СОдержание

Введение

1. современная территориальнАя организация населения городского округа «Город Йошкар-Ола»

2. стратегия развития территориальной организации населения городского округа «Город Йошкар-Ола»

заключение

Список используемых источников

Введение

В отличие от привычного в России экономического и социального планирования, стратегическое планирование (в том числе, территориальное планирование населения) не является чисто формальной процедурой. В нашей стране долгое время планирование было самоцелью, а не средством развития, которая заключалось в следующем – больше показателей, масштабнее задачи и грандиознее темпы развития. В формативном планировании важнее красиво отчитаться, даже дутыми цифрами, мнимыми показателями. Напротив, в стратегическом планировании важнее всего дать правдивый анализ внутренней и внешней среды исследуемого объекта.

Современные подходы к управлению развитием акцентируют наше внимание на недопустимости «достижения цели любой ценой». Сегодня актуально управление развитием, учитывающее естественный ход событий, осознающее масштабы и границы своего действия, ответственно относящееся к последствиям принятых решений. Это инициирующие, поддерживающие, выращивающие технологии. Управление развитием муниципального образования – это «спорт высших достижений» муниципального управления [16, c.71].

Технология стратегического планирования инициирует к участию и включению в процесс планирования всех субъектов, реально или потенциально влияющих на развитие ситуации муниципального образования, включая конкурентов и противников. Дискуссии о концептуальных основах будущего переносятся внутрь процесса и процедуры планирования. Этим задается возможность расчета будущего в ситуациях, где его принципиально ранее не было (например, дефицита и борьбы за ресурсы, конфликта), появляется возможность добиться определенности будущего – просчет вариантов будущего. Участники, включенные в процесс и публичную процедуру стратегического планирования, доходят до общего плана будущего, движения к будущему, хотя бы уровня заявления о намерениях и т.д.

Одним из следствий недостаточности профессионального управленческого инструментария современного муниципального управления является практика работы органов муниципального управления в условиях отсутствия стратегических ориентиров деятельности: от задачи к задаче, от ситуации к ситуации, от выборов до выборов. Кроме прочего, такое положение дел ведет к тому, что реальными управляющими на местах часто оказываются те, кто имеет свои собственные целевые установки по отношению к местному развитию, в том числе теневые структуры. В этом случае система муниципального управления начинает работать не в интересах муниципального образования в целом, а в частных интересах соответствующих групп людей. Преодоление этой ситуации – одна из задач стратегического планирования. Таким образом, тема работы является актуальной.

Объектом исследования выступает городской округ «Город Йошкар-Ола».

Предметом исследования являются различные аспекты территориальной организации населения городского округа «Город Йошкар-Ола».

Целью исследования являются стратегии развития территориальной организации населения муниципальных образований в современных условиях на примере городского округа «Город Йошкар-Ола».

Для достижения цели работы, были поставлены и решены следующие задачи:

- исследовать современную территориальную организацию населения городского округа «Город Йошкар-Ола»;

- разработать стратегии развития территориальной организации населения городского округа «Город Йошкар-Ола».

1. современная территориальнАя организация населения городского округа «Город Йошкар-Ола»

Йошкар-Ола - многофункциональный город с преобладанием промышленности. Город Йошкар-Ола выступает генератором инвестиционной активности на региональном уровне. Йошкар-Ола является важнейшей транспортной магистралью Республики Марий Эл. Транспортная система города представлена следующими видами транспорта: железнодорожным, автомобильным, троллейбусным, таксомоторным. В непосредственной близости проходят важные транспортные магистрали федерального значения: железная дорога Москва-Казань-Екатеринбург, автодорога Москва-Чебоксары-Казань-Екатеринбург. С ними Йошкар-Ола связана железной и автомобильными дорогами. В столице республики действует аэропорт «Йошкар-Ола», способный принимать воздушные суда типа АН-24, Як-40, ТУ-134. В настоящее время регулярно осуществляется перевозка пассажиров по направлениям Йошкар-Ола — Москва.

Протяженность автобусных маршрутов по городу — 151,1 км, протяженность троллейбусных маршрутов по городу - 225 км. Протяженность муниципальных автомобильных дорог составляет 217,5 км. В городе насчитывается более 300 улиц, переулков, проспектов, бульваров.

В 2008 году число крупных и средних организаций, предоставляющих услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства в городском округе «Город Йошкар-Ола» составляло 96, из них электрогенерирующих организаций - 2, а теплоснабжающих - 12. На рынке электрической энергии на территории городского округа «Город Йошкар-Ола» осуществляют свою деятельность хозяйствующие субъекты:

- в качестве производителя - Обособленное Структурное Подразделение «Йошкар-Олинская ТЭЦ-2» ОАО «ТГК - 5», МУП «Йошкар- Олинская ТЭЦ - 1»;

- в качестве сбытовой компании - ОАО «Мариэнергосбыт»;

- в качестве сетевой компании - ОАО «Энергия». ОАО «Межрегиональная Распределительная Сетевая Компания Центра и Приволжья» филиал «Мариэнерго», МУП «Йошкар - Олинская ТЭЦ - 1».

