**Содержание**

Введение

Глава 1. Теоретические основы территориальной организации населения

1.1 Сущность и признаки территориальной организации населения

1.2 Общие правовые основы местного самоуправления

1.3 Исторический опыт территориальной организации местного управления и самоуправления в России

Глава 2. Правовые основы территориальной организации местного самоуправления и их реализация на примере Добровского района

2.1 Характеристика местного самоуправления Добровского района

2.2 Особенности социально – экономического развития Добровского района

2.3 Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления Добровского района

**Глава 3. Основные аспекты определения границ местного самоуправления Добровского района**

**3.1 Критерии определения границ муниципального образования**

**3.2 Перспективы развития муниципального образования Добровского района**

**3.3 Прогноз социально – экономического развития Добровского района**

Заключение

Список литературы

**Введение**

Вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, ибо функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ. Территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Территорию муниципального образования составляют земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Местное самоуправление в России, вопреки почти устоявшимся в печати характеристикам, находится в настоящее время, скорее, в стадии не реформирования, а формирования. Наличие конституционных положений о местном самоуправлении, законодательства о местном самоуправлении, соответствующего букве Конституции Российской Федерации и Европейской хартии местного самоуправления, еще не создает действительно эффективно работающей системы местного самоуправления, не предусматривает действенного механизма его "самозащиты".

Традиции самоуправления в России во многом отсутствуют. Местные органы в течение нескольких десятилетий рассматриваются населением как органы государства.

Местное самоуправление выступает как важный инструмент проведения широкомасштабных реформ различных сторон общественной и государственной жизни. Вопрос о территориальной организации местного самоуправления все годы становления местного самоуправления в нашей стране остается одним из актуальных и спорных, вызывающих оживленные дискуссии в кругах научных и практических работников.

Сущностные признаки, выдвинутые в дореволюционный период отечественной юриспруденции и не получившие в свое время должного развития из-за перехода к социалистической концепции местной государственной власти, все еще не освоены российской юридической теорией и практикой.

Вопрос о территориальной организации местного самоуправления все годы становления местного самоуправления в нашей стране остается одним из актуальных и спорных, вызывающих оживленные дискуссии в кругах научных и практических работников. Актуальность избранной темы обусловлена необходимостью разработки целостностной концепции территориальной организации местного самоуправления, соответствующей современным условиям.

Актуальность избранной темы обусловлена необходимостью разработки целостностной концепции территориальной организации местного самоуправления, соответствующей современным условиям.

Цель данной работы – совершенствование территориальной организации муниципального образования на примере Добровского района.

Объект данной работы – администрация Добровского района.

Предмет – территориальная организация муниципального образования на примере Добровского района.

Задачи:

* проанализировать теоретические основы территориальной организации муниципального образования на примере Добровского района;
* проанализировать правовые основы территориальной организации и их реализацию на примере Добровского района;
* разработать предложения по совершенствованию территориальной организации Добровского района.

Теоретическую и информационную основу работы составили труды отечественных и зарубежных авторов в сфере местного управления, а также территориальной организации местного самоуправления. Помимо этого использовались нормативные акты РФ и правовое законодательство на муниципальном уровне.

Методологической основой послужили исторический и системный подход, сравнительный анализ, методы экспертных оценок, анкетирование, интервью, методика непосредственной количественной оценки, метод ранжирования.

Научная новизна исследования заключается в определении требований охвата территорией муниципального образования места проживания территориальной общности и местности, необходимой для удовлетворения ее местных интересов, как сущностных признаков территориальной организации местного самоуправления. А также состоит в разработке предложений по совершенствованию территориальной организации муниципального образования.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется сделанными в ходе исследований научными выводами, представляющими собой концепцию территориальной организации местного самоуправления, и разработанными на их основе предложениями, направленными на совершенствование законодательства в сфере территориальной организации местного самоуправления Добровского района. Помимо этого значимость работы состоит в исследовании правовых и территориальных аспектов управления развитием муниципальных образований и разработке предложений по повышению эффективности органов администрации в сфере управления территориальной организации муниципального образования.

**Глава 1. Теоретические основы территориальной организации населения**

**1.1 Сущность и признаки территориальной организации населения**

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. [10, 280]

Существуют основные термины и понятия:

* сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
* городское поселение - город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
* поселение - городское или сельское поселение;
* муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
* городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
* внутригородская территория города федерального значения - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;
* муниципальное образование - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;
* межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений;
* вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;
* вопросы местного значения межпоселенческого характера - часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;
* органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;
* депутат - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;
* должностное лицо местного самоуправления - выборное либо заключившее, контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;
* выборное должностное лицо местного самоуправления - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;
* член выборного органа местного самоуправления - выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах;
* муниципальный правовой акт - решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер;
* административный центр сельского поселения, муниципального района - населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования. [16, 141]

В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления. [11, 396]

Изменение территориальных основ местного самоуправления является одним из основных направлений преобразований системы местного самоуправления в Российской Федерации, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Основными принципами реформирования в данной сфере являются:

* создание унифицированной модели территориальной организации местного самоуправления на всей территории Федерации, за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт - Петербурга;
* законодательное закрепление принципов установления границ и определения статуса муниципальных образований.

Модель территориальной организации местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ вся территория субъектов Федерации должна быть разделена на территории городских округов и муниципальных районов, границы которых не пересекаются. При этом территории городских округов не входят в состав территории муниципальных районов. Территория муниципальных районов, в свою очередь, должна разграничиваться между территориями городских и сельских поселений. Исключения могут составлять субъекты Федерации или отдельные районы в субъектах Федерации, которые постановлением Правительства РФ признаются территориями с низкой плотностью населения. В границах этих административно-территориальных единиц могут создаваться межселенные территории - территории, не входящие в состав поселений, управление которыми осуществляют непосредственно органы местного самоуправления муниципальных районов.

