два уровня: федеральное законодательство и законодательство субъектов.

На сегодняшний день перед государственным строительством стоит задача создать совершенные основы организации и эффективного функционирования местного самоуправления, а также уточнения его роли и места в структуре органов власти. Поскольку местное самоуправление максимально приближено к народу, оно в свою очередь является первичным уровнем организации публичной власти, который обеспечивает устойчивость и демократический характер всей системы государственных институтов. Учитывая это, нельзя оставить без внимания тот факт, что любые сбои и проблемы в работе местного самоуправления самым негативным образом сказываются на состоянии всего общества.

Вопросы проблематичного состояния российского местного самоуправления поднимаются уже давно. Отложение данных вопросов не решит возникших трудностей. Вся эта сфера проблем нуждается в специальном анализе. Именно таким образом можно будет эффективно применить меры для их разрешения.

Право населения страны на местное самоуправление создает ответственность государства за обеспечение возможности его реализации.

Этот подход предполагает совершенствование законодательства, оптимизацию территориальной организации, рациональное распределение полномочий для максимального удовлетворения интересов граждан.

При этом не следует необоснованно отдалять друг от друга институты государственной власти и органы местного самоуправления. И государственная власть, и местное самоуправление являются дополняющими друг друга формами народовластия, то есть публичной власти народа.

Нормативная база российского местного самоуправления достаточно определенно задает параметры его функционирования как института, наиболее тесно связанного с народом, формирующегося и действующего по прямому мандату снизу. Тем не менее, существуют серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений.

Серьезную озабоченность проблемами местного самоуправления неоднократно высказывали главы субъектов Федерации. Общая направленность большинства их выступлений касается усиления подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления органам государственной власти, соблюдения законодательства и расходования бюджетных средств, а также укрепления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством [21, с.55].

Одна из самых острых проблем – несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Экономическая и финансовая база большинства муниципальных образований недостаточна для осуществления функций местного самоуправления.

Следует иметь в виду, что полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни разбросаны во многих отраслевых законодательных актах, в том числе кодифицированного

характера. Так, полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере закреплены в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ (с послед. изм.), полномочия в сфере охраны атмосферного воздуха – в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», в сфере гражданской обороны – в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне» (с послед. изм.) и тд. [4;5;7].

Кроме того, вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в разных сферах урегулированы в различных актах федеральных министерств и ведомств.

Не обеспечена полная и повсеместная реализация установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления [21, с.56].

В соответствии с конституционными и правовыми основами местного самоуправления нормативные правовые акты, которые призваны регулировать данную сферу, принимаются на трех уровнях: федеральном, на уровне субъекта и муниципальном. Однако на федеральном и субъектном уровне и правовая база местного самоуправления в большей степени уже сформирована. Остался не урегулирован вопрос о принятии всех необходимых законов, которые бы освещали все моменты местного самоуправления. К ним можно отнести законы, прямо предусмотренные в базовом законе о местном самоуправлении (об особенностях порядка распоряжения, владения и пользования муниципальными землями, о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями).

Однозначно в ближайшее время необходимо обратить особое внимание и решить следующие актуальные вопросы:

– порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную,

- порядок формирования муниципального заказа,
- порядок прекращения полномочий органов местного самоуправления, а также выборных лиц местного самоуправления,
- порядок осуществления органами местного самоуправления внешних связей.

На сегодняшний день очевидна серьезная проблема внутренних несоответствий нормативно-правовых положений, превышения компетенции, а также нерациональное распределение предметов ведения органами и должностными лицами субъектов Федерации и муниципальных образований. Прокуратура, призванная осуществлять надзор за законностью в стране, не в состоянии отследить все нарушения. Система конституционного правосудия, которая формируется в субъектах Российской Федерации, пока недостаточно окрепла, чтобы сказать свое слово в многочисленных конфликтах региональных и местных властей, однако не всегда может в условиях противоречивости федерального законодательного поля [19, с.23].

1.2 Проблемы местного самоуправления в городском округе

Кризисные явления придают проблемам городов с нестабильными климатическими условиями особое значение. В настоящее время, города либо являются самостоятельными муниципальными образованиями и имеют статус областного (краевого, республиканского) значения, либо входят в состав районов. В последнем случае, города зачастую не имеют статус муниципального образования, собственных органов публичной власти и управляются подразделениями исполнительных органов местного самоуправления районов.

Еще в советский период для того, чтобы снизить административные издержки в городах и поселках районного подчинения, являвшихся административными центрами районов, органы местной власти могли не создаваться, а их полномочия исполняли местные районные органы власти.

Если административным центром района являлся город областного значения, органы местного самоуправления района могли не создаваться, а их полномочия осуществляли органы местного самоуправления административного центра. Такой подход имел смысл в условиях плановой экономики и государственного управления с жесткой централизацией, но не стоит полагать, что это было повсеместной особенностью. В постсоветский период были упразднены органы публичной власти во множестве городов и поселков, не являющихся административными центрами. Трудно представить, чтобы город, который бы функционировал без органов управления. Однако статистика показывает, что только в половине из более чем 1000 российских городов имеются выборные органы местного самоуправления. А в поселках городского типа положение еще хуже – органы местного самоуправления избраны менее чем в четверти из двух тысяч.

Итак, в городах можно выделить следующие проблемы:

- постоянная недостаточность собственных доходов;
- противоречивость правового регулирования в сферах организации местной власти и управления жилищно-коммунальным хозяйством, иными инфраструктурами жизнеобеспечения городов; земельные вопросы являются предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов, а перечень вопросов местного значения и принципы, устанавливающие порядок их определения, в Конституции не установлены.. Очевидно, данные вопросы останутся неразрешенными, а значит и источниками новых проблем и конфликтов . Проблемы городов отношений и отношений собственности; развития городских территорий, городского строительства и урбанизации;
- увядание жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктур жизнеобеспечения городов;

– неграмотно поставленная политика в области развития жилых и промышленных зон и застроек в городах, и как следствие, ухудшение экологического состояния городской и окружающей природной среды города;

– неурегулированность правовых отношений между сельскими территориями и городами, а также между поселениями сильно урбанизированных территорий, составляющих мегаполисы;

– бесконтрольное распространение прав органов управления городов на окружающие город территории;

– монополизация политической и хозяйственной жизни в городах, что в свою очередь ведет к непродуктивному использованию имеющихся экономических ресурсов. А это доставляет ущерб интересам населения, которое не имеет реальной возможности влиять на власть [41, с.10].

Градообслуживающая сфера – это основа жизнеобеспечения муниципального образования. И от того, насколько правильно и обосновано муниципальное управления системами жизнеобеспечения зависит уровень муниципальных услуг, которые и определяют качество жизни населения. Муниципальное управление градообслуживающей сферой представляет собой деятельность, определяемую согласованной совокупностью ориентиров и целей создания, развития и функционирования системы жизнеобеспечения территории, а также способов и механизмов их достижения.

Цель муниципального управления градообслуживающей сферой заключается, в первую очередь, в достижении установленных нормативов и стандартов обслуживания населения: предоставления жилищно-коммунальных услуг, содержания и ремонта жилищного фонда, обеспечения надежности и бесперебойности функционирования инженерной инфраструктуры, устойчивой работы городского транспорта, сфер торговли, общегородских коммунальных объектов, строительства и реконструкции зданий, бытового обслуживания населения, общественного питания, сооружений и коммуникаций на территории муниципального образования, безопасности функционирования всех систем жизнеобеспечения [36].

Каждая из отраслей градообслуживающей сферы является, с одной стороны, сферой муниципальной деятельности и подсистемой общей системы управления муниципальным образованием. С другой стороны, она является подсистемой соответствующей отраслевой системы более высокого. В этом случае регионального или федерального. Например, городской транспорт является подсистемой системы жизнеобеспечения города и в то же время региональной транспортной системы.

Следует не забывать, что во многих отраслях городского хозяйства имеются муниципальные, государственные и частные субъекты деятельности. Ответственность за все обеспечение населения необходимыми муниципальными услугами несет муниципальная власть. Она же в свою очередь должна создавать все необходимые условия для деятельности субъектов различных форм собственности, используя при этом как информационные, правовые, административные, финансово-экономические и методы управления. Учитывая все выше сказанное, важно учитывать при исследовании каждой такой подсистемы следующее:

- место определенной подсистемы в общей системе управления муниципальным образованием и основы ее взаимодействия с другими подсистемами;
- место определенной подсистемы в отраслевой системе управления;
- взаимоотношения внутри подсистемы между субъектами различных организационно – правовых форм хозяйствования;
- законодательные, экономические и другие особенности воздействия муниципальной власти на работу определенной подсистемы и ее отдельных элементов [36].

Градообразующая сфера города включает в себя следующие системы:

- ЖКХ,
- общественная безопасность,
- строительство,
- коммунальное хозяйство,

- транспортный комплекс,
- потребительский рынок,
- окружающая среда и др.

Все эти отрасли обеспечивают функционирование инфраструктуры города.

Уровень развития градообслуживающей сферы зависит от совокупности количественных и качественных показателей, таких как: внедрение имеющихся инноваций, объём услуг оказываемых населению, спрос и предложение на рынке услуг и соответственно качество этих услуг, а также уровень потребления услуг на одного человека, уровень использования производственных мощностей и др.

Согласно Конституции Российской Федерации на органы местного самоуправления возложено сохранение общественного порядка. Охрана общественного порядка на территории муниципального образования входит в обязанности органов полиции, которая находится в системе МВД и подразделяется на криминальную полицию и полицию общественной безопасности. Задачами последней являются обеспечение безопасности личности, охраны собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие некоторых категорий преступлений и розыск отдельных категорий лиц. К полиции общественной безопасности относятся службы участковых уполномоченных, подразделения ГИБДД, подразделения полиции вневедомственной охраны и некоторые другие.