Муниципальное унитарное предприятие «Водоканал» г. Йошкар-Олы» - крупнейшее предприятие города, обеспечивающее население, промышленные предприятия столицы питьевой водой и оказывающее услуги по водоотведению и очистке сточных вод. Сегодня МУП «Водоканал» г. Йошкар-Олы готов обеспечить контроль качества питьевой воды не только в соответствии с российскими нормативными документами, но и с международными требованиями. По результатам мониторинга питьевых вод (1997-2007гг.) отклонения от требований СанПиН «Питьевая вода» по химическим и микробиологическим показателям понизились с 6,6% до 1,5% от обработанных проб. Аналогичный показатель по России составляет 15-18%. Муниципальное предприятие «Водоканал» благодаря достигнутым успехам неоднократно становилось победителем республиканских и всероссийских конкурсов на звание «Лучшая организация, предприятие сферы жилищно-коммунального хозяйства».

ООО «Марийскгаз» является единственной организацией, транспортирующей газ в город Йошкар-Олу и обслуживающей газораспределительные сети. В настоящее время 4491,6 тыс.кв.м. (удельный вес 80,7%) общей площади жилья оборудовано газом. Общая протяженность газовых сетей в городе Йошкар-Оле - 516.87 км, ветхих газовых сетей нет.

В городе Йошкар-Оле работает 5 крупных управляющих компаний: ОАО «ЖЭУК «Южная», ОАО «ЖЭУК «Заводская», ОАО «ЖЭУК «Заречная», ОАО «ЖЭУК «Дубки», ОАО «ЖЭУК Центральная» и 109 товариществ собственников жилья. На техническом обслуживании у них - 1658 многоквартирных домов или 4267,3 тыс.кв.м. общей площади многоквартирных домов.

ОАО «ЖЭУК «Южная» по результатам работы за 2007 год стала лауреатом международного форума «Евразия» в номинации «Лидер экономического роста России за 2007 год» и заняло I место на республиканском и всероссийском конкурсах на звание «Лучшее предприятие, организация сферы ЖКХ за 2007 год».

Площадь жилищного фонда городского округа «Город Йошкар-Ола» на конец 2008 года составила 5559,5 тыс.кв.м., в т.ч. частного сектора - 639 тыс.кв.м. Уровень благоустроенности многоквартирных домов характеризуется следующими данными: централизованным отоплением оборудовано 4637,4 тыс.кв.м. или 83,4%, централизованным горячим водоснабжением -3086,7 тыс. кв.м. или 55,5%, централизованным водопроводом - 4652,7 тыс. кв. м, или 83,7%, канализацией - 4601,3 тыс. кв.м, или 82,8 %. газом - 4491,6 тыс. кв. м, или 80,8% от общей площади жилого фонда.

В городе проведена большая работа по реформированию жилищно-коммунального хозяйства и внедрению новых способов управления в жилищном фонде. Продолжается акционирование предприятий, появляется конкурентная среда в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Из 96 крупных и средних предприятий, предоставляющих услуги коммунального комплекса в городе Йошкар-Оле, 85 предприятий имеют частную форму собственности. Это результат приватизации муниципальных унитарных предприятий, действующих в сфере управления и обслуживания жилья, и развития государственно-частного партнерства. Созданы 5 управляющих компаний.

В городе размещаются важные объекты образования - 3 государственных высших учебных заведения и филиалы московских и казанских ВУЗов. Эффективно развивается отрасль «Связь». Обеспеченность квартирными телефонами составляет 98 процентов. На территории городского округа «Город Йошкар-Ола» оказывают услуги сотовой связи пять операторов сотовой связи: Билайн, Мегафон, МТС, Смартс GSM, Элайн GSM. Телефонизированы следующие сельские населенные пункты: д. Апшакбеляк, д. Данилово, д. Игнатьево, д. Кельмаково, п. Нолька, д. Савино, д. Шоя-Кузнецово. д. Якимово, с. Семеновка. Лидирующими операторами связи являются Билайн, Мегафон, МТС, они ведут активную деятельность на территории городского округа.

Город Йошкар-Ола - центр культуры. В городе шесть дворцов культуры (среди них ведущий - ДК имени ХХХ-летия Победы), пять театров - Марийский национальный театр имени М.Шкетана, Марийский государственный театр оперы и балета им. Э.Сапаева, Академический русский театр драмы им. Г. Константинова, кукольный театр, ТЮЗ, 2 кинотеатра, 3 музея с 3 филиалами, в т.ч. Национальная художественная галерея. Работают 7муниципаль-ных и 5 государственных детских школ искусств , 2 детские художественные школы, 21 библиотека.

Муниципальная система образования представлена 98 образовательным учреждением (30 общеобразовательных школ, 57 дошкольных образовательных учреждения, 8 учреждений дополнительного образования, 1 спец. школа «Становление» для детей с девиантным поведением). В городе Йошкар-Оле функционирует система дошкольного образования с развитой сетью учреждений всех типов и видов, необходимой материально-технической и нормативной базой, позволяющей регулировать взаимоотношения внутри системы образования, а именно: 61 дошкольное образовательное учреждение, в том числе— 53 муниципальных управления образования, из них 3 сельских; два - ведомственных, два - негосударственных. 4 - управления здравоохранения. Детские сады посещают более 10 тысяч детей.

Структура муниципального здравоохранения городского округа «Город Йошкар-Ола» представлена: двенадцатью муниципальными учреждениями здравоохранения, а также медицинскими учреждениями республиканского подчинения.

Торговая сеть города обеспечивает бесперебойное обслуживание населения и представлена 4960 стационарными объектами торговли и общественного питания (в т.ч. 11 78 объектами мелкорозничной торговли), 5 рынками. В 2008 году введено в эксплуатацию 227 новых стационарных объектов торговли и общественного питания, в т.ч. 142 объекта в виде бутиков в торговых центрах и комплексах.