Таким образом, определены три основных типа муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). Городские округа являются одноуровневыми муниципалитетами. На территории муниципальных районов создается двухуровневая система местного самоуправления, при которой на одной и той же территории действуют два типа муниципалитетов - муниципальные районы и поселения.

**1.2 Общие правовые основы местного самоуправления**

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Система нормативных правовых актов и норм о местном самоуправлении имеет следующую внутреннюю структуру.

Во-первых, нормативные правовые акты и правовые нормы подразделены на три группы. Первую группу составляют нормативные правовые акты федерального значения. На федеральном уровне закрепляются общие принципы правового регулирования местного самоуправления. К нормативно-правовым актам этого уровня относятся Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 154 от 28.08.95г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон № 126 от 25.09.97г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления. Указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления Конституционного Суда Российской Федерации также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции, уставы, законы, а также нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Третью группу составляют нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления. К ним относятся решения, принятые на местном референдуме, сходе граждан, решения представительных и исполнительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Во-вторых, нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законы и подзаконные акты. Законы обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным актам. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законами. Если подзаконный нормативный акт противоречит закону, то он не действует в части противоречащей закону и должен быть приведен в соответствие с законом. [30, 94]

Законы издаются Федеральным собранием Российской Федерации, законодательными органами субъектов Российской Федерации. Главное место в системе законов занимает Конституция Российской Федерации, на основе которой принимаются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, а также подзаконные акты всех уровней органов государственной власти и местного самоуправления. Это означает, что нормативные правовые и иные акты, принимаемые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, иными федеральными органами должны соответствовать Конституции Российской Федерации и действующим Федеральным законам.

Такое же соотношение закона и подзаконного акта должно соблюдаться и в субъектах Российской Федерации. Кроме того, все законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральным законам, а также нормативным правовым актам, принимаемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Безусловно, что при этом акты Президента и Правительства не входят в противоречие с Конституцией Российской Федерации и Федеральными Законами.

Соблюдение принципа соподчинения нормативных правовых актов, регулирующих отношения в системе местного самоуправления является одним из главных условий, обеспечивающих нормальное управление процессом становления и развития института местного самоуправления. Нормативные акты о местном самоуправлении должны составлять единый согласованный механизм, слаженно действующий в масштабе всего государства.

В части 3 этой же статьи Закон вводит норму о согласованности остальных законов, устанавливающих нормы муниципального права с Конституцией Российской Федерации и базовым Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это означает, что все принимаемые нормативные акты не должны противоречить не только Конституции Российской Федерации, но и названному Федеральному закону. Следовательно, и Конституция РФ и названный федеральный закон являются фундаментом, на котором строится вся правотворческая деятельность всех органов государственной власти в области местного самоуправления.

В-третьих, нормативные правовые акты подразделяются на специальные, полностью посвященные регулированию всех или отдельных отношений в системе местного самоуправления, и содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Специальными законами являются, например, Федеральный Закон № 154 от 28.08.95 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный Закон № 126 от 25.09.97 г. «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный Закон № 138 от 26.11.96г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральный Закон № 8 от 08.01.98г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о территориальном общественном самоуправлении, о собраниях (сходах) граждан, о выборах должностных лиц местного самоуправления, о порядке формирования муниципальной собственности и другие. [15, 181]

**1.3 Исторический опыт территориальной организации местного управления и самоуправления в России**

Начало становления местного самоуправления в Российской Федерации принято отсчитывать от дня принятия российской конституции, то есть от 12 декабря 1993 г. Именно с принятия конституции начинается процесс становление института местного самоуправления, как одного из основ конституционного строя России. Конституция установила общие подходы, общие принципы института местного самоуправления. (Таблица 1.)

Таблица 1.

Теории местного самоуправления

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Теория свободной общины | | | общины - естественная корпорация, по существу независимая от государства |
| Общественная теория местного самоуправления | | | самоуправление есть заведование делами местного хозяйства |
|  | Юридическое направление | самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения | |
| Государственная теория самоуправления | | | самоуправление есть государственное управление |
|  | Политическое направление | | самоуправление осуществляется почётными представителями местного населения, выполняющими свои обязанности безвозмездно |
| Теория дуализма муниципального управления | | | муниципальные органы, выходят за рамки местных интересов и должны действовать как инструмент государственной администрации |
| Теория социального обслуживания | | | основная задача муниципалитета - предложение услуг своим жителям, организация обслуживания населения |

В России, с момента выхода конституции 1993 г., начался первый этап – формирование федерального, регионального законодательства и местного нормотворчества. В рамках закона об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации 1995 г. началось, фактически, создание и развитие института местного самоуправления. На федеральном уровне формировались основы, а на региональном уровне эти основы развивались в части становления территориальной организации местного самоуправления, создания структур органов местного самоуправления и определения, по сути, компетенции местного самоуправления в среде общего государственного устройства Российской Федерации. [26, 309]

Развиваясь, институт местного самоуправления получал основы, элементы, экономической базы – это финансовые, налоговые источники поступлений в местный бюджет, это объекты муниципальной собственности. Выделяют несколько законов совершенствования правовой базы. Главными из них являются Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, закон об основах муниципальной службы в РФ, закон о финансовых основах местного самоуправления в РФ. Два закона, являющихся гарантами института местного самоуправления: закон об обеспечении гарантий избирательных прав граждан – право избирать и быть избранными в органы государственной власти, в органы местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления; закон об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. [27, 169]

Становление местного самоуправления начинается с роли земского самоуправления в политической системе Российского государства второй половины XIX века. Применительно ко второй половине XIX века в Российской Империи необходимо вести речь о двух системах управления на местах: 1) государственное управление; 2) земское, городское самоуправление. В соответствии с Положением о земских и уездных земских учреждениях, утвержденном указом Александра II 1 января 1864 г., для заведывания делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой Губернии и каждого уезда, образуются Губернские и уездные земские учреждения, состав и порядок действия которых определялся настоящим Положением.