В современном обществе одной из важнейших отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Город стал основным местом обитания людей. В России в городах и поселках городского типа проживает 73% населения страны. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т. д.

Уровень обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами – это один из важнейших показателей качества жизни на территории города. Управление жилищно-коммунальным комплексом, согласно Федеральному закону №131 от 2003 года, относится в основном к компетенции поселений. Предприятия, которые входят в жилищно-коммунальный комплекс (а это поставщики ресурсов, управляющие и подрядные организации, органы регионального управления и местного самоуправления) должны согласовывать свои действия в целях повышения качества жилищно-коммунального обслуживания [36].

Реформирование и технологическая модернизация ЖКК, повышение конкурентоспособности предоставляемых услуг, предприятий предполагают применение новых, более совершенных организационно-экономических и информационных методов управления, принципиально отличающихся от использовавшихся до недавнего времени в жилищно-коммунальной сфере.

Как отрасль ЖКХ включает ряд подотраслей:

1. жилищное хозяйство;
2. водопроводно-канализационное хозяйство;
3. топливно-энергетическое хозяйство;
4. городской пассажирский транспорт;
5. благоустройство населенных мест [42, с.31].

Реализация положений Жилищного кодекса РФ существенно повлияет на деятельность органов местного самоуправления в сфере ЖКК, избавит их от непосредственного выполнения хозяйственных функций по управлению и обслуживанию жилищного фонда, позволит существенно сократить расходы местных бюджетов на дотирование предприятий.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют свою деятельность в таких сферах, как строительство и содержание улиц и дорог, обустройство и содержание мест массового отдыха, благоустройство, инженерная защита территории, ее санитарная очистка, озеленение, создание малых архитектурных форм, вывоз, утилизация и переработка бытовых и

частично промышленных отходов, обслуживание уличного освещения, банно-прачечное, содержание мест захоронения, оказание ритуальных услуг и т.п.

Совершение организационного обеспечения, создание стандартов качества содержания, создание экономического механизма из системы индикаторов и мероприятий по достижению установленных нормативов внедрения современных технологий и технических систем и оборудования для снижения удельных затрат при проведении работ.

Органы местного самоуправления также обладают определенными полномочиями в сфере охраны окружающей природной среды. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 15) к вопросам местного значения относит организацию мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды. Закон 2003 г. ранее также относил к вопросам местного значения организацию и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти. После изменения разграничения полномочий Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ данный пункт признан утратившим силу [17, с.24].

Множество проблем накопилось и в системе городского транспорта большинства российских городов. Одна из них – проблема контроля оплаты за проезд. Для ее решения за рубежом и в некоторых городах России устанавливают автоматические турникеты, вводят покупку проездных билетов различного срока пользования с разными по сроку пользования и количеству поездок цене [28, с.49].

Другая проблема – высокая степень износа подвижного состава. Средств городского бюджета не хватает для обслуживания и должного ремонта. В большинстве городов России муниципальный пассажирский транспорт изношен практически наполовину. Повышение стоимости проезда вызывает

лишь отток пассажиров в частные автобусы, в результате чего муниципальный транспорт работает впустую [28, с. 49].

Еще одной важной проблемой многих городов является дорожная сеть и ее пропускная способность. Состояние дорожной сети часто не согласуется с имеющимся типом подвижного состава. Необходимы путепроводные развязки и объездные дороги. В крайних случаях необходимо расширять проезжую часть улиц, а это крайне нелегко. Массовая автомобилизация вызвала необходимость создания большого комплекса сервисных служб, обеспечивающих работу транспорта. Наиболее серьезную проблему представляет организация стоянок индивидуального транспорта (паркингов) на территории городов, а также выделение площадок для строительства коллективных гаражей, в том числе многоэтажных в центре города.

Муниципальная социальная политика – это система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, содержание и развитие социальной сферы муниципального образования. Она всегда строилась в направлении социальной политики государства и в непосредственном и постоянном взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Через нее реализуются как собственные полномочия местного самоуправления, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере [32, с. 6].

В более широком смысле, к социальной сфере относят все, что обеспечивает жизнедеятельность человека. В этом случае вся муниципальная политика является социальной. В более узком - под социальной сферой муниципального образования, понимается сфера воспроизводства самого человека, его физических и духовных характеристик, в то время как воспроизводство материально вещественной среды обитания относится к градообслуживающей сфере.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования является одной из функций муниципального управления.

Поэтому органы местного самоуправления должны разрабатывать, принимать и организовывать исполнение планов и программ комплексного развития социально-экономического пространства муниципального образования.

Предприятия различных форм собственности и учреждения, оказывающие услуги, и образуют социальную сферу. Однако их работа должна соответствовать определенным требованиям, установленным стандартам и правилам. С развитием производительных сил изменяются как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, а также увеличивается спрос на разнообразные социальные услуги повышаются требования к их качеству.

Все известные отрасли социальной сферы призваны удовлетворять культурные, образовательные, медицинские, духовные потребности. Также они должны завершать процесс производства материальных благ и доведение их до потребителя. Они предъявляют большой спрос на рабочую силу, различные машины и оборудование, материалы, финансовые ресурсы и в этом проявляется их связь с материальным производством.

Таким образом, элементы градообразующей сферы имеют очень важное значение для жизнеобеспечения города. От правильности, обоснованности управления данными компонентами градообразующей сферы зависит уровень муниципальных услуг, определяющих качество жизни населения.

2 Анализ деятельности администрации г. Пензы

2.1 Структура, задачи, компетенция администрации г. Пензы

Администрация города Пензы (далее по тексту - администрация города) является исполнительно-распорядительным органом города Пензы.

Руководство администрацией города осуществляет глава администрации города на принципах единоначалия.

Структура администрации города утверждается решением городской Думы по представлению главы администрации города Пензы.

Она состоит из, непосредственно, главы администрации, первого заместителя, занимающегося вопросами организации деятельности администрации и пяти его заместителей, курирующих такие направления сфер деятельности, как:

- земельные и градостроительные вопросы;
- экономическое развитие и предпринимательство;
- городское хозяйство;
- образование и социальная политика.

В каждом из указанных направлений есть отделы и управления, занимающиеся отдельными аспектами различных сфер деятельности города. Некоторые из отделов имеют право юридического лица.

Также в структуру городской администрации входят и находятся в непосредственном подчинении Главе администрации города:

- Советник Главы администрации
- Первый отдел,
- Сектор охраны труда
- Сектор обеспечения деятельности главы администрации города

– Главный специалист-секретарь комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав [39].

Наглядная схема структуры администрации города Пензы приведена в Приложении А.

Задачи и полномочия структурных подразделений администрации города определяются в положениях об этих подразделениях, утверждаемых главой администрации города.

Решением городской Думы структурные подразделения администрации города могут учреждаться в качестве юридических лиц в форме муниципальных казенных учреждений, положения о которых утверждаются городской Думой по представлению Главы администрации города.

Представителем нанимателя в отношении муниципальных служащих и иных работников структурных подразделений администрации города, наделенных правом юридического лица, является его руководитель.

Основными задачами администрации города являются:

- проведение единой городской политики и исполнение правовых актов города в целях комплексного инновационного развития района;
- создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения в сферах охраны здоровья, доступа к образованию и культуре, социальной защиты, поддержанию социального и национального согласия, а также комплексной застройке, благоустройству и содержанию территории;
- организация взаимодействия с общественными, коммерческими и некоммерческими организациями, а также населением для создания рабочих мест, развития малого бизнеса, партнерства и согласия;
- организация территориального общественного самоуправления на территории соответствующего района с участием товариществ собственников жилья, населения и других общественных формирований [12].

В компетенции администрации города Пензы находятся:

- разработка и обеспечение выполнения планов и программ социально-экономического развития города, исполнение бюджета города Пензы;

- установление цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

- предоставление в соответствии с действующим законодательством земельных участков и муниципальных земельных участков, полномочия по распоряжению которыми в соответствии с законодательством осуществляют органы местного самоуправления, во все виды пользования, продажа права на заключение договоров аренды таких земельных участков, продажа указанных земельных участков, обмен указанных земельных участков на земельные участки, находящиеся в частной собственности, установление сервитута в отношении указанных земельных участков, перераспределение указанных земельных участков между собой и таких земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности, резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд;

- выдача разрешений на ввод объектов в эксплуатацию в порядке, установленном действующим законодательством, на строительство;

- осуществляет сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования города Пензы;

- составляет прогноз сводного финансового баланса города, адресную инвестиционную программу;

- предоставление бюджетных кредитов из бюджета, утвержденного решением о бюджете города на очередной финансовый год, определяет

порядок ведения реестра расходных обязательств; Управляет муниципальным долгом города Пензы;

- принимает решения об эмиссии муниципальных ценных бумаг в соответствии с предельным объемом дефицита бюджета и муниципального долга, установленного в соответствии с решением о бюджете и программой внутренних заимствований города, утверждает генеральные условия эмиссии муниципальных ценных бумаг города, является эмитентом муниципальных ценных бумаг;

- является главным распорядителем средств бюджета города Пензы и главным администратором доходов бюджета города Пензы и главным администратором источников финансирования дефицита бюджета города Пензы в случаях и порядке, установленных бюджетным законодательством;

- разрабатывает предложения к прогнозам, концепциям, планам и программам, принимаемым органами государственной власти, органами местного самоуправления, затрагивающим интересы города;

- участвует в решении вопросов размещения, развития и специализации предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности, деятельность которых связана с жизнью города;

- осуществляет контроль за состоянием учета и отчетности на предприятиях, в учреждениях, организациях, находящихся в муниципальной собственности города Пензы;