В прошлом году на потребительском рынке города продолжилось активное развитие торговых сетей разного формата, в ближайшее время эта тенденция сохранится. Введено в действие 20 сетевых объектов, в том числе 8 - федерального значения. Сегодня на территории города функционирует 204 объекта сетевой торговли, в т.ч. федерального значения - 34. Удельный вес предприятий сетевой торговли в общем количестве объектов стационарной торговли составляет 4,4%. Это региональная сеть магазинов «Наш» (11), «Радуга» (6) с современными цехами по производству кондитерских, кулинарных изделий, мясных, рыбных и овощных полуфабрикатов, «Столичный» (16), «Вкус» (13), «Кувшинка» ООО ТКП «Жемчуг» (7), «Птица» ООО «Марийское» (10), «Старый Мастер» (11), «Свэнс», «Мир обуви», «Сайвер» и др.; сети федерального значения: «Магнит» (г. Краснодар), «Адидас», «Саваж», «Л'Этуаль». «Иль де Ботэ», «М-видео», филиал ОАО «Детский мир-Центр» (г. Москва) и др.

10 июля 2003 года Государственное Собрание Республики Марий Эл утвердило республиканскую программу социально-экономического развития города Йошкар-Олы на 2003-2008 годы под названием «Столица». Ее целью определено создание качественной городской среды, понимаемой как совокупность благоприятных условий для жизни населения и деятельности хозяйствующих субъектов. Действие программы в соответствии с принятыми сроками закончено.

В 2006 году Собранием депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» была принята Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Йошкар-Ола до 2015 года», которая обозначила основные направления дальнейшего развития города, в т.ч. по качественному улучшению городской среды и жизнеобеспечения населения города, требующими детализации в комплексной программе социально-экономического развития.

Йошкар-Ола имеет высокий потенциал для активного экономического развития и качественного улучшения городской среды. Город Йошкар-Ола на протяжении всей своей градостроительной истории развивался в соответствии с утвержденными Генеральным планом и другой градостроительной документацией. Для города характерны:

- высокий архитектурно-композиционный потенциал города - четкое функциональное зонирование: ясная структура городской планировки; сохранившиеся элементы исторической планировочной структуры; хорошо организованная система городского озеленения - парки, бульвары, пойменные ландшафты, лесные массивы;

- развитая система объектов обслуживания, характерная для столичного города, активное строительство новых объектов культуры и искусства, спорта, управления, торговли, офисных зданий;

- высокий научно-образовательный уровень населения, собственная научная и высшая школы; развитый проектно-строительный комплекс; многопрофильная промышленность.

Большая часть жилищного фонда города представлена многоэтажными домами (5-12 эт.). Практически все многоквартирные дома оборудованы водопроводом, канализацией, центральным отоплением, электроснабжением.

Уровень благоустройства улично-дорожной сети города удовлетворительный, вся уличная сеть имеет усовершенствованное покрытие проезжих частей. Внутригородские пассажирские перевозки обслуживаются автобусами, троллейбусами и маршрутными такси. Наиболее развитая сеть массового пассажирского транспорта в центральной части города, характеризующейся наибольшей плотностью сети магистральных улиц.

Социально-экономические положение, отражающее положительные тенденции развития городской экономики в 2001-2008 г.г. характеризуется следующими показателями:

- количество предприятий всех видов деятельности по сравнению с 2001 годом выросло на 2539 единицы и составило на 1.01.2009 года 9337;

- выпуск товаров и услуг собственного производства по основным налогообразующим организациям вырос с 3851,7 млн. руб. в 2001 году до 22671,2 млн. руб. в 2008 году. Индекс промышленного производства за 2001-2008 г.г. составил 186,2%;

- объем инвестиций в основной капитал по полному кругу организаций выросли с 927,1 млн.руб. в 2001 году до 11096,3 млн.руб. в 2008 году. Инвестиции выросли в сопоставимых ценах в 4,6 раза;

- объем работ, выполненный по виду деятельности «строительство», составил 5,97 млрд. руб. в 2008 году; в сопоставимых ценах объем строительных работ за 2001-2008 г.г. вырос в 2,6 раза;

- за 2001-2008 г.г. введено в действие 651.0 тыс. кв. метров жилых домов, обеспеченность населения площадью жилых квартир увеличилась с 18,7 кв. метра на человека в 2001 году до 21,6 кв. метра в 2008 году:

- оборот розничной торговли вырос по сравнению с 2001 г. в 3,6 раза (в сопоставимых ценах). Столица занимает лидирующее место на потребительском рынке республики. Доля розничного товарооборота города в общем объеме товарооборота Республики Марий Эл составляет 60 %. а динамика роста оборотов за последние 7 лет подтверждает, что сфера торговли является одной из значимых в социально-экономическом развитии Йошкар-Олы;

- объем платных услуг населению вырос по сравнению с 2001 г. в 2 раза (в сопоставимых ценах) За 2008 год открыто 75 новых объектов с предоставлением около 250 рабочих мест. Наибольшее увеличение в сети получили услуги парикмахерских и услуги оздоровительного характера;

- сальдированный финансовый результат крупных и средних предприятий в 2008г. увеличился на 1098,6 млн. руб. по сравнению с 2001 г. или в 4,9 раза;

- среднемесячная номинальная заработная плата по крупным и средним организациям в 2008 году составила 12648,4 руб. и выросла по сравнению с 2001 г. в 5,9 раза;

- уровень безработицы на 1 января 2009 года составил 0,83% от экономически активного населения, снизившись по сравнению с 2001 годом на 2%.