Таким образом, определялись территориальные основы самоуправления. Последнее устанавливалось в границах административно-территориальных единиц уезда и губернии (в последствии отдельно в границах города). В Положении четко было закреплено, что круг действий земских учреждений ограничивается пределами Губернии или уезда, каждому из сих учреждений подведомственных.

Уездными земскими учреждениями согласно положению являлись Уездное Земское Собрание и Уездная Земская Управа. Уездное Земское Собрание составлялось из Земских Гласных, выборы которых проводились на трех избирательных съездах по трем куриям.

Высший надзор за деятельностью земских учреждений осуществлял Правительствующий Сенат. Ему принадлежало право окончательного разрешения всех споров земских учреждений с центральной и местной администрацией, другими правительственными и общественными учреждениями, а также частными лицами и организациями.

Новый курс был провозглашен в Манифесте Александра III. Он заявил о намерении утверждать и охранять самодержавную власть. 12 июня 1890 г. было опубликовано новое Положение о земских учреждениях, утвержденное Александром III.

В нем не были изменены территориальные основы земского самоуправления и соотношение уездных и губернских земств, но в значительной степени была измена система выборов. Новая избирательная система не только устраняла, насколько это было возможно, от выборов представителей недворянских сословий, но и давала дворянству явные преимущества, например большинство мест гласных в собраниях. Однако не столько эти изменения интересуют нас в данной работе.

Главные изменения коснулись характера и порядка надзора губернатора за деятельностью управ. Ему предоставили право производства ревизии деятельности земских управ. Усмотрев нарушения, губернатор мог испросить от управы объяснение, а после этого предлагал ей восстановить нарушенный порядок. Если управа затруднялась исполнить распоряжение, ей следовало войти к губернатору с соответствующим представлением. В этом случае дело передавалось в губернское по земским делам присутствие. Решение последнего было обязательным для земской управы, но она могла обжаловать его в Сенат. Право губернаторской ревизии распространялось и на другие исполнительные органы земских учреждений, а также на все подведомственные земству учреждения. По сути дела, губернатор превращался в непосредственное административное начальство земских учреждений.

Центральным мероприятием земской контрреформы было учреждение специального органа административного надзора за земскими учреждениями - губернского по земским делам присутствия. Оно состояло под председательством губернатора из губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя Губернской Земской Управы и одного члена от Губернской Земского Собрания.

Таким образом, подход к вопросу о природе земского и городского самоуправления контрреформы Александра Ш соответствовал получившей распространение в литературе, научных и общественных кругах России в последней трети XIX века государственной теории самоуправления. Она и послужила теоретической основой проведенных изменений положений о земском и городском самоуправлении.

Отмечая особенности территориальных основ самоуправления данного периода необходимо отметить, что введено оно было лишь в двух административно-территориальных единицах: губернии и уезде. В ходе реализации земской реформы так и не был создан орган, возглавляющий и координирующий работу всех земств. Не было создано и низового звена, которое могло бы логически замкнуть всю систему земских учреждений – волостного земства. Кроме того, введено земство было не по всей территории Российской империи.

С приходом советского периода согласно Обращению НКВД к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 6 января 1917 года, центральный орган исполнительной власти — Временное рабочее и крестьянское Правительство (Совет Народных Комиссаров) образовано центральным органом Советов — II Всероссийским съездом Советов.

Исходя из этого все прежние органы местного управления должны были быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными советами рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. [21, 127]

**Глава 2. Правовые основы территориальной организации местного самоуправления и их реализация на примере Добровского района**

**2.1 Характеристика местного самоуправления Добровского района**

Добровский район - часть территории Липецкой области Российской Федерации, которая является самоуправляемой административно-территориальной единицей области, представляет собой совокупность объединенных общей территорией сельских поселений, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. На западе граничит с Липецким районом, с Лебединским районом, с Чаплыгинским районом, с Тамбовской областью. Его территория 1667 км². [16, 1]

Муниципальное образование Добровский район наделено статусом муниципального района в соответствии с Законом Липецкой области от 02.07.2004 г. № 114-ОЗ «О наделении муниципальных образований в Липецкой области статусом городского округа, муниципального района, городского и сельского поселения». Территорию района, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, определяет граница муниципального образования - граница Добровского района.

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение местного бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета; [13, 190]

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

4) организация в границах муниципального района электро - и газоснабжения поселений;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района и др. [1, 4]

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления муниципального района обладают следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) организационное и материально-техническое обеспечение 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 муниципального образования, преобразования муниципального образования и др. [1, 5]

Структуру органов местного самоуправления Добровского района составляют:

* Совет депутатов Добровского района (далее - районный Совет);
* глава Добровского района (далее - глава района);
* администрация Добровского района (далее - администрация района);
* контрольно-счетная комиссия;
* избирательная комиссия Добровского района района;
* отдел финансов и казначейского исполнения бюджета администрации района;
* отдел образования администрации района;
* отдел культуры администрации района.

Отдел финансов и казначейского исполнения бюджета администрации района, отдел образования администрации района, отдел культуры администрации района являются юридическими лицами.