- объединяет на договорных началах средства на строительство и содержание имеющих городское значение объектов производственной и социальной инфраструктуры, а также на проведение природоохранных мероприятий и другие цели;

- осуществляет полномочия, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Пензы, в соответствии с федеральными законами, законами Пензенской области и решениями городской Думы;

- закрепляет в соответствии с решением городской Думы на правах хозяйственного ведения (с установлением пределов такого ведения) или оперативного управления муниципальное имущество города Пензы за предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;
- организует мероприятия по охране окружающей среды в пределах города Пензы;
- обеспечивает участие на договорных началах предприятий, учреждений, организаций иных форм собственности в решении задач социально-экономического развития города;
- организация ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, обеспечение проживающих в городе Пензе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, осуществление иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;
- осуществляет перевод жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;
- признает в установленном порядке жилые помещения муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;
- осуществляет подготовку документов территориального планирования, правил землепользования и застройки города;
- организует в границах города электро-, газо-, тепло- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- создает условия для обеспечения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания жителей города;

- осуществление организационного и материально-технического обеспечения подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ города Пензы, преобразования города Пензы;

- обеспечивает условия для развития на территории города физической культуры, школьного спорта и массового спорта;

- создание условий для массового отдыха жителей города Пензы;

- создает условия для организации досуга и обеспечения жителей города Пензы услугами организаций культуры;

- участвует совместно с государственными контролирующими органами в осуществлении контроля за соблюдением правил и норм по улучшению условий и охраны труда на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся на территории города; принимает участие в работе комиссии по расследованию несчастных случаев с тяжелым и летальным исходом, групповых несчастных случаев;

- организует мероприятия по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения территории города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

- организует обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах города;

- организует деятельность аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории города;

- утверждает уставы муниципальных учреждений, если иное не установлено настоящим Уставом;
- определяет размер и условия оплаты труда работников муниципальных предприятий и учреждений города;
- обращается в установленных законами случаях в суды с исками к органам государственной власти, органам местного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям и гражданам;
- участвует в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах города;
- организует прием и рассмотрение в пределах своей компетенции обращений граждан и юридических лиц;
- проводит мероприятия по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий, находящихся на территории города; содействие деятельности призывных комиссий;
- осуществляет меры по предупреждению безнадзорности несовершеннолетних;
- организует строительство муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- проводит работу по формированию муниципального архива;
- обеспечение взаимодействия иных органов местного самоуправления города Пензы, муниципальных предприятий и учреждений города Пензы по вопросам организации деятельности по благоустройству территории города, использованию, охране, защите, воспроизводству городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах города Пензы;
- участвует в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных;

- принимает решение о введении режима сокращения расходов бюджета города Пензы в случаях, предусмотренных бюджетным законодательством;

- устанавливает порядок списания недоимки по местным налогам и сборам, числящейся за отдельными налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами, взыскание которой оказалось безнадежным в силу причин экономического, социального или юридического характера;

- принятие решений о развитии застроенных территорий;

- ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [12].

Решение каких-либо других вопросов, отнесенных федеральными законами и законами Пензенской области к компетенции органов местного самоуправления, если Уставом города Пензы решение этого вопроса не отнесено к компетенции Пензенской городской Думы, иных органов местного самоуправления.

Администрация города по вопросам своей компетенции осуществляет выработку основных приоритетов в единой общегородской политике, проводит координацию и методическое руководство деятельностью иных органов местного самоуправления, а также контроль за исполнением правовых актов органов местного самоуправления.

Администрация города не вправе осуществлять полномочия городской Думы, отнесенные к ее компетенции настоящим Уставом.

2.2 Социально-экономические показатели развития г. Пензы

Для выявления эффективности работы администрации г. Пензы необходимо проследить динамику и проанализировать социально-экономические показатели развития города.

В рамках реализации приоритетных направлений развития города по обеспечению экономической стабильности, созданию благоприятного инвестиционного климата, повышению уровня жизни населения, особая роль отводится совершенствованию бюджетного устройства и стабилизации муниципальных финансов.

По итогам 2015 года план по доходам выполнен на 91,5%: в бюджет города поступило 9644,6 млн. рублей, при плане 10543,7 млн. рублей. В 2014 году этот показатель составил 94,4%, в 2013г. - 96,3%, в 2012г. - 88,9%. После видимого увеличения в 2013 году процента выполнения плана бюджета стало заметно небольшой спад величины показателей.

По налоговым и неналоговым доходам выполнение плана составило 83,6%: в бюджет города поступило 4220 млн. рублей, при том, что план составлял 5048,2 млн. рублей. За 2014 год – 89%. Это почти на 21 пункт выше фактического показателя 2013 года (60,9%). Рост показателя обусловлен снижением размера безвозмездных поступлений без учета субвенций на 344,8 млн. рублей. По безвозмездным перечислениям из бюджета Пензенской области в 2015 году план выполнен на 98,7%: в бюджет поступило 5424,6 млн. рублей, при плане 5495,5 млн. рублей. В 2012 году данный показатель составил 82,4%.

Налога на доходы физических лиц не до конца поступило в бюджет 168 млн. руб. (план 2425,4 млн. руб., факт 2257,4 млн. руб.). При прогнозировании налога на 2015 год в бюджет города планировались поступления с темпом роста заработной платы 106,8%, фактически темп роста составил 105,6%, а

темп роста поступлений по налогу на 01.01.2016 года составил 99,4 процента – меньше уровня аналогичного периода прошлого года [34].

План за 2015 год по земельному налогу выполнен на 75,5 % (план 583,0 млн. руб. факт 440,0 млн. руб.). Уменьшение сумм земельного налога вызвано снижением кадастровой стоимости земельных участков по состоянию на 01.01.2014 года, в связи с проведенной государственной кадастровой оценкой земель населенных пунктов, утвержденной Постановлением Правительства Пензенской области от 15.11.2013 года №850-пП. [13].

Расходная часть бюджета города Пензы за 2015 год выполнена на 90,8% (план – 11 080,2 млн. руб., исполнено 10 060,2 млн. руб., недофинансирование составило 1 020 млн. руб., в том числе по направлениям:

Таблица 1 - Расходная часть бюджета города Пензы (млн. руб.) [34]

Направления расходования средств	План на 2015 год	Исполнено за 2015 год	% исполнения по годам		
			2015	2014	2013
Общегосударственные вопросы	481,7	459,8	95,5	93,2	94,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	62,4	62,0	99,4	98,5	93,3
Национальная экономика	1382,5	1227,9	88,8	85,5	81,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1913,4	1392,8	72,8	80,2	79,1
Образование	4746,4	4477,3	94,3	90,7	92,7
Культура, кинематография	303,0	278,8	92,0	91	91,4
Здравоохранение	75,4	69,0	91,5	89,7	84,5
Социальная политика	1784,2	1763,2	98,8	95,6	94,9
Физическая культура и спорт	65,0	63,9	98,3	94,4	93,6
Обслуживание государственного и муниципального долга	266,2	265,5	99,7	98,9	94,7
ИТОГО РАСХОДОВ	11080,2	10060,2	90,8	92,8	90,2

В 2014 году расходная часть бюджета города Пензы выполнена на 92,8%, а в 2013г. - 90,2%.

Поступившие доходы в первую очередь направлялись:

- на выплату заработной платы с начислениями – в сумме 4494,2 млн. рублей;
- на оплату коммунальных услуг – в сумме 256,8 млн.рублей;
- на оплату налогов – в сумме 189,1 млн. рублей.
- на питание – в сумме 99,0 млн.руб.

Недостаточное финансирование расходной части бюджета привело к образованию кредиторской задолженности. Предварительный объем кредиторской задолженности за счет средств местного бюджета по состоянию на 01.01.2016 года составил 738,8 млн. рублей. Кредиторская задолженность по состоянию на 01.01.2015г. составляла 405,0 млн. руб. Таким образом, увеличение составило 333,8 млн. руб. [34].

В настоящее время проводится работа по проверке достоверности и обоснованности документов, касающихся сложившейся кредиторской задолженности, которые представлены главными распорядителями средств бюджета.

На уровне муниципального образования «город Пенза» активно проводится работа по оптимизации бюджетных расходов, в том числе за счет пересмотра муниципальных программ, с целью обеспечения средствами первоочередных и социально-значимых расходов.

По итогам 2015 года сумма оптимизации расходов при исполнении бюджета города Пензы составила 430 млн. рублей, в том числе за счет уменьшения бюджетных ассигнований на реализацию муниципальных программ города Пензы в сумме 364,7 млн. рублей.

На протяжении пяти лет в городе Пензе отмечается стабильная работа строительного комплекса, что характеризуется данными, представленными в таблице 2.

Таблица 2 - Динамика введенного жилья за 2012-2015гг. [34]

Наименование показателя	Годы			
	2012	2013	2014	2015
Тысяч кв.м. введенного жилья	415,1	417,1	450,0	464,9

Последние несколько лет в городе вводится более 380 тыс. кв. м. жилья. Это на 100 тыс. больше лучшего показателя ввода жилья в городе Пензе за всю историю строительного комплекса, который был зафиксирован в 1989 году (287 тыс. кв.м).

Ежегодный объем ввода в эксплуатацию объектов жилья в городе Пензе по сравнению с 2005 годом увеличился более чем в два раза (с 190,3 тыс. кв. метров в 2005 году до 464,9 тыс. кв. метров в 2015 году).

Обеспеченность жильем на 1 января 2005 года составляла 20,4 м² на одного жителя города Пензы. По предварительным подсчетам этот показатель на 1 января 2016 года составил 27,3 м² на одного жителя города Пензы, что превышает показатель, установленный Федеральной целевой программой «Жилище 2011-2015 годы», который составляет 25-27 м² на одного жителя к 2015 году [34].