За последние годы, и особенно за 2006-2008 гг., облик города Йошкар-Олы значительно изменился, благодаря выполнению мероприятий программы социально-экономического развития города Йошкар-Олы на 2003-2008 гг. (программа «Столица»), утвержденной Законом Республики Марий Эл от 18.07.2003г. № 35-3.

В городе построены два ледовых дворца, дворец водных видов спорта, картинная галерея, административные и офисные здания, храм Успения Пресвятой Богородицы. Построена новая площадь имени Оболенского-Ноготкова, первого представителя городской власти. Открытие картинной галереи в самом центре Йошкар-Олы на новой площади стало одним из самых главных событий 2007 года. Благодаря проводимым ремонтно-строительным работам приобрели новый облик общественные и административные объекты.

Среди них: въездные ворота города - железнодорожный вокзал. Проведена реконструкция комплекса зданий Правительства Республики Марий Эл, корпуса № 2 Марийского государственного технического университета. В 2008 году продолжили строиться театр оперы и балета, отделение Сбербанка Российской Федерации, православный центр с воскресной школой и детским садом, стадион в прибрежной зоне реки. Продолжается реконструкция набережной реки М. Кокшага. Строятся новые торговые, административные здания и жилые дома. Проведена реконструкция бульваров Чавайна и Победы, Юбилейной площади, площади Революции, сквера по ул. Машиностроителей. парка культуры и отдыха им. ХХХ-летия ВЛКСМ.

В республике ведется целенаправленная работа по строительству новых и реконструкции старых систем электроосвещения в рамках президентской программы "Свет". Основными подрядчиками выполнения программы стали акционерные общества "Энергия", "Мариэнерго", МУП "Йошкар-Олинская ТЭЦ-1". Проводится масштабная работа по благоустройству набережных участков реки Малая Кокшага, продолжается работа по установке новых систем освещения на ряде улиц города. К Всероссийским сельским играм, проводимым в городе Йошкар-Оле в июле 2008 года, завершена реконструкция стадиона «Дружба», построен спортивный центр с универсальным залом.

Городской округ «Город Йошкар-Ола» в 2008 году принял участие во Всероссийском конкурсе «Самый благоустроенный город России за 2007 год» и за большую работу по сохранению архитектурного наследия и развитию национальных традиций награжден Свидетельством и Специальным призом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Общероссийского профсоюза работников жизнеобеспечения.

Администрация городского округа «Город Йошкар-Ола» реализует принцип открытой информационной политики. Создана эффективная система информирования населения города о деятельности администрации городского округа «Город Йошкар-Ола», муниципальных структур, служб и предприятий. Ежедневно в газеты и на радио поступает оперативная информация о наиболее важных событиях, происходящих в городе, публикуются анонсы предстоящих мероприятий. Пресс-служба администрации работает и как координатор, организующий взаимодействие руководителей и сотрудников городских служб с представителями СМИ.

На Йошкар-Олу работают три телевизионных канала с охватом всей территории города (около 250 тысяч человек активного населения). Практически ежедневно в программах новостей по каждому из них идут от одного до трех сюжетов на городские темы. Рассылка новостей проводится пресс-службой на 6 радиоканалов и в 10 газет. Таким образом, население города всех возрастных категорий имеет возможность следить за деятельностью муниципальных властей.

Совместно с Собранием депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» администрация является учредителем еженедельной газеты «Йошкар-Ола» (тираж 3300 экз.), где печатаются наиболее актуальные материалы, дается объемная информация о жизни города и горожан, публикуются документы. В течение 2008 года было опубликовано 52 аналитических материала, касающихся функционирования систем жизнедеятельности города и инфраструктуры, перспектив развития строительства, проблем архитектуры и градостроительства, экономики, образования и культуры, охраны правопорядка. Большое внимание уделяется организации обратной связи с читателями. Периодически печатаются письма горожан и ответы на них. Дважды в год на страницах газеты помещаются отчеты о деятельности муниципалитета, репортажи с сессий городского Собрания.

2008 год был третьим годом реализации национальных проектов. Они затронули важнейшие сферы нашей жизни - жилье, здоровье, образование. Такой комплексный государственный подход позволил существенно расширить применение информационных технологий в школах города, улучшить жилищные условия части населения. Таким образом, город Йошкар-Ола является современным административным, производственным, культурным и научным центром республики Марий Эл.

2. стратегия развития территориальной организации населения городского округа «Город Йошкар-Ола»

В ходе муниципальной реформы 2003-2008 гг. городская проблематика оказалась в тени вопросов организации двухуровневой системы местного самоуправления (преимущественно в сельской местности). Городские сообщества как субъекты местного самоуправления получили на выбор две по сути уже сложившиеся к тому времени формы определения муниципального статуса – в качестве городских поселений (внутри района) и городских округов, которым, дополнительно к полномочиям поселений, были переданы и полномочия муниципальных районов. Новацией стал законодательный запрет на создание дополнительного (нижнего) уровня самоуправления в городских округах, что лишило самостоятельности не только районы городов, но, порой, и муниципальные образования вблизи городской черты.