Районный Совет депутатов состоит из 30 депутатов, избираемых населением района на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами Липецкой области сроком на 5 лет. [4, 19]

В исключительной компетенции районного Совета находятся:

1) принятие Устава Добровского района и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение районного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития района, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установления тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений и др. Районный Совет самостоятельно определяет свою структуру. [7, 108]

Глава района является высшим должностным лицом района, наделяется настоящим Уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и возглавляет администрацию района. Глава района избирается на муниципальных выборах сроком на пять лет. Глава района в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами области, настоящим Уставом, нормативными правовыми актами районного Совета, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Липецкой области, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации. [8, 156]

Глава района обладает следующими полномочиями:

1) представляет район в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени района;

2) подписывает и обнародует в порядке установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые районным Советом;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания районного Совета;

Глава района как Глава администрации района обладает следующими полномочиями:

1) организует выполнение нормативных правовых актов районного Совета в рамках своих полномочий;

2) обладает правом внесения в районный Совет проектов муниципальных правовых актов;

3) представляет на утверждение районного Совета проект районного бюджета и отчет об его исполнении;

4) представляет на рассмотрение районного Совета проекты нормативных актов о введении или отмене местных налогов и сборов, а также другие правовые акты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет районного бюджета.

5) формирует администрацию района и руководит ее деятельностью в соответствии с настоящим Уставом и т. д. [6, 289]

Администрация района - исполнительно-распорядительный орган Добровского района, наделенный настоящим Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Администрацией района руководит глава района на правах единоначалия. [6, 167]

Структура администрации района утверждается районным Советом депутатов по представлению главы района. Заместители главы администрации назначается на должность главой района.

К компетенции администрации относятся:

- формирование и исполнение бюджета района;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности в соответствии с порядком, утвержденным районным Советом;

- ведение реестра муниципальной собственности;

- организация в границах района электро-, газоснабжения населения;

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах района, за исключение автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах района;

- участие в предупреждении и организации мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах района и т. д. [10, 258]

**2.2 Особенности социально – экономического развития Добровского района**

Добровский район является одним из ведущих районов области. Район обладает достаточно высоким ресурсным потенциалом. Данные о социально – экономическом развитии базируются на справочной информации Липецкого статистического ежегодника (представлены данные с 2004 по 2006 гг., так как ежегодник за 2007 год не доступен, поэтому во всей работе данные за этот период), документации администрации Добровского района.

Численность постоянного населения за 2004 – 2006 гг. представлена на рисунке 1.



Рисунок 1. Численность постоянного населения на 2004 – 2006 гг.

Как видно из таблицы, происходит сокращение численности населения. С 2004 г. по 2006 г. район покинуло 2 тыс. чел. городского населения, что составляет 13 % от начального периода, и 5 % сельского населения. Снижение численности населения обусловлено оттоком людей из сельской местности, что характерно для всей страны. Прирост (убыль) района, рождаемость и смертность, динамика браков и разводов показана в таблице 2. [13, 256]

Таблица 2.

Демографические показатели Добровского района

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатель | Год | | |
| 2004 | 2005 | 2006 |
| Естественная убыль | -345 | -306 | -310 |
| Миграционный прирост, убыль | 15 | -86 | 8 |
| На 1000 населения всего прирост, убыль | - 3,8 | -9.9 | -7.8 |
| Всего родившихся | 364 | 374 | 350 |
| Всего умерших | 709 | 680 | 701 |
| Всего браков | 191 | 169 | 185 |
| Всего разводов | 133 | 145 | 171 |

Данные демографического анализа показывают, что в районе наблюдается снижение численности населения, это связано с высокой смертностью и низкой рождаемостью. 82 % населения, состоящие в браке, разводятся. Это говорит о неблагоприятной обстановке в районе. Во многом такое обстоятельство связано с нестабильной экономической обстановкой. [14, 258]

С опережающими темпами развития сработали: Добровский лесхоз - 113%, ООО «Добровский хлебозавод» - 114,2%, ООО «Липецкмясопродукт» - 123,6%, ООО «Торфопредприятие» - 114,4% и ООО «Довод» - 130%, которые наладили выпуск новой продукции. (Данные с 2004 по 2006 гг.)

Объем произведенной продукции ПО «Доброе» ниже уровня 2003 г. года всего на 5%, это объясняется снижением производства хлебо-булочных изделий - 98,1% за этот же период. Следует отметить, что спад выпуска продукции на предприятиях связан с неполной загрузкой производственных мощностей, износом основных производственных фондов, который в среднем на данный диапазон времени по району составляет 54%, а коэффициент обновления всего лишь 6% по всем промышленным предприятиям.

Хороший урожай получен в ЗАО АПП «Кировское» - 490ц/га, отделении «Замартынье» ЗАО СХП «Мокрое» - 446ц/га. В среднем по району урожайность составила 403 ц/га. В отрасли животноводства реализовано скота на убой 1524 тонны. Произведено молока - 21996 тонн. Наибольшее увеличение молока обеспечили ООО «Авангард» -138% и ЗАО АПП «Кировское» - 104% в среднем за три года. Средний надой молока от одной коровы по району в сельхозпредприятиях составляет 3861 кг. Развитие животноводства, повышение его продуктивности немыслимо без наличия кормовой базы. В целом по району на 1 условную голову заготовлено 68,6 ц. кормовых единиц.