Приоритетом проводимой администрацией города политики по-прежнему было устойчивое развитие отраслей, определяющих качество жизни людей: прежде всего образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и социального обеспечения. На сегодняшний день данную задачу удалось решить, в том числе и посредством осуществления мер, направленных на реализацию в городе федеральных, областных и городских целевых программ.

Гармоничное социально-экономическое развитие города напрямую связано с инвестированием в отрасли образования, здравоохранения и социальной сферы.

Основные направления деятельности в области образования были сосредоточены в 2015 году на решении следующих ключевых вопросов:

предоставление дополнительных мест в детских садах, развитие современной инфраструктуры и создание комфортной образовательной среды, увеличение заработной платы педагогических работников, повышение качества предоставляемых образовательных услуг.

В 2015 году муниципальная сеть образовательных учреждений представлена 67 общеобразовательными учреждениями (всего обучающихся на 01.09.2015 – 45 375 чел.); 46 дошкольными учреждениями, при них 52 филиалами (26 792 чел.); 10 учреждениями дополнительного образования, в структуре которых 3 загородных оздоровительных лагеря и 31 подростковый клуб. В учреждениях дополнительного образования детей занято 26944 ребенка (59,5% от общего количества учащихся общеобразовательных учреждений города Пензы, в прошлом году этот показатель был 57,9%) [34].

Ежегодно образовательные учреждения города участвуют в региональном конкурсе «Лучшие товары и услуги Пензенской области» по программе «100 лучших товаров России»: 20 образовательных учреждений (16 % от общего количества) являются лауреатами. В июле 2015 года дипломантами конкурса стали детский сад № 89 «Солнечный лучик» и средняя общеобразовательная школа № 20.

Процент охвата воспитанников дошкольными услугами по итогам 2015 года возрос на 0,9% по сравнению с 2014 годом и составил 85 % от числа детей в возрасте от 1 года до 7 лет, проживающих на территории г. Пензы (в 2014 г. – 84,1 %, в 2013г. - 81,0%).

Приняты меры по развитию системы дополнительных платных услуг за пределами образовательного стандарта.

В 2015 году сумма привлечённых средств дошкольными образовательными учреждениями составила 39,7 млн. рублей, что на 13,4 млн. больше по сравнению с 2014 годом (в 2014 году - 26,3 млн. рублей); общеобразовательными учреждениями привлечено 89,8 млн. рублей (в 2014 году – 52 млн. рублей); учреждениями дополнительного образования – 6,3 млн. рублей (в 2014 году – 2,98 млн. рублей).

В 2015-2016 учебном году в 67 общеобразовательных учреждениях города Пензы обучается 45375 человек, что на 1839 обучающихся больше, чем в 2014-2015 учебном году. Охват детей общим образованием соответствующего возраста составляет 100%. Муниципальные общеобразовательные учреждения соблюдают законодательство, обеспечивая прежде всего прием граждан, проживающих на закрепленной территории.

В отчетный период проведена работа по доведению уровня оплаты труда педагогическим работникам образовательных учреждений до размеров средней зарплаты в экономике по региону:

Таблица 3 - Уровень оплаты труда педагогическим работникам образовательных учреждений [34]

Педагогические работники	План, рублей	Фактическое исполнение, рублей
общеобразовательных учреждений	23 100,0	23 169,6 (100,3%)
учреждений дошкольного образования	22 175,0	23 037,2 (103,9%)
учреждений дополнительного образования	18 816,1	18 988,6 (100,9%)

Процентное соотношение фактического уровня оплаты труда к плановым для педагогических работников образовательных учреждений приведена в Приложении Б. Из приведенного графика видно, что уровень оплаты труда к плановым выполняется на 100 и выше процентов, что является результатом

За период с 2011 по 2015 годы общее количество обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях возросло на 5,5 тысяч человек (с 39875 до 45375 чел.). По состоянию на 1 сентября 2015 года более 3 тыс. (3096 чел.- 6,8 % от общего количества) обучающихся 13 общеобразовательных учреждений занимаются во вторую смену. В результате мониторинга численности обучающихся во вторую смену составлен прогноз

строительства школ на территории города во вновь застраиваемых микрорайонах до 2020 года [29].

В 2015 году на учете Управления образования под опекой (попечительством) состоят 1087 детей (в 2014 году - 1070 чел.), в том числе на воспитании в приемных семьях – 163 ребенка (в 2014 году - 156 чел.); в опекунских семьях – 687 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в 2014 году - 720 чел.) и 237 детей, находящихся под опекой (попечительством) по заявлению родителей (в 2014 году - 197 чел.). В 2015 году лишены родительских прав в отношении несовершеннолетних 25 чел. (в 2014 году – 14 чел., 2013 году – 38 чел.). В 2015 году выявлено 69 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в 2014 году - 99 чел.), из которых 41 чел. (59,5% от количества выявленных) усыновлены и устроены на воспитание в замещающие семьи.

К летнему сезону 2015 года были подготовлены 3 загородных лагеря, общестроительные работы выполнены на 7,224 млн. рублей (в 2014 году – 4,380 млн. рублей). В июне-августе 2015 года их посетили 2691 чел. (в 2014 году - 2466 чел.). В период школьных каникул 2015 года продолжали работать лагеря с дневным пребыванием на базе общеобразовательных учреждений, в которых отдыхали 10 070 детей, в том числе в летний период 8 070 чел. Расходы на предоставление питания из бюджета города Пензы составили 6,98 млн. рублей (в 2014г. - 5,74 млн. рублей) [34].

В целях реализации Указов Президента РФ от 07.05.2012 № 598 разработан План мероприятий, направленный на повышение эффективности здравоохранения в городе Пензе [10]. На сегодняшний день целью плана мероприятий является повышение качества оказания качественной медицинской помощи на основе повышения эффективности деятельности медицинских организаций города Пензы, а также их работников. От подготовки профессионального уровня и обеспечения системы медицинскими кадрами как главным ресурсом здравоохранения зависит состояние и в будущем перспективное развитие здравоохранения.

Что наиболее важно, в Пензе активно ведется пропаганда и популяризация здорового образа жизни граждан города. Здоровый образ жизни становится чуть не основной стороной развития населения. Нормой становится проведение всевозможных спортивных мероприятий на предприятиях и в организациях города для работающего населения.

В 2015 году с целью обеспечения условий для развития на территории города Пензы физической культуры и массового спорта, организации проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий проводилась следующая работа и достигнуты следующие результаты.

По результатам работы в 2012 году город Пенза занял первое место в конкурсе на лучшую организацию физкультурно-спортивной работы в городах и районах Пензенской области.

За 2012 год администрация города Пензы организовала и провела 207 мероприятий, в которых приняли участие более 40 тысяч пензенцев, в 2014г. - 35,5 тыс., в 2015г. - проведено 380 спортивных мероприятий, в которых приняло участие 40 тыс.человек.

В 2012 году в рамках реализации социального проекта «Вторая молодость» состоялся городской фестиваль скандинавской ходьбы в Пензе. С января 2013 года действуют 14 площадок для проведения занятий.

В 2012 году в целях поддержки способной, инициативной и талантливой молодежи вручено 28 персональных стипендий главы администрации города Пензы перспективной и талантливой молодёжи, в 2013г. - 22 стипендии, в 2015г. - 20.

По результатам работы в 2013 году город Пенза получила диплом победителя «За комплексное развитие спорта (организацию соревнований, организацию деятельности спортшкол, строительство и содержание объектов физической культуры и спорта) и пропаганду здорового образа жизни в

молодежной среде» в смотре-конкурсе городских практик городов СНГ и ЕврАзЭС «Город, где хочется жить-2013».

За 2013 год администрация города Пензы организовала и провела 145 мероприятий, в которых приняли участие более 30 тысяч пензенцев. Наиболее значимые и крупные спортивные мероприятия в течение 2013 года были посвящены празднованию 350-летия города [34].

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой одну из важных отраслей территориальной инфраструктуры, деятельность которой формирует жизненную среду человека.

С целью выполнения работ по ликвидации аварий и неисправностей внутридомовых сетей и оборудования водопровода, канализации, горячего водоснабжения, центрального отопления в муниципальном жилищном фонде г. Пензы действует МУП «Городская аварийно-ремонтная служба жилищного хозяйства». По состоянию на 01.01.2015 г. площадь обслуживания - 2 260,8 тыс. кв. м., на 31.12.2015 г. – 1 127,2 тыс. кв. м.

За 2015 года аварийной службой принято и выполнено 2732 заявки, поступивших от населения и муниципальных унитарных предприятий по обслуживанию жилищного фонда.

Таблица 4 - Спецификация заявок на обслуживание жилищного фонда [34]

	2015					
	Электрика	ХВС	Кан	ГВС	Отопление	Всего
Октябрьский р-н	156	94	294	75	102	721
Первомайский р-н	224	137	433	72	121	987
Железнодорожный р-н	182	109	328	43	161	823

Ленинский р-н	39	34	71	31	26	201
ИТОГО	601	374	1126	221	410	2732

В рамках реализации полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства работа в отчетному году была направлена на решение проблем реорганизации системы управления в жилищной сфере, повышение надежности функционирования систем жизнеобеспечения, привлечение инвестиций в отрасль, улучшение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, обеспечение сохранности и обновление существующего жилищного фонда за счет капитального ремонта, реконструкции и модернизации, переселение граждан из аварийного жилищного фонда, успешное прохождение отопительного сезона 2014-2015 годов и подготовку объектов ЖКХ к работе в осенне-зимний период 2015-2016 годов.

Для достижения указанных целей на территории города Пензы в 2015 году реализовывалась муниципальная программа «Модернизация, развитие жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство города Пензы на 2015-2017 годы» (утвержденная Постановлением администрации города Пензы от 29.09.2014 №1131/4) [14].