Проблема статуса пригородной зоны зачастую решалась явочным порядком: региональные законодатели прирезали прилежащие к крупным урбанизированным центрам земли к территориям городских округов. Это было, с технократической точки зрения, логично и способствовало географическому расширению городских территорий. Однако последние годы в России получило новую динамику «расползание городов» – характерный для современного городского развития процесс переезда горожан в пригороды, интенсивный рост городов-спутников, появление новых коттеджных и дачных поселков. Так, для Йошкар-Олы – это коттеджные поселки в Семеновке, Новотроицке, Корте и др.

Результатом такого рода процессов является фактический выход городов за свои административные границы. Интенсификация хозяйственных и социальных связей городов с их географическим окружением усилило процесс формирования городских агломераций. Сегодня укрепление городских агломераций стало одним из приоритетов российской экономической политики, конкретные направления федеральной поддержки этого процесса обозначены и в проекте Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года.

Городское направление в дальнейшем совершенствовании российского местного самоуправления должно получить приоритетное значение и восполнить те пробелы, которые проявились в ходе муниципальной реформы 2003-2008 гг. Поддержка городских округов в контексте пространственного развития страны предполагает решение следующих основных задач и соответствующих им мер государственной политики.

Очень важно стимулирование социально-экономического развития городов в интересах укрепления их инфраструктуры, человеческого капитала, апробирования передовых практик. Решение данной задачи выходит за рамки вопросов местного самоуправления и, тем более, его территориальной организации. Однако этот процесс невозможен без устранения неоправданных ограничений для расширения территориальных масштабов функционирования города. Принятие правовых норм, связанных со статусом городских округов, расширит пространство для маневра динамично развивающихся городов.

Рывок в городском развитии невозможен без усиления субъектности городских сообществ, максимального включения местного населения и местных элит в процесс демократического принятия решений. Применительно к территориальным основам самоуправления здесь предлагается узаконить возможность образования внутригородских поселений как формы приближения публичной власти к жителям. Действующая редакция Федерального закона №131-ФЗ не дает такой возможности многим обособленным, экономически состоятельным и обладающим собственной идентичностью населенным пунктам, прирезанным к территориям городских округов.

Предлагается разрешить образование внутригородских поселений в пригородной зоне городских округов (т.е. за рамками собственно города) в случаях:

- использования описанной выше процедуры преобразования муниципального района в городской округ: бывшие поселения (кроме центрального городского поселения) могли бы сохранить свою автономию по вопросам, которые эффективнее решать в локальном масштабе (например, благоустройство территорий);

- приобретения статуса внутригородского поселения населенным пунктом (группой сопредельных населенных пунктов), которые сегодня уже отнесены к территории существующего городского округа. Образование внутригородского поселения здесь должно допускаться только в случае, если такая возможность поддержана представительным органом городского округа. Это важно для обеспечения единства городского пространства, соблюдения общих интересов городского округа.

Создание внутригородских поселений возможно только при положительных результатах голосования населения, проживающего на их предполагаемых территориях.

Формирование городских агломераций требует кооперации усилий муниципальных образований, территории которых входят в агломерации. Мировая практика показывает, что наиболее распространенной формой управления городскими агломерациями является организация межмуниципального сотрудничества. В России существующая практика межмуниципальной кооперации свидетельствует скорее о невостребованности данного института, чем о его эффективном использовании: прецеденты эффективной организации договорного сотрудничества агломерированных муниципалитетов единичны.

Формат межмуниципального сотрудничества урегулирован в Федеральном законе №131-ФЗ в виде достаточно общей рамки, что формально делает его вполне применимым к организации взаимодействия сопредельных муниципалитетов с интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Однако отсутствие четко прописанных в законе форм и процедур сотрудничества не способствует развитию данного института. В связи с этим предлагается усилить законодательную регламентацию межмуниципального сотрудничества (обозначить в законе основные формы договоров о сотрудничестве, их существенные условия, порядок работы совместных дирекций и иных органов межмуниципальной кооперации, механизм создания и деятельности межмуниципальных организаций).

Федеральный закон №131-ФЗ закрепляет вариативность порядка формирования и структуры муниципальных органов. В зависимости от специфических условий и предпочтений муниципальные образования сегодня могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления:

- «три в одном» – глава муниципального образования одновременно является и главой администрации, и главой представительного органа (может использоваться в сельских поселениях);

- глава муниципального образования возглавляет представительный орган, в то время как глава администрации назначается по контракту на основе конкурса (эта модель организации управления местного самоуправления реализована в г. Йошкар-Оле);

- глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, в то время как представительный орган избирает своего председателя самостоятельно.

Одновременно предусматривается возможность прямых или опосредованных (из состава представительного органа) выборов главы муниципального образования, использования на муниципальных выборах различных избирательных систем (мажоритарной, пропорциональной, смешанных). Результаты исследований показывают, что практическое применение различных моделей, предусмотренных Федеральным законом №131-ФЗ, выявляет наличие достоинств и недостатков у каждой из предусмотренных моделей, но вариативность подхода способствует более гибкой адаптации к местным условиями и должна быть, безусловно, сохранена. Сама возможность выбора модели представляет собой ресурс развития – выбирая ту или иную форму, можно учиться на ошибках других, учитывать достоинства и недостатки соседей и своего предшествующего опыта.

В Уставе городского округа «Город Йошкар-Ола» предлагается исключить из числа вопросов местного значения несвойственные муниципалитету функции. Необходимо четкое понимание, какие из возлагаемых сегодня параллельно и на государство, и на муниципальные образования задач являются по природе своей государственными. Такие функции могут возлагаться на муниципалитеты только в качестве отдельных государственных полномочий с соответствующим финансированием (например, вопросы безопасности).