За 2004 - 2006 гг. произведено продукции сельского хозяйства на сумму 1469,1 млн. руб. Применение интенсивных технологий позволило получить высокий урожай. Урожайность зерновых в первоначальном весе составила 32,2 ц/га в среднем за три года. В пяти хозяйствах урожайность зерновых превысила среднерайонный уровень. Выращиванием сахарной свеклы занимались 4 хозяйства, в целом по району получено 150,8 тонн корнеплодов.

В отрасли животноводства реализовано скота на убой 524 тонны (2006 г.). Произведено молока - 7996 тонн. Наибольшее увеличение молока обеспечили ООО «Авангард» -138% и ЗАО АПП «Кировское» - 104%. (относительно 2006 г.)

Средний надой молока от одной коровы по району в сельхозпредприятиях составляет 3861 кг за три года. Наибольший надой от одной коровы получен в ООО «Авангард» - 4748 кг. и ЗАО АПП «Кировское» - 4185 кг. В сельскохозяйственных предприятиях за 2006 г. сократилось поголовье КРС на 3% и коров на 4%. Восстановление поголовья скота одна из основных задач в текущем году и на ближайшую перспективу.

В ходе реализации национального проекта «Развитие АПК» за 2007 год владельцами КФХ и ЛПХ было заключено 77 кредитных договоров и выдано кредитов на 16,5 млн. рублей. По закупкам молока за 2006 г. у населения от одной коровы район находится на 8 месте среди районов области. Всего закуплено 1256,3 тонн молока. В расчёте на одну корову - 925 кг. Дополнительный доход, полученный населением от сданного молока за 2007 год составил 8,5 млн. рублей. Кроме того, субсидия за молоко из областного бюджета в 2006 году составила 1,3 млн. руб. Основные финансовые показатели Добровского района за 2004 – 2006 гг. представлены в таблице 3.

Таблица 3.

Финансовые показатели за 2004 – 2006 гг.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатель | Год | | |
| 2004 | 2005 | 2006 |
| Балансовая прибыль, убыток | -16222 | 4632 | 3790 |
| Предприятия, получавшие прибыль, к общему количеству предприятий % | 44.4 | 60.9 | 55.1 |
| Предприятия, получавшие убыток, к общему количеству предприятий % | 55.6 | 39.1 | 40.6 |
| Просроченная дебиторская задолженность | 12260 | 54539 | 59230 |

Данная таблица показывает, что в районе ухудшается финансовое положение предприятий. Возрастает количество предприятий, получающий убыток. Также наблюдается повышение дебиторской задолженности.

Аттестат о среднем (полном) общем образовании в среднем за данный промежуток времени получили 258 учащихся, из них награждены золотыми медалями 9 человек, серебряными 24 человека. В 2006 году продолжили участие в эксперименте по введению ЕГЭ. С целью выявления и развития творческих способностей учащихся в среднем проведено 20 районных предметных олимпиад, в которых приняли участие 559 учащихся.

Продолжилась реализация приоритетного национального проекта «Образование». В его рамках прошли конкурсы общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы. Всего расходы на содержание системы образования района в среднем за данный промежуток времени составили 170 млн.696 тыс. рублей. На реализацию мероприятий по социальной защите населения в среднем за данный промежуток времени израсходовано 49297 тыс. руб.

Областная целевая программа «Молодая семья» нашла большую поддержку среди молодежи. Единовременное пособие на рождение ребенка неработающим родителям получило 55 человек. Неработающие пенсионеры, которые получают пенсию ниже прожиточного минимума и не имеют льгот, в количестве 694 человек ежемесячно получают доплату по 174 рубля.

Основные проблемы социально-экономического развития:

* низкий уровень жизни населения муниципального образования;
* высокий уровень безработицы;
* сложная медико-демографическая ситуация;
* недостаточно развитая материально-техническая база учреждений социальной сферы (здравоохранения, образования, культуры);
* отсутствие современной инфраструктуры для развития туризма;
* высокая изношенность объектов инфраструктуры ЖКХ;
* низкая обеспеченность населения жильем;
* высокий уровень износа основных производственных фондов;
* слабый уровень развития и низкая эффективность сельскохозяйственного производства.

Для анализа социально - экономического развития района используем SWOT-анализ. Стратегический анализ является основой для последующего выбора небольшого числа приоритетных направлений развития. Главные выводы стратегического анализа муниципального образования интегрированы в соответствии с принципами SWOT-анализа. Выявлены, с одной стороны, собственные сильные и слабые стороны муниципального образования (внутренняя среда), а с другой - определены возможности и угрозы, содержащиеся во внешней среде. [31, 220]

Результаты представлены в таблице 4.

Таблица 4.

SWOT – анализ муниципального образования

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Фактор | Сильные стороны (S) | Слабые стороны (W) |
| Географическое положение | * Разнообразие ландшафта * Достаточно мягкий климат | * Удаленное расположение относительно центра |
| Природная среда | Наличие уникальных заповедных мест | * Удаленность территории от центра РХ, в связи с этим низкое использование природной среды |
| Население | * Низкий уровень социальной конфликтности населения | * Высокий уровень смертности населения * Низкий уровень рождаемости * Высокий уровень зарегистрированной безработицы * Высокий процент населения пенсионного возраста |
| Социальная сфера | * Система социальной поддержки населения | * Устойчиво высокая заболеваемость социально значимыми заболеваниями * Неблагополучная криминогенная ситуация * Слабая материально-техническая база учреждений социальной сферы |
| Экономика | * Значительная природно-сырьевая база * Достаточные трудовые ресурсы | * Высокий инвестиционный риск * Высокие издержки сельхозпроизводства, вызванные сформировавшейся структурой в сельском комплексе |
|  | | Продолжение Таблицы 4. |
| Возможности (О) | | Угрозы (Т) |
| * Наличие частного сектора в сфере жизнеобеспечения и предоставления услуг * Возможность привлечения инвестиций * Наличие свободных промышленных площадок с коммуникациями для реализации инвестиционных проектов * Привлечение региональных средств для решения задач соцподдержки населения * Наличие лесосырьевой базы для развития деревообрабатывающей отрасли * Развитие туристического и культурно - досугового бизнеса * Активная социальная политика * Повышение эффективности бюджетных расходов * Расширение рынка продукции местных производителей * Развитие конструктивного взаимовыгодного партнерства между Администрацией муниципального образования и хозяйствующими субъектами * Благоприятная экономическая и правовая среда для развития предпринимательской деятельности | | * Негативные демографические процессы * Рост социальных болезней (алкоголизм, туберкулез, венерические заболевания) * Низкий уровень жизни населения * Высокий уровень безработицы |