В Пензе мерами социальной поддержки пользуется около 140 тыс. граждан. Объем средств, которые направляются на осуществление полномочий в области социальной защиты населения, ежегодно растет. Общий объем расходов на предоставление мер социальной поддержки составил в 2013 году – 1,2 млрд. рублей, что на 3,5% больше по сравнению с 2012 годом и на 30% больше по сравнению с 2011 годом. В 2014 году эта цифра составила 1,4 млрд. руб.

Общий объем расходов на предоставление мер социальной поддержки составил в 2010 году – 799,5 млн. руб., за 2011 год – 1006,1 млн. руб., за 2012 год – 1727,6 млн. руб., за 2013 год – 1788,1 млн. руб. (без субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), за 2014 год – 1840,98 млн. руб., за

2015 год – 1874,0 млн. руб. (без субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг).

Одной из мер социальной поддержки граждан является предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В 2015 году субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг получили 5577 семей на сумму 59,6 млн. руб. Средний размер субсидии составил 1453,71 руб.

В 2015 году 1906 семей с детьми в возрасте до 18 лет получали субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, из них - 141 многодетная семья. Средний размер субсидии для многодетных семей составил 3 095,49 руб.

Уменьшение числа получателей субсидий (в 2011 году – 7545 семей, в 2012 году -7453 семьи, в 2013 году – 6703 семьи, в 2014 году – 5946 семей, в 2015 году – 5577 семей) связано с изменением методики расчета субсидий согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», а также ростом среднедушевого дохода семьи [11].

Создание условий для развития малого и среднего предпринимательства является одной из функций муниципалитета в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно последним оперативным данным на территории города Пензы осуществляют деятельность 30263 субъектов малого и среднего предпринимательства, что на 2325 больше по сравнению с 2014 годом.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» ключевыми показателями, характеризующими малое и среднее предпринимательство, являются [9]:

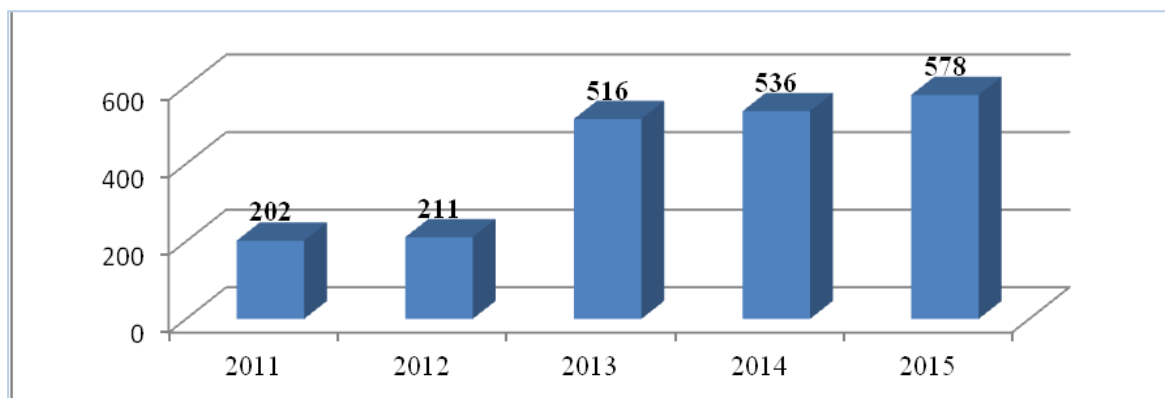


Рисунок 1 - Численность субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек, ед. [34]

Таким образом, количество вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства за 2015 год превысило запланированное значение на 1555 ед., численность работников, трудоустроенных на малых предприятиях в 2015 году, на 478 чел. больше запланированного в программе значения, количество субъектов предпринимательства, получивших консультационную и информационную поддержку составило 2109 ед., что на 61 ед. больше запланированного значения.

Реализация программы позволяет обеспечить благоприятный климат для предпринимательской деятельности, активное включение предпринимательских структур в решение проблем социально-экономического развития города, увеличение доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах бюджета г. Пензы, а также развитие инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, из проведенного анализа видно, что основной упор в деятельности администрации города делается на социальную сферу. Однако в отчетах о деятельности администрации мало внимания уделяется сфере здравоохранения. Это говорит о том, что у администрации как субъекта управления недостаточно полномочий для эффективного управления. Также

причиной может являться отсутствие специального отдела, способного регулировать это направление.

3 Предложения по повышению эффективности деятельности администрации г. Пензы

Основные недостатки в системе работы администрации города, как и в других органах местного самоуправления, имеющих линейно-функциональную структуру муниципального управления, связаны не только с их организационным построением, но и с самой сложившейся идеологией муниципального управления.

Мировым опытом выработаны принципы субсидарности, децентрализации управления и самоорганизации граждан для решения местных вопросов. Однако эта система не вполне адекватно отражена в российском законодательстве. О таких проблемах не раз высказывали свою озабоченность главы субъектов Российской Федерации. У многих выявилась одна и та же проблема, касающаяся усиления подотчетности и подконтрольности органов местного самоуправления органам государственной власти, соблюдения законодательства и расходования бюджетных средств.

Так, в отношении города Пензы очевидно несоответствие полномочий органов местного самоуправления материальным и финансовым ресурсам, имеющимся в их распоряжении. Экономическая и финансовая база недостаточна для осуществления функций местного самоуправления. Это выражается в анализе бюджетных расходов за последние 4 года, когда реальные расходы на муниципальные нужды всегда превышают доходы и планы расходов на предстоящий год.

Не обеспечена полная реализация установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы гарантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого

волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, судебная защита местного самоуправления.

В соответствии с конституционно-правовыми основами местного самоуправления нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу, принимаются на федеральном, субъектном и муниципальном уровнях. Но при том, что на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации законодательная база местного самоуправления в значительной степени уже сформирована, по-прежнему приняты еще не все объективно необходимые законы, регулирующие различные аспекты местного самоуправления, в том числе законы, прямо предусмотренные в базовом законе о местном самоуправлении: об особенностях порядка распоряжения, владения и пользования муниципальными землями, о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В ближайшее время необходимо урегулировать такие важные проблемы, как порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность, формирование муниципального заказа, порядок прекращения полномочий органов местного самоуправления и выборных лиц местного самоуправления, порядок осуществления органами местного самоуправления внешних связей.

Существует очень важная проблема, касающаяся внутренних противоречий нормативных положений, в которой превышения компетенции и присвоения чужих предметов ведения органами и должностными лицами субъектов Федерации и муниципальных образований [30].

Можно выделить следующие проблемы в практике применения нормативных основ:

- во-первых, нечеткость многих правовых норм. На это повлиял малый опыт в построении отношений общества и государства в условиях рыночной экономики.

- во-вторых, несоответствие уставов муниципальных образований правовым нормам вышестоящих нормативно-правовых актов. Важной

функцией местного самоуправления является нормотворчество. Но для этого необходимо иметь специалистов для доскональной проработки юридических вопросов.

- в-третьих, нет обоснованного и четкого разграничения полномочий органов местного самоуправления от полномочий органов государственной власти. Стоит отметить, что это является существенным тормозом в решении проблем местного самоуправления.

- в-четвертых, очевидна не до конца проработанная процедура обеспечения ответственности и контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Конкретные формы ответственности органов местного самоуправления перед гражданами отсутствуют в настоящем законодательстве, за исключением выборов, местного референдума и процедуры отзыва должностного лица.

- в-пятых, остается не понятными процедуры осуществления властно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления. На уровне органов местного самоуправления произошло смешение властных и хозяйственных полномочий.

В настоящее время существуют проблемы с кадрами муниципальной службы в администрации города, которые можно сгруппировать в несколько основных групп.

Во-первых, недостаточная квалификация муниципальных служащих, которые бывают не в состоянии решать задачи, которые ставит перед ними общество. Наиболее ярко это выражается в условиях реформирования системы государственного управления. Причиной всему явился недостаток профильного образования и опыта в работы на муниципальной службе. Специалистам не хватает профессиональных навыков, знаний и умений. Недостаточно сформированы личностно-деловые качества: навыки эффективной коммуникации, ответственность, организаторские способности и пр. А знание компьютерных технологий и иностранных языков остается на

очень низком уровне. Наиболее профессиональные и подготовленные кадры уходят из государственной и муниципальной службы в бизнес.

Необходимо пересмотреть стандарты образования и условия для развития конкуренции на рынке образовательных услуг для государственных и муниципальных служащих. Требуется изменения во всей системе подготовки государственных и муниципальных служащих, с учетом привлечения к преподавательской работе.

Вторая группа - проблемы корпоративной культуры муниципальной службы в администрации города. Часто выявляются расхождения в ценностях и нормах чиновников в соотношении с представлением об эффективной муниципальной службе.

Также основной из проблем на сегодняшний день в работе администрации города остается давно применяемый подход к управлению муниципальным образованием как производственной или социально-производственной системе. В этом случае критерием эффективности выступают показатели самой службы, а не ее конечный результат. Суть данного подхода заключается в том, что приоритетным направлением является улучшение показателей работы самих структурных подразделений администрации, таких как имущественного, транспортного, здравоохранения, образования, но никак не качество удовлетворения потребностей населения в той или иной муниципальной услуге.

Нечеткость системы функциональных связей между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, неравномерная загруженность работников, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой. В результате основной объем работы ложится на плечи главы администрации, которому приходится решать множество координационных вопросов.

Это еще один недостаток в исполнительно-распорядительных функциях в городе. Такой вывод следует из прочтения статьи 18 Устава города Пензы [12].