Следует разделить вопросы местного значения городского округа «Город Йошкар-Ола» на списки обязательных и факультативных вопросов. Такой подход известен в зарубежной практике: в частности, он реализован в Германии, на опыте которой во многом построена нынешняя законодательная модель местного самоуправления в России. При этом в обязательном перечне должны остаться только базовые функции муниципальных образований. В факультативный же список необходимо перевести и значительную часть ныне закрепленных в законе вопросов местного значения, и основные права органов местного самоуправления по участию в исполнении государственных полномочий.

Важно отметить, что обязательный список должен быть закрытым, а факультативный, с соблюдением законодательных рамок, – открытым. Уставом городского округа «Город Йошкар-Ола», помимо базового перечня вопросов, могут приниматься к решению:

- любые вопросы из факультативного списка;

- вопросы, которые не отнесены к ведению других уровней публичной власти, и в решении которых есть потребность местного сообщества.

Подобный подход не исключает сохранение ограничений по расходованию бюджетных средств для высокодотационных муниципальных образований, при этом предлагается распространять такие ограничения на расходы по факультативным вопросам местного значения, за исключением расходов на содержание сети бюджетных учреждений, созданных для решения факультативных вопросов до введения финансовых ограничений муниципалитета. Сокращение перечня директивных вопросов местного значения избавит городской округ «Город Йошкар-Ола» от необходимости нести ответственность за вопросы, решать которые на данном этапе развития ему не под силу. Напротив, факультативный список должен стать ориентиром для перспективного развития муниципалитета.

Соответствующей конкретизации требует список вопросов местного значения для городского округа «Город Йошкар-Ола»:

1. Управление муниципальным образованием. Принятие устава муниципального образования и структуры его органов ныне не могут осуществляться на местном референдуме – они проводятся для непосредственного решения населением вопросов местного значения. На практике жители оказались лишены права в этой части. Случаи отказов в проведении референдумов по вопросам принятия уставов и определения структуры местного самоуправления уже зафиксированы в городах Киров, Обнинск Калужской области, Котельники Московской области. Также невозможно проведение референдума по установлению официальных символов муниципального образования – герба, флага, гимна (вопрос, чрезвычайно важный с точки зрения воспитания гражданственности). Как представляется, перечисленные вопросы должны быть включены в перечень вопросов местного значения.

2. Вопросы безопасности. Исследования показывают, что практически все представители муниципального сообщества и значительная часть представителей региональных властей высказываются за необходимость передачи органам государственной власти всех функций по обеспечению безопасности (в самом широком смысле этого слова – безопасности от терроризма, на водах, при чрезвычайных ситуациях, пожарах, а также гражданской обороны и мобилизационной подготовки). Приведем аргументы:

- на практике участие муниципальных образований в решении этих вопросов минимально, несмотря на закрепление в качестве вопросов местного значения;

- эти вопросы дублируют компетенцию государства;

- закрепление в этой части параллельной ответственности за органами местного самоуправления вряд ли эффективно для решения соответствующих задач в области безопасности: муниципальные образования в условиях отсутствия гарантированного финансирования, методического обучения и централизованного контроля вряд ли могут справиться с поставленными перед ними задачами;

- в соответствии с п. «м» ст.71 Конституции РФ безопасность отнесена к ведению Российской Федерации, а согласно п. «з» ст.72 осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Поэтому закрепление соответствующих вопросов в качестве предметов ведения муниципальных образований вызывает сомнения с точки зрения его конституционности.

Предлагается исключить вопросы, предусмотренные пунктами 7.1, 8, 24, 25, 26 части 1 статьи 14, пунктами 6.1., 7, 21, 23, 34 части 1 статьи 15, пунктами 7.1, 8, 28, 29, 31, 32 части 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ, из числа вопросов местного значения. При необходимости имеет смысл передавать исполнение отдельных полномочий по этим вопросам органам местного самоуправления в качестве государственных. Исключение могут составить:

- первичные меры пожарной безопасности;

- мобилизационная подготовка муниципальных предприятий, находящихся в собственности муниципального образования;

- принятие превентивных мер обеспечения безопасности на водных объектах (установка табличек, указателей, буйков и т.п.), а также принятие неотложных первичных мер в случае чрезвычайных ситуаций. Такого рода меры могут охватываться конституционным термином «охрана общественного порядка», относящимся к деятельности органов местного самоуправления.

Во всех остальных вопросах безопасности гораздо убедительней выглядит роль специализированных государственных служб, имеющих необходимый для их решения ресурсный потенциал.

3. Экономическое развитие. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года исходит из необходимости формирования и расширения в стране зон опережающего развития, прежде всего на базе городов. Однако сегодня можно констатировать, что действенные рычаги работы в этом направлении у муниципалитетов отсутствуют. В Федеральном законе №131-ФЗ закреплена только возможность планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Как представляется, за городским округом «Город Йошкар-Ола» необходимо в качестве факультативного вопроса местного значения закрепить создание условий для развития инновационной деятельности, науки и технологий на своей территории.

4. Жилищные вопросы. Сегодня за муниципальными образованиями – поселениями и городскими округами – закреплено предоставление жилья нуждающимся гражданам, т.е. вытекающей из Конституции России и закрепленной Жилищным кодексом РФ обязанности государства. Очевидно, что эта обязанность несвойственна муниципалитетам, в том числе для городского округа «Город Йошкар-Ола». Представляется более логичным возложение на государство решение соответствующего вопроса, при необходимости передавая его муниципальным образованиям в качестве отдельного государственного полномочия.