Данная таблица подробно иллюстрирует проблемное поле в управление социально – экономическим развитием Добровского района.

Для выработки стратегии необходимо учитывать данные ситуационного анализа - SWOT-анализ. Предварительно рассмотрев сильные и слабые стороны организации, составим матрицу SWOT (табл. 4).

Таблица 5.

Матрица SWOT

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Возможности: 1. Возможность привлечения инвестиций. 2. Благоприятная экономическая и правовая среда. | Угрозы: 1. Негативные демографические процессы. 2. Высокий уровень безработицы |
| Сильные стороны: 1.Значительная природно – сырьевая база | ПОЛЕ "СИВ" Появление новых рынков – репутация. Расширение производства - активная роль маркетингового отдела, образованное руководство. | ПОЛЕ "СИУ" Социально невыгодные условия для производства. Влияние человеческого фактора развитие экономического потенциала |
| Слабые стороны: 1. Удаленность от центра 2. Высокий инвестиционные риск | ПОЛЕ "СЛВ" Развитие производственных мощностей. Снижение рисковых ситуаций | ПОЛЕ "СЛУ" Демографический кризис – торможение развития производства. Соотношение негативных социальных процессов порождает риск вложения капитала. |

Считается, что при выработке стратегии основное внимание нужно уделить полю "СИВ", так как оно дает возможность для развития. Сопоставление на поле "СИВ" возможности привлечения инвестиций с сильными сторонами создает благоприятные условия прежде всего в отношении расширения производства. В этом случае необходимо применить активную атакующую стратегию, расширить, как уже было сказано, производство и позиционироваться на новых ценовых сегментах. На поле "СИУ" угрозы усиления негативных социальных процессов касаются прежде всего развития экономики. С учетом сильных сторон стратегию можно определить как оборонительную, так как необходимо учитывать также факторы, попавшие на поле "слабость и угроза".

**2.3 Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления Добровского района**

Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Правовая основа местного самоуправления – это совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

К муниципальным правовым актам Добровского района относятся:

- Устав района;

- правовые акты, принятые на местном референдуме;

- нормативные и иные правовые акты районного Совета, администрации;

- правовые акты, постановления и распоряжения главы района, иных должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных настоящим Уставом.

Устав района и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории района. Районный Совет по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Липецкой области, настоящим Уставом принимает решения, устанавливающие правила обязательные для исполнения на территории района, а также решения по вопросам организации деятельности районного Совета.

Председатель районного Совета издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности районного Совета. Глава района в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Липецкой области, настоящим Уставом и нормативными правовыми актами районного Совета, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Липецкой области, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации района.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами районного Совета, главой района, представительными органами поселений, инициативными группами граждан. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты. Нормативные правовые акты районного Совета, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств районного бюджета могут быть внесены на рассмотрение районного Совета только по инициативе главы района или при наличии его заключения. Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения района, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которого входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан) определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца. [12, 180]

Устав района, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в Устав района подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Изменения и дополнения, внесенные в Устав района и изменяющие структуру органов местного самоуправления района, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий районного Совета, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в Устав указанных изменений и дополнений. Нормативный правовой акт, принятый районным Советом, направляется главе района для подписания и обнародования в течение пяти дней. Глава района имеет право отклонить указанный нормативный правовой акт. В этом случае данный нормативный правовой акт в течение десяти дней возвращается в районный Совет с мотивированным обоснованием его отклонения, либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава района отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается районным Советом. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей от установленной численности депутатов районного Совета, он подлежит подписанию главой района в течение семи дней и обнародованию. Нормативные правовые акты не подписанные и (или) не обнародованные, не направленные главой района для повторного рассмотрения районным Советом, либо не подписанные в случае отсутствия главы района или невозможности исполнения им должностных обязанностей по истечении четырнадцати дней подписываются и обнародуются председателем районного Совета. Нормативные правовые акты главы района вступают в силу со дня их подписания, если иное не оговорено в самих актах. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами области, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации, уполномоченным органом государственной власти области. [11, 56]

Однако наблюдается несоответствие принятых нормативных актов федеральным законам. Муниципальный законодатель в условиях явной недостаточности норм регулирования, заложенной в федеральном законе, установил достаточно широкий правовой предел регулирования территориальной организации самоуправления.

В процессе анализа юридических свойств устава делается вывод о том, что нормы ст. 57 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон), допускающие возможность восполнить пробел в праве при отсутствии законодательства субъекта РФ правовыми нормами устава муниципального образования, не позволяют обеспечить соблюдение принципа законности, соответствие устава законодательству субъекта РФ. Временное правовое регулирование отношений, предусмотренных ст. 57 Федерального закона, целесообразно осуществлять в переходных положениях устава.