Отраслевое, функциональное и территориальное управление осуществляется иными органами местного самоуправления, которые формально не относятся к администрации города. Руководитель иного органа издает правовые акты, которые могут быть отменены, признаны утратившими силу и их действие может быть приостановлено только самим же руководителем этого органа местного самоуправления.

В то же время в отношении иных органов местного самоуправления администрация города Пензы осуществляет общее руководство, координацию и контроль за их работой. Иные органы местного самоуправления подотчетны Главе администрации города Пензы.

Такое положение иных органов местного самоуправления, когда они, с одной стороны, имеют собственную компетенцию по решению вопросов местного значения, а с другой стороны – подконтрольны администрации города и подотчетны Главе администрации города, влечет за собой необходимость исключения двойственности в статусе этих органов и однозначное определение места отраслевых, функциональных и территориальных структур в системе органов местного самоуправления города Пензы.

В настоящее время, в соответствии с Уставом города, все иные органы местного самоуправления возглавляются на принципе единоначалия руководителем этого органа.

Анализ полномочий иных органов местного самоуправления города Пензы и положений о каждом из этих органов свидетельствует об отсутствии у руководителей этих органов прав на издание нормативных правовых актов.

Проведенный анализ сложившейся в городе Пензе управленческой модели, основанной на формально равном статусе администрации города и иных органов местного самоуправления, позволяет выявить следующие недостатки:

а) наличие элементов дублирования функций, исполняемых органами местного самоуправления и (или) отдельными структурными подразделениями администрации города Пензы;

б) в рамках действующей структуры органов местного самоуправления города Пензы не обеспечивается четкое разграничение функционально-целевых блоков, что создает трудности для внедрения методологии бюджетного планирования, ориентированного на результат, поскольку в сложившейся ситуации отсутствует отлаженная система координации и взаимодействия субъектов управления и, как следствие, - грамотная эффективная система целеполагания;

в) методологически затруднительно организовать единую учетную политику и систему оценки результативности деятельности органов местного самоуправления;

г) отсутствие единой вертикали власти, целостности управленческих и координационных связей между органами местного самоуправления и (или) отдельными структурными подразделениями администрации города Пензы, а также руководящими должностными лицами;

д) отсутствие четкого разграничения контрольных и надзорных функций;

е) невозможность проведения на территории городского округа единой политики в тех сферах, которые выходят за рамки административных границ районов;

ж) практически все иные органы местного самоуправления в основном исполняют функции или их части в рамках установленных Федеральным законом № 131-ФЗ и Уставом города Пензы полномочий для исполнительно- распорядительного органа - администрации города Пензы и ее Главы, - однако, при этом оптимальное наделение иных органов местного самоуправления собственной компетенцией в рамках этих полномочий надлежащим образом не проведено.

Еще одним недостатком можно обозначить смешение управленческих функций и непосредственной хозяйственной деятельности. Некоторые структурные подразделения администраций являются юридическими лицами и оказывают различные платные услуги, а значит зарабатывают средства на свое существование. В администрации города Пензы это Управление градостроительства и архитектуры, Управление муниципального имущества. Можно сказать, что они занимаются коммерческой деятельностью. Этот бизнес не несет в себе никаких рисков, поскольку ведется на базе муниципальной собственности, за эффективным использованием которой должного надзора нет. Именно по этой причине некоторые администрации из органов муниципального управления стали превращаться по типу деятельности в финансово-промышленные группы.

Кроме того, федеральное законодательство при решении вопроса о статусе отраслевых и территориальных управленческих структур предусматривает, что они являются частью местной администрации [30].

В силу выше изложенного реорганизация структур муниципального управления представляет собой сложную комплексную задачу. Как и любая другая организация, местная администрация является социальной системой. Социальная организация (в отличие от профессиональной) не ориентирована на развитие, ее главные критерии - стабильность и неизменность. Известно, что любые попытки внести изменения в структуру социальной организации по сути почти всегда отвергаются. Введение нового всегда приводит к изменениям, смещениям равновесия. Последствия в таком случае практически невозможно предвидеть. В таком случае необходима разработка специальных методов внедрения и активации новых процессов. Помимо противоречий, которые могут возникнуть при введении инноваций, существует еще одно не менее важное противоречие. Оно как правило возникает внутри самой нововведенной деятельности, а именно между радикальными и совершенствующими ее видами.

Если говорить о собственно организационных структурах местных администраций, то основные направления их реорганизации могут быть следующими.

Разделение властных и хозяйственных функций, вывод за рамки администрации всех структур, занимающихся хозяйственной деятельностью и имеющих в силу этого статус юридического лица, придание им формы муниципальных учреждений. Федеральный закон 2003 года предусматривает, что органы местного самоуправления, наделяемые статусом юридического лица, являются муниципальными учреждениями, предназначенными для выполнения управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.

Создание в структуре администрации крупных организационно-административных блоков, руководители которых несут полную ответственность за реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах, достижение ее конечных целей. Это могут быть блоки экономики и финансов, управления муниципальной недвижимостью, городского хозяйства, социальной политики, общественной безопасности и т.п. Эти вопросы частично затрагивались в предыдущих главах. Создание крупных блоков позволяет существенно снизить нагрузку на главу администрации по решению текущих вопросов, позволяет ему посвящать основную часть своего времени и сил проблемам стратегического управления.

Создание наряду с линейно-функциональными организационными структурами, часто встречающимися на сегодняшний день, структур программно-функционального или программно-целевого типа, о чем было сказано выше. Известно, что сочетание подобных типов структур и методов способствует достижению целей. Это также предопределяет сложность поставленной задачи разработки и введения наиболее эффективной системы муниципального управления, изменения оргструктуры администрации.

Именно поэтому главной задачей является разработка организационного проекта и модели реорганизации всей структуры администрации. Создание нормативных порядков для отдельных структур и направления сфер их деятельности.

В настоящее время наиболее остро стоит проблема недостаточности знаний в области права у муниципальных служащих. Отсутствуют навыки правильного толкования норм действующего законодательства, которые часто противоречат друг другу. Также ощущается острый дефицит знаний в области экономики, финансов, государственного управления.

Дополнительное образование и обучение должно носить адресный характер и исходить из профессиональных и служебных обязанностей специалиста и учитываться при служебном продвижении муниципальных служащих. При планировании развития кадрового потенциала необходимо учитывать потребности в соответствующей переподготовке каждого муниципального служащего.

Основными путями решения проблемы повышения профессионализма муниципальных служащих администрации города Пензы является переподготовка и повышение квалификации государственных служащих среднего звена, так как большинство сотрудников нуждаются в дополнительной подготовке для исполнения своих текущих обязанностей, решения стоящих.

Необходимо замотивировать работников администрации в необходимости и целесообразности реорганизации, некоторых специалистов переучить. При этом реорганизация структур муниципального управления должна разворачиваться по нескольким направлениям [30]:

- разработка модели и организационного проекта реорганизации;
- разработка нормативно-правовой базы деятельности органа местного самоуправления;
- разработка комплекса нормативных предписаний для различных областей муниципальной деятельности;

- разработка положений об основных организационно-административных блоках;
- описание организационных процедур и функциональных связей всего пространства взаимодействия различных структур управления, основных рабочих мест и подготовка должностных инструкций;
- переподготовка и повышение квалификации работников администрации;
- подготовка резерва кадров для муниципального управления.

Касательно вопроса о нечеткости функциональных связей между отдельными структурными подразделениями, дублировании функций и др., о которых было сказано в предыдущем параграфе, можно отметить следующее.

Предлагается изменить действующую в настоящее время организационно-функциональную структуру органов местного самоуправления города Пензы.

В этом случае система органов местного самоуправления города Пензы будет включать в себя

- представительный орган города Пензы - Пензенскую городскую Думу;
- высшее должностное лицо города Пензы - Главу города Пензы, избираемого Пензенской городской Думой из своего состава и исполняющего полномочия председателя Пензенской городской Думы;
- исполнительно-распорядительный орган города Пензы администрацию города Пензы.

Правовое положение действующих в настоящее время в городе Пензе отраслевых и территориальных органов местного самоуправления, районных администраций предлагается привести в соответствие с их фактическим статусом отраслевых или территориальных управленческих подразделений городской администрации и требованиями законодательства о местном самоуправлении в связи с чем:

а) не наделять указанные подразделения статусом иного органа местного самоуправления;

б) преобразовать указанные подразделения в органы отраслевого или территориального управления администрации города Пензы;

в) сохранить за указанными подразделениями статус юридического лица.

Также заметно, что в отчетах о деятельности администрации мало внимания уделяется сфере здравоохранения. Это не позволяет в достаточной мере оценить качество функционирования данной сферы. А как известно, сфера здравоохранения особо чувствительная в вопросах реформирования и политики. Основной проблемой в данном направлении на сегодняшний день, как и во все время, остается нехватка финансирования.

В самой структуре администрации как такового отдела, занимающегося вопросами здравоохранения, нет. Считаем, что создание специального отдела, контролирующего и регулирующего эффективность работы учреждений здоровья, с наделением его расширенными полномочиями будет способствовать налаживанию системы предоставления медицинских услуг населению города Пензы.

Заключение

В ходе написания данной выпускной квалификационной работы автор пришел к следующим выводам.

Становление местного самоуправления на сегодняшний день является одной из важнейших народнохозяйственных проблем в России. Решение этой ключевой проблемы предполагает улучшение деятельности системы местного самоуправления.

В условиях углубляющейся социально-экономической реформы возрастает роль местного самоуправления как фактора демократизации общественной жизни, необходимой предпосылки становления гражданского общества. Сейчас становится все более очевидным, что с имеющимися многочисленными проблемами наше общество не справится, если не будет подлинного местного самоуправления, развитие которого имеет большое практическое значение для решения задач, связанных с организацией территориального управления.