С другой стороны, в Жилищном кодексе РФ закреплены полномочия органов местного самоуправления, связанные с участием в управлении жилищным фондом на территории муниципалитета:

- принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

- согласование переустройства и перепланировки жилых помещений);

- проведение конкурса по выбору управляющей компании;

- создание условий для управления многоквартирными домами.

Правовой статус таких полномочий в качестве переданных государственных или собственно муниципальных не определен, поскольку они не корреспондируют четко нормам Федерального закона №131-ФЗ. Решение подобных вопросов связано с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, поэтому они могут фигурировать в качестве вопроса местного значения городского округа «Город Йошкар-Ола» как «участие в управлении и содержании жилищного фонда, находящегося на территории города в случаях и в порядке, определенных федеральными законами».

5. Социальные вопросы. Социологические исследования показывают, что вопросы социальной защиты, поддержки и обслуживания, а также содействия занятости граждан рассматриваются населением в качестве одной из ключевых задач местного самоуправления. Тем не менее, российская традиция последних лет сводится к созданию единых централизованных (федеральных) систем социальной защиты и трудоустройства граждан (с передачей, при необходимости, соответствующих полномочий субъектам Федерации).

Понимая невозможность радикального изменения механизма функционирования данных отраслей государственного управления, имеет смысл двигаться в направлении расширения возможностей участия муниципалитетов в решении социальных вопросов. В перечни факультативных вопросов местного значения городского округа «Город Йошкар-Ола» должны быть обязательно включены осуществление дополнительных мер социальной поддержки и социального обслуживания, а также содействия занятости граждан. Применительно к вопросам занятости, возможно, стоит вести речь о расширении муниципальной компетенции.

6. Охрана общественного порядка – одна из задач органов местного самоуправления, вытекающая из Конституции Российской Федерации. Адекватного отражения в Федеральном законе №131-ФЗ она не нашла – выразилась только в возможности создания муниципальной милиции, что было отложено до принятия соответствующего федерального закона. Предлагается закрепить в числе вопросов местного значения городского округа «Город Йошкар-Ола», как минимум, участие муниципального образования в охране общественного порядка на своей территории в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом. В числе факультативных вопросов городского округа «Город Йошкар-Ола» и можно закрепить:

- обеспечение порядка содержания, выгула домашних животных, контроля за бродячими животными. Данные вопросы были упущены из виду законодателями, в результате они не осуществляются должным образом ни санитарными и ветеринарными службами, ни местным самоуправлением, у которого нет соответствующих полномочий;

- регламентацию функционирования мест купания жителей (отчасти этот вопрос смыкается с обеспечением первичных мер безопасности на водных объектах).

В качестве важного рычага охраны порядка органам местного самоуправления городского округа «Город Йошкар-Ола» и должны быть предоставлены полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях по отдельным их составам.

Федеральный закон №131-ФЗ предусмотрел четкую процедуру передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Практика правореализации показывает жизнеспособность и полезность закрепленного в законе механизма. Вместе с тем, исследования и анализ нормативных правовых актов показывают наличие многочисленных случаев несоблюдения законной процедуры, приводящей к наделению органов местного самоуправления государственными полномочиями без надлежащего финансирования.

Такого рода практика распространена как на региональном, так и на федеральном уровне. В числе выявленных случаев обхода установленного порядка передачи федеральных государственных полномочий необходимо, в частности, отметить фактическое возложение на органы местного самоуправления следующих государственных полномочий:

- регистрация (учет граждан по месту жительства/пребывания);

- ведение книг похозяйственного учета;

- учет и уведомление плательщиков местных налогов;

- содержание биотермических ям (скотомогильников), ненадлежащая эксплуатация и охрана которых чревата рисками эпидемий, т.е. чрезвычайных ситуаций, ответственность за предупреждение которых отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ ;

- перевозка (транспортировка) умерших к месту их погребения – в отличие от организации и финансирования погребения, содержания мест захоронения, данный вопрос и не отнесен к компетенции местного самоуправления, и не финансируется государством;

- организация дезинфекции – данная функция в некоторых случаях переложена на муниципальные образования, хотя является, по сути, государственной.

Следует отметить, что неформальная передача полномочий, не ограничивается указанными выше случаями, а все более становится системой работы государственных органов. Необходимо на федеральном уровне решить вопрос о передаче фактически исполняемых муниципальными органами городского округа «Город Йошкар-Ола» государственных полномочий с соблюдением установленной процедуры и финансированием.

Наконец, представляется необходимым заменить в Уставе городского округа «Город Йошкар-Ола» термин «глава администрации» на «руководитель администрации» муниципального образования, поскольку наличие сегодня в муниципальном образовании двух «глав» - главы городского округа «Город Йошкар-Ола» и главы администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» вызывает путаницу не только у населения, но и у многих управленцев. Поэтому необходимо развести эти термины, сохранив право именоваться главой за политическим (выборным) лидером.