Значительный объем регулирования осуществляется в уставе. На основе законодательства субъекта РФ при этом соотношения объема регулирования между уставом муниципального образования и законами субъекта РФ в Федеральном законе точно не определено. В разных субъектах РФ не одинаково подходят к проблеме соотношения правового регулирования основных вопросов местного самоуправления.

Анализ вопросов уставного регулирования позволил выяснить противоречия и не согласованность норм Федерального закона, связанные с определением наименования органов местного самоуправления, установлением их компетенции, определением порядка отзыва выборных должностных лиц в результате утраты доверия населения и других вопросов организации деятельности иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Эти вопросы в одних статьях Федерального закона отнесены к предмету совместного законодательного и уставного регулирования, в других - только к предмету самостоятельного уставного регулирования.

На основе анализа структуры устава городов делается вывод о необходимости разработки теоретических положений, определяющих внутреннее содержание устава, порядок его организационного построения, согласованность и последовательность расположения его составных частей. Структура устава обуславливается: обязательными положениями, отнесенными к предмету уставного регулирования федеральным и региональным законодательством; дополнительными положениями, относящимися к предмету самостоятельного уставного регулирования; правилами и средствами юридической техники, территориальными, национальными особенностями, историческими и иными местными традициями.

Нормотворчество на уровне района области в вопросах урегулирования правового положения привело к множеству противоречий по отношению к Федеральным нормам. В отдельных районах не учитывалось мнения населения местного самоуправления, в других ущемлялись права. За период с момента принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления…» до начала 2003 года в Верховном суде РФ и Конституционном суде РФ рассматривались десятки дел о противоречии местного законодательства федеральному и о их конституционности.

Таким образом, выявлены следующие недостатки:

1. Нецелесообразность полностью регулировать в законе такие вопросы, как порядок формирования органов местного самоуправления, определение компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, сроков их полномочий, порядок подотчетности перед населением, управление муниципальной собственностью и предусматривать определенный объем для регулирования уставом. Часть таких вопросов, как бюджет, налоги, экономические и финансовые основы, собственность не может быть полностью передана на усмотрение органов местного самоуправления, поскольку различные подходы в разных муниципальных образованиях, в конечном счете, могут подорвать единые основы бюджетной, налоговой, финансовой системы страны.
2. Необоснованность расширения перечня вопросов местного значения, включение в этот перечень вопросов государственного управления или отдельных полномочий органов государственной власти.

**Глава 3. Основные аспекты определения границ местного самоуправления Добровского района**

**3.1 Критерии определения границ муниципального образования**

**Границы муниципальных образований** — границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации. Установление границ муниципальных образований осуществляется при соблюдении ряда требований:

- территория субъекта Российской Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями;

- территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории включаются в границы муниципальных районов;

- территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования жителей соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для разрытия поселения;

- в состав территории поселения включаются земли независимо от формы собственности и целевого назначения;

- в границах городского поселения могут находиться один город или один поселок городского типа с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;

- в границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый);

- сельские населенные пункты с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входят в состав городских или сельских поселений;

- в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения могут обладать сельские населенные пункты с численностью населения менее 1000 человек;

- на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельские населенные пункты с численностью населения менее 100 человек могут не наделяться статусом поселений и не входить в состав поселений, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

- размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения;

- границы поселения, включающего территории двух и более населенных пунктов, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района. [25, 67]

Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов:

* на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях;
* границы поселения не могут пересекать границы населенного пункта;
* территория поселения не может находиться внутри границ другого поселения;
* в территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов;
* границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления отдельных государственных полномочий на всей территории муниципального района;
* границы муниципального района не могут пересекать границы поселения.

**Изменение границ муниципального образования** — изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации. С инициативой по изменению границ муниципального образования могут выступать население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образование оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. [19, 308]

Если изменение границ муниципальных районов влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, то при этом требуется согласие населения данных поселений и (или) населенных пунктов, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Аналогично, если изменение границ поселений влечет отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, то при этом требуется согласие населения данных населенных пунктов, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Если изменение границ муниципальных районов и поселений не влечет отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, то согласие населения выражается опосредованно через представительные органы соответствующих муниципальных районов и поселений. Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения (см. «границы муниципальных образований») после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений не является достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ поселений. [20, 405]

**Преобразование муниципальных образований** — объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа. Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

С инициативой по преобразованию муниципального образования могут выступать население, органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

**Если объединение двух и более поселений не влечет изменения границ иных муниципальных образований,** то оно осуществляется с согласия населения каждого из поселений, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан.

**Если объединение двух и более муниципальных районов не влечет изменения границ иных муниципальных образований,** то оно осуществляется с учетом мнения населения, которое выражается опосредованно представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

**Если разделение поселения влечет образование двух и более поселений,** то оно осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, которое выражается путем голосования либо на сходах граждан.

**Разделение муниципального района** осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение.

Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение.

Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Принципы установления границ муниципальных образований. Для обеспечения единого подхода к определению территорий муниципальных образований ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ были сформулированы четкие принципы установления их границ. Для муниципальных районов были введены:

- требование установления границ с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на территории района отдельных государственных полномочий;

- принцип транспортной доступности, в соответствии с которым границы муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

При этом Законом было определено, что требование транспортной доступности при установлении границ района может не выполняться на территориях с низкой плотностью населения.