Местное самоуправление является важнейшим элементом конституционного строя демократических стран. Оно представляет собой ту специфическую "ветвь власти", которая, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения. Органы местного самоуправления укрепляют государственную власть, делая ее более гибкой и эффективной. Они наиболее доступны для людей, максимально приспособлены к использованию ресурсов для удовлетворения потребностей населения.

В данной работе была рассмотрена деятельность администрации города Пензы как субъекта местного самоуправления, а также поставлены задачи, которые достигнуты в ходе написания работы, а именно:

Изучена нормативно-правовая основа местного самоуправления.

Под правовыми основами местного самоуправления понимается нормативная база, которую составляют международно-правовые акты, Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельность местного самоуправления.

В структуре законодательной основы местного самоуправления в Российской Федерации можно выделить два уровня: федеральное законодательство и законодательство субъектов.

Необходимость совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти в настоящее время одна из первоочередных задач государственного строительства. Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому сбои и проблемы в работе местного самоуправления негативным образом сказываются на состоянии всего общества.

Неблагополучное состояние российского местного самоуправления давно очевидно, и столь же очевидна неотложность решения назревших в этой сфере проблем. Причины этих проблем нуждаются в специальном анализе – только так можно будет выработать адекватные и эффективные практические меры для их разрешения.

Рассмотрены проблемы местного самоуправления в городском округе. Было выявлено, что в системе городских округов существуют такие наиболее частые проблемы, как:

Среди проблем городов можно выделить следующие:

- хроническая недостаточность собственных доходов;

– противоречивость правового регулирования в сферах организации местной публичной власти и управления жилищно-коммунальным хозяйством, иными инфраструктурами жизнеобеспечения городов; земельных является предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов, а перечень вопросов местного значения и принципы, устанавливающие порядок их определения, в Конституции не установлены, приходится отметить, что Комиссия не смогла предложить приемлемые решения. Очевидно, данные вопросы останутся неразрешенными, а значит и источниками новых проблем и конфликтов. Проблемы городов отношений и отношений собственности; развития городских территорий, городского строительства и урбанизации;

– деградация жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктур жизнеобеспечения городов;

– нерациональное, хаотическое развитие жилых и промышленных зон и застроек в городах, ухудшение экологического состояния городской и окружающей города природной среды;

– правовая неурегулированность отношений между сельскими территориями и городами, а также между поселениями сильно урбанизированных территорий, составляющих мегаполисы; - необоснованная экспансия органов управления городов на окружающие город территории;

– монополизация политической и хозяйственной жизни в городах, ведущая к нерациональному использованию имеющихся экономических ресурсов в ущерб интересам населения, которое не имеет возможности воздействовать на исполнительную власть.

Элементы градообразующей сферы имеют очень важное значение для жизнеобеспечения города. От правильности, обоснованности управления данными компонентами градообразующей сферы зависит уровень муниципальных услуг, определяющих качество жизни населения.

Изучена структура администрации города Пензы, в которую входят непосредственно глава администрации города, первого заместителя,

занимающегося вопросами организации деятельности администрации и пяти его заместителей, курирующих такие направления сфер деятельности, как:

- земельные и градостроительные вопросы;
- экономическое развитие и предпринимательство;
- городское хозяйство;
- образование и социальная политика.

Также в структуру городской администрации входят и находятся в непосредственном подчинении Главе администрации города

- Советник Главы администрации
- Первый отдел,
- Сектор охраны труда
- Сектор обеспечения деятельности главы администрации города
- Главный специалист-секретарь комиссии по делам

несовершеннолетних и защиты их прав.

Рассмотрены задачи и компетенция администрации города Пензы, которые были проанализированы в следующем пункте.

В ходе анализа отчетов о социально-экономической деятельности было выявлено, что приоритетом проводимой администрацией города политики устойчивое развитие отраслей, определяющих качество жизни людей: прежде всего образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и социального обеспечения. На сегодняшний день данную задачу удалось решить, в том числе и посредством осуществления мер, направленных на реализацию в городе федеральных, областных и городских целевых программ.

Однако в отчетах о деятельности администрации мало внимания уделяется сфере здравоохранения. Это говорит о том, что у администрации как субъекта управления недостаточно полномочий для эффективного управления. Также причиной может являться отсутствие специального отдела, способного регулировать это направление.

В ходе написания третьей главы были выявлены недостатки в системе деятельности администрации города Пензы. К ним отнесли:

- несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления материально-финансовым ресурсам, имеющимся в их распоряжении;
- недостаточная квалификация муниципальных служащих;
- проблема корпоративной культуры муниципальной службы;
- подход к управлению муниципальным образованием, в котором критерием эффективности выступают показатели самой службы, а не ее конечный результат;
- нечеткость системы функционирования связей между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, неравномерная загруженность.

В итоге были предложены подходы к решению поставленных проблем путем внедрения отдельных нововведений:

- создание в структуре администрации крупных организационно-административных блоков, руководители которых несут полную ответственность за реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах;
- создание наряду с классическими линейно-функциональными организационными структурами структур программно-целевого или программно-функционального типа, о чем было сказано выше;
- переподготовка и повышение квалификации государственных служащих среднего звена, так как большинство сотрудников нуждаются в дополнительной подготовке для исполнения своих текущих обязанностей, решения стоящих;
- создание специального отдела, контролирующего и регулирующего эффективность работы учреждений здоровья, с наделением его расширенными

полномочиями будет способствовать налаживанию системы предоставления медицинских услуг населению города Пензы.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 20.01.2012. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
2. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года ETS N 122 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
3. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994г. №51-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 30.03.2016. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
4. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 года №136-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.05.2016. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
5. О гражданской обороне: федеральный закон от 12 февраля 1998 года №28-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления 30.12.2015. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
6. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
7. Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон от 4 мая 1999 года №96-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления 13.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.02.2016. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016
9. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ

Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607 [Электронный ресурс] Дата обновления: 14.10.2012. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.

10. О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.

11. О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 [Электронный ресурс]. Дата обновления: 07.01.2015. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.

12. Устав города Пензы от 30 июня 2005 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.01.2016. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.

13. Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов в Пензенской области: Постановление Правительства Пензенской области от 15 ноября 2013 года №850-пП [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pnzreg.ru/ndocs/2013/11/18/15132823> (дата обращения 29.03.2016).

14. Об утверждении муниципальной программы "Модернизация, развитие жилищно-коммунального хозяйства и благоустройство города Пензы на 2015-2017 годы": Постановление администрации г.Пензы от 29 сентября 2014 года № 1131/4 [Электронный ресурс]. Дата обновления: 01.04.2016. Доступ из Справочной правовой системы ГАРАНТ - 2016.

15. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации // Государство и право. – 2011. - № 5. – с. 28.

16. Антонова О.В. Социальные основы местного самоуправления в крупном городе Автореф. дисс. к.с.н. – Пенза, 2002 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/sotsialnye-osnovy-mestnogo-samoupravleniya-v-krupnom-gorode> (дата обращения 17.03.2016)

17. Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2007. - 42с.
18. Васильев В.И. Муниципальное право России: 7. Разработка и принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Учебник. - 2 изд., перераб. и доп. М: "Юстицинформ", 2012 г. - 312с.
19. Васильев, В. И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. – 2015. - №11. – С. 23.
20. Еремин, А. Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2016. – № 10. – с. 47-50.
21. Ершов В. Конституция Российской Федерации и местное самоуправление // Хозяйство и право. - 2010. - № 4. – С. 55-57
22. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов (Политология). - 2015. - № 4. - С.44
23. Кишченко О.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в России // Проблемы преобразования и регулирования социально-экономических систем. - 2014. - №12. - С.27-29
24. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Инфа-М, 2007. - 233с.
25. Корсакова С.В. Правотворческая политика в сфере местного самоуправления: пути повышения эффективности // "Черные дыры" в рос. законодательстве. - 2011. - №4. - С.15-18
26. Кряжков В.А. Местное самоуправление: Правовое регулирование и структуры // Государство и право. - 2015. - № 1. - С.11-20