заключение

Стратегическое планирование (в том числе, территориальное планирование населения) развития муниципальных образований подразумевает решение следующих задач муниципальной власти:

- сформировать целостный объект управления развитием муниципального образования по отношению к объемлющим государственно-административным и правовым рамкам функционирования муниципального образования и управленческим решениям верхнего уровня: схемам территориального планирования СФ, федеральным и ведомственным целевым программам, стратегиям социально-экономического развития СФ и пр.;

- произвести настройку муниципального управления по отношению к бизнес-процессам: развитие рынка недвижимости, экономического оборота земли, повышение градостроительной ценности территории и пр.;

- осуществить сборочную процедуру отдельных управленческих функций (экономический блок, БОР, организационно-управленческие решения, документооборот, муниципальные закупки и т.д.) и их взаимную стандартизацию по отношению к комплексным задачам стратегического и территориального планирования;

- создать команду муниципального управления, способную решать системные задачи развития муниципального образования.

Концентрация внимания на городах как центрах организации жизнедеятельности и развития в современных условиях не должна затенять того факта, что город – это центр определенной территории, на которой располагаются связанные с ним сельские населенные пункты и незаселенные территории, без которых жизнь города невозможна и для которых город выступает как центр коммуникации и соорганизации. Поэтому, говоря о городах, важно видеть всю эту систему взаимоотношений.

Специальное внимание к проблемам муниципального управления особенно значимо для современной России в связи происходящими на ее территории глобальными изменениями. Эти изменения вносят дополнительные сложности в работу муниципального управляющего. Муниципальным органам власти в условиях крайнего дефицита ресурсов приходится одновременно решать целый ряд разноуровневых и разнонаправленных задач по нормализации хозяйственно-экономической деятельности, стабилизации социальных отношений, модернизации инфраструктуры, разработке и запуску программ развития, преодолению локальных кризисных ситуаций и т.п.

Сложность ситуации связана с необходимостью преодолевать этот комплекс проблем в условиях жесткого лимита времени и отсутствия отработанных управленческих технологий, соразмерных решаемым проблемам. Для решения такого пакета задач совершенно недостаточно традиционного набора инструментов управления. Необходимы поиск и обращение к новым инструментам управленческой деятельности: системному анализу, работе с проблемами, программированию процессов развития, организационному проектированию, формированию нормативно-правового пространства деятельности, стратегическому планированию и управлению, выработке локальных политик, организации социальной работы и т.п. Освоение этого инструментария – ключевая задача системы муниципального управления и конкретных муниципальных управляющих, работающих в условиях современной России.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета.- 2009.- N 7.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ, 2009, N 40, ст. 3822.
3. Устав муниципального образования "Город Йошкар-Ола" / Решение Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» от 23.11.2006 № 317-IV (ред. от 14.05.2009 № 737-IV) // http://www.i-ola.ru/page7.html
4. О Положении о проведении аттестации муниципальных служащих в муниципальном образовании «Город Йошкар-Ола»: Решение Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола» Республики Марий Эл от 25 декабря 2007 г. N 524-IV // Газета Йошкар-Ола.- 2007.- N 52.
5. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный.- Екатеринбург, 2008.- 439 c.
6. Балобанов, А.Е. Муниципальные стратегии – сделано в России / А.Е. Балобанов.- М.: Аспект-Пресс, 2004.- 361 c.
7. Балобанов, А.Е. Опыт разработки и реализации стратегий развития муниципальных образований Владимирской области / А.Е. Балобанов.- Владимир: Транзит Икс, 2005.- 288 c.
8. Васильев В.И. Гражданин и муниципальная власть / В.И. Васильев // Гражданин, закон и публичная власть.- М.: Норма, 2005.- 385 с.
9. Вестник Собрания депутатов городского округа «Город Йошкар-Ола». Выпуск № 29, часть III.- Йошкар-Ола, 2009.- 431 с.
10. Гутман, Г.В. Стратегия развития муниципалитета / Г.В. Гутман.- М.: Юркнига, 2006.- 289 c.
11. Жихаревич Б.С. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / Б.С. Жихаревич.- СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2005.- 267 c.
12. Игнатов В.Г. Местное самоуправление / В.Г. Игнатов, В.В. Рудой.- Ростов-н-Д., 2008.- 365 с.
13. Лукша О.П. Управление стратегическими планами и программами местного развития / О.П. Лукша, П.В. Сушков, А.Э. Яновский.- Обнинск, 2005.- 230 c.
14. Малараева Ю.М. Местное самоуправление в системе российского федерализма: политико-правовые аспекты: дисс. канд. юр. наук / Ю.М. Малараева.- М., 2004.- 210 с.
15. Мартынов, М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России: Теоретико-прикладной анализ: дисс. докт. полит. наук / М.Ю. Мартынов.- Сургут, 2003.- 265 с.
16. Рохчин В.Е. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования / В.Е. Рохчин.- М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2008.- 195 c.
17. Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития города России: системный подход / В.Е. Рохчин, С.Ф. Жилкин, К.Н. Знаменская.- СПб.: ИРЭ РАН, 2004.- 290 c.
18. Система муниципального управления: учебник для ВУЗов / Под ред. В.Б. Зотова.- СПб: Питер Пресс, 2007.- 389 с.
19. Стратегическое планирование в муниципальном управлении. Введение в предмет: Учебное пособие для муниципальных управляющих.- М.: МОНФ, 2005.- 292 c.
20. Территориальное стратегическое планирование: Практическое пособие.- СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2006.- 229 c.
21. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин // Журн. рос. права.- 2007.- № 8.
22. Юргенс И.Ю. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. и пути совершенствования / И.Ю. Юргенс // Государственная власть и местное самоуправление.- 2009.- N 11.