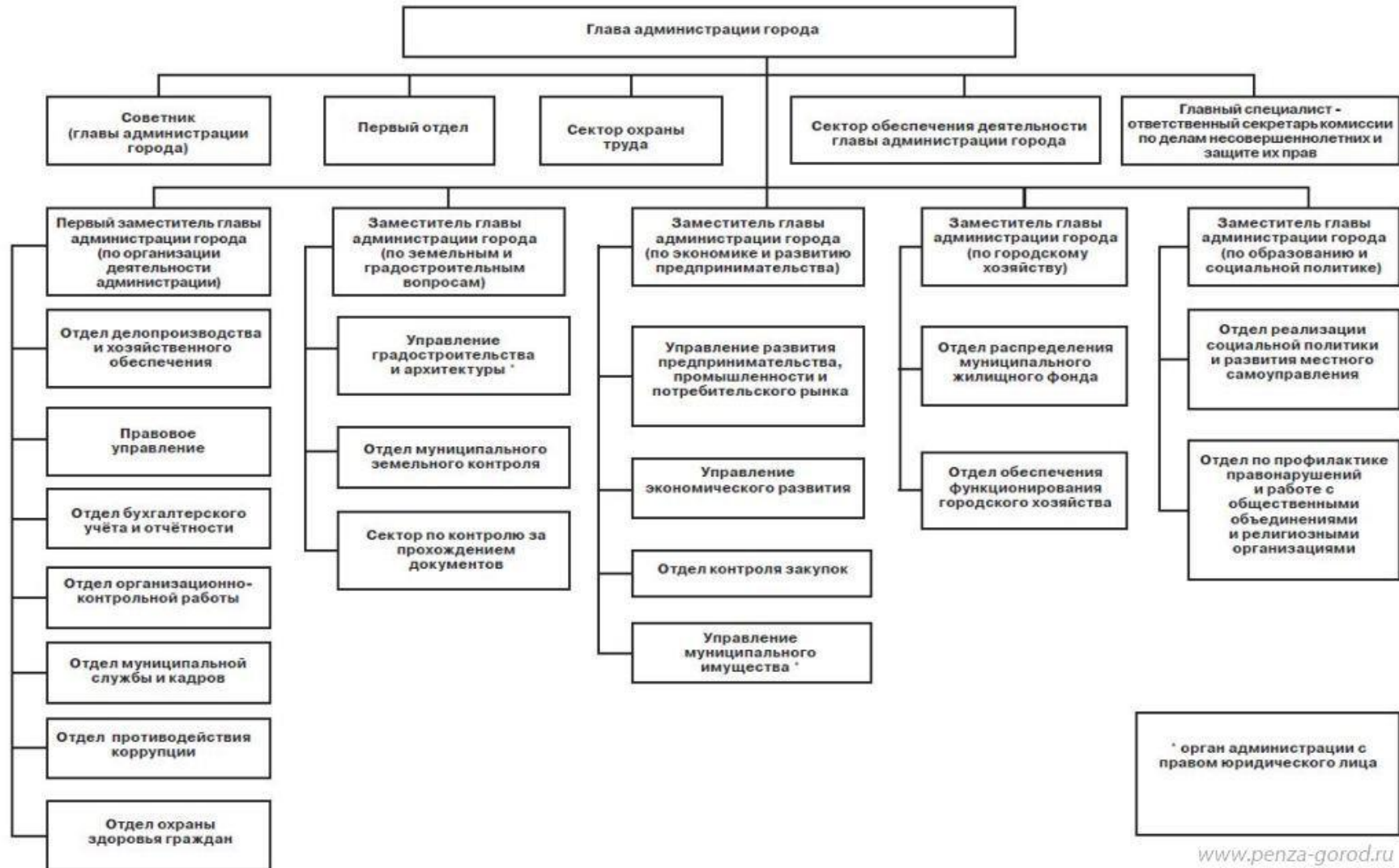
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2007. - 245с.
28. Марчук Н. Реализация социальных программ на уровне местного самоуправления // Городское управление. – 2005. – №6. – С.48-62
29. Местное самоуправление: проблемы, противоречия, перспективы. Серия "Библиотека муниципального служащего" вып. 3. М. Право, 2012. – 204 с.
30. Модернизация системы органов местного самоуправления// Блог Моргунова Д. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://morgynov.livejournal.com/2617.html> (дата обращения 03.05.2016).
31. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 3-10
32. Невинский В.В. Местное самоуправление: проблемы и перспективы правового регулирования// Рос. юстиция. - 2015. - №11. - С.5-10
33. Нехватка средств является одной из ключевых проблем здравоохранения — Сергей Дегтярь// PenzaNews. - 2016. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://penzanews.ru/medicine/100930-2016>
34. Отчеты о деятельности органов местного самоуправления// Официальный сайт администрации города Пензы [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.penza-gorod.ru/doc4-37.html>. (дата обращения 21.04.2016)
35. Оценка результативности управленческой деятельности и местных органов управления: материалы научно-практической конференции. М. 2012. - 95с.
36. Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы// Аналитическая записка. - 2013. [Электронный ресурс] Режим доступа: www.isepr.ru/upload/Konceptija_reformy_MSU.pdf (дата обращения 15.03.2016).

37. Самохвалов В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика// Российская юстиция. – 2013. – №6. – С.25-26
38. Сеструхина А.С. Оценка эффективности управления местным развитием: терминологический и методологический аспекты // Муниципальная экономика. - 2015. - №3. - С.14-19
39. Структура администрации города Пензы// Официальный сайт города Пензы [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.penza-gorod.ru/doc4-12.html> (дата обращения 10.03.2016)
40. Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // СОЦИС. - 2013. - №6. - С.104-106
41. Фасеев И.В. Проблемы развития местного самоуправления и территориальная организация местного самоуправления// Информационно-аналитический журнал. - 2013. - №13. - С.10-11
42. Хачатурян Б. Г. Дискуссионные вопросы российского местного самоуправления// Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 2. – С.31-34
43. Шуба К. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // Власть. - 2014. - №8. - С.65-67
44. Шуба К. Проблемы повышения эффективности функционирования системы местного самоуправления в РФ // Власть. - 2014. - №5. - С.86-87
45. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. - М.: Проспект, 2007. - 672 с.
46. Юридический энциклопедический словарь [текст] – 3-е изд. – М. – 2013. – с. 328.
47. Якушкина Т. Система управления муниципальным имуществом: разработка стратегии// Проблемы теории и практики управления - 2015. - №6. - С.70-78

Приложения

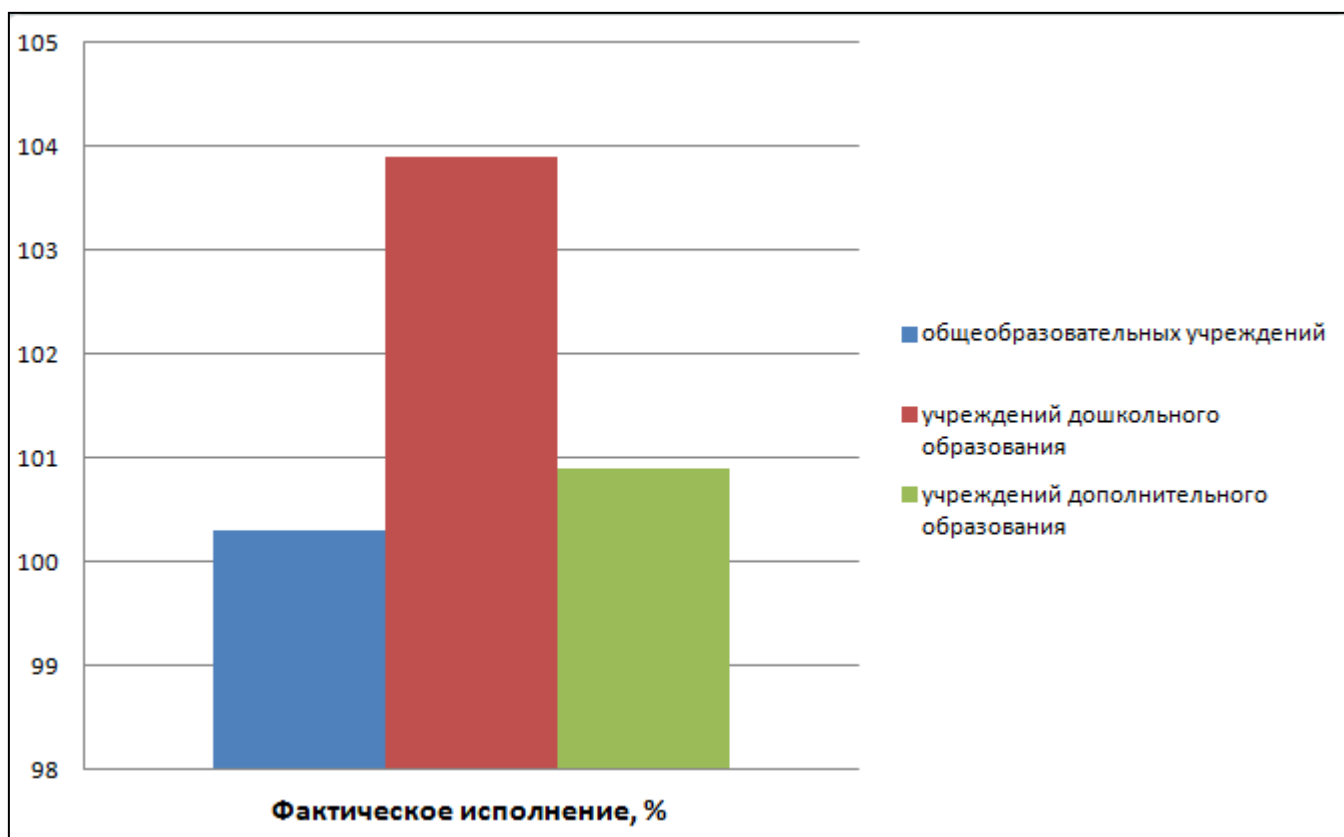
Приложение А

Структура администрации города Пензы



Приложение Б

Соотношение фактического уровня оплаты труда педагогическим работникам образовательных учреждений



Приложение В

Данные о мерах социальной поддержки гражданам города за 2015 год

Основные показатели	2015 год	
	Чел.	Сумма, млн. руб.
1	2	3
1. Численность населения г. Пензы на начало 2015 года	522823	
2. Численность проживающих в г. Пензе семей	205649	

3. Численность детей в возрасте от 0 до 18 лет	83681	
4. Региональные льготники (без «Ветеранов труда Пензенской области»)	52600	834,2
4.1. % к численности населения города	10,06	
4.2. среднемесячный размер всех выплат на 1 регионального льготника, руб.		1321,56
5. Федеральные льготники	40583	378,1
5.1. % к численности населения города	7,76	
5.2. среднемесячный размер ежемесячных денежных выплат на оплату ЖКУ на 1 федерального льготника, руб.		776,32
6. Число семей, получающих субсидии	5577	59,6
6.1. % к общему числу семей города	2,71	
6.2. средний размер субсидии, руб.	1453,71	
7. Численность семей, получающих пособия на детей	36778	
7.1. % к общему числу семей города	17,88	
7.2. в том числе численность многодетных семей	1561	
7.3. % к общему числу семей города	0,8	
8. Численность детей, на которых назначены пособия	41994	
8.1. % к общему числу детей от 0 до 18 лет	50,18	
8.2. среднемесячный размер пособий на одного ребенка, руб.	626,81	