При установлении границ сельских поселений, состоящих из нескольких населенных пунктов, по Закону должно было выполняться требование пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

В отношении городских округов было установлено, что городским округом является городское поселение; соответственно состав территории городского округа аналогичен составу территории городского поселения. При этом обязательным условием наделения городского поселения статусом городского округа признано наличие у городского округа и прилегающего муниципального района социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления этих муниципальных образований вопросов местного значения городского округа и муниципального района соответственно и переданных отдельных государственных полномочий. [30, 380]

Таким образом, перечисленные выше принципы и ограничения на процесс формирования муниципальных образований должны были обеспечить создание унифицированной системы местного самоуправления на территории всей Российской Федерации. Однако уже в первые месяцы реализации реформы местного самоуправления были выявлены существенные недостатки законодательного регулирования территориальных основ организации местного самоуправления.

Существенные затруднения при нарезке границ поселений были вызваны тем, что перечень территорий с низкой плотностью населения устанавливается на федеральном уровне, при этом к территориям с низкой или высокой плотностью относились в целом субъекты Федерации или районы субъектов Федерации. Однако в России нередко наблюдаются ситуации неравномерного распределения населения по территории отдельных районов, когда в районах с нормальной плотностью населения встречаются анклавы практически незаселенной земли (территории, занятые лесными массивами, заповедниками, территории населенных пунктов, где население составляет всего несколько человек, и т.п.). Разграничение этих территорий между поселениями соответствует нормам Закона, но практически не имеет смысла, поскольку большая часть территории таких поселений оказывается незаселенной. Тем не менее эта проблема осталась без внимания законодателей при внесении изменений в законодательство о местном самоуправлении.

Недостатки законодательного регулирования процедуры установления границ и наделения статусом городского округа заключались прежде всего в том, что Закон № 131-ФЗ в его первоначальной редакции не содержал норм, которые бы разрешали сохранение административных центров районов в городах, получивших статус городского округа. Для урегулирования этого вопроса в конце 2004 г. в Закон были включены нормы о том, что городской округ может являться административным центром муниципального района.

**3.2 Перспективы развития муниципального образования Добровского района**

В районе имеются все необходимые условия для успешной животноводческой деятельности: достаточные площади естественных сенокосов и пастбищ, трудовые ресурсы. С целью поднятия стимула в ведении личного подворья и улучшения генетического потенциала сельхозживотных, реализуется целевая программа «Развитие агропромышленного комплекса в муниципальном образовании Добровский район на период 2006-2010 годы», в плане мероприятий которой приобретаются телята мясомолочного и мясного направления с целью поднятия стимула в ведении личного подворья и улучшения генетического потенциала сельхозживотных. В результате эффективных методов хозяйствования в сочетании с государственной и муниципальной поддержкой рост поголовья животных составит 20% к уровню 2006 года.

Увеличение поголовья скота и наращивание его продуктивности тесно взаимосвязано с кормовой базой. В связи с этим сельхозпредприятия планируют уже в 2007 году приобрести кормоцех и кормоизмельчители. С целью повышения продуктивности кормовых угодий будут внедряться перспективные кормовые культуры (Рисунок 2).



Рисунок 2. Прирост объёмов сельхозпродукции

Эффективность мероприятий в растениеводстве будет достигнута в результате внедрения и использования современных средств защиты растений и ресурсосберегающих технологий.

Цель политики в сфере развития малого предпринимательства - создание условий, обеспечивающих развитие малого предпринимательства для роста численности населения с повышенным уровнем платежеспособного спроса.

Основные задачи:

* создание благоприятных условий для деятельности малого бизнеса;
* развитие финансовых технологий поддержки малого предпринимательства;
* расширение круга субъектов малого предпринимательства;
* укрепление социального статуса предпринимателей;
* совершенствование инфраструктуры поддержки малого предпринимательства.

В рамках преобразований в жилищно-коммунальной сфере предполагается:

* осуществление технического перевооружения коммунального хозяйства на энерго- и ресурсосберегающие технологии;
* создание инвестиционной привлекательности коммунального хозяйства;
* обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;
* недопущение экономически необоснованного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
* совершенствование адресной защиты малообеспеченных граждан, упорядочение системы предоставления жилищных субсидий.

Цель политики в сфере социальной поддержки населения - создание условий для реализации социальных гарантий человеку. [2, 168]

Основные задачи:

* снижение бедности, смягчение ее негативных последствий;
* улучшение положения и качества жизни граждан из так называемых групп риска;
* развитие системы социальной адресной помощи.

Для решения поставленных задач необходимо:

* создать необходимые условия для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества базовых социальных услуг;
* расширить масштабы реабилитации инвалидов и развивать социальную инфраструктуру, обеспечивающую нормальную жизнедеятельность инвалидов.

Основной целью налоговой политики является поддержание экономического роста в муниципальном образовании.

Для достижения поставленной цели необходима реализация следующих направлений:

* содействие экономическому росту путем поддержки инвестиционной и инновационной деятельности на территории муниципального образования;
* ориентация на поиск резервов роста налогового потенциала муниципального образования;
* совершенствование системы эффективного управления муниципальным имуществом.

Цели политики в сфере труда и занятости:

* формирование условий для занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
* согласование интересов работников и работодателей, предупреждение коллективных трудовых споров. [3, 212]

Основные задачи:

* сокращение уровня безработицы в условиях ограниченных экономических и финансовых возможностей, проведение активной политики предотвращения массовых высвобождений;
* создание условий для трудоустройства безработных граждан;
* смягчение последствий безработицы;
* обеспечение занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске подходящей работы;
* ориентация экономически активного населения на новые формы занятости и трудовых отношений;
* создание во внебюджетном секторе экономики системы гарантий минимального уровня заработной платы не ниже прожиточного минимума на основе коллективных договоров и соглашений на всех уровнях социального партнерства;
* создание эффективной системы управления условиями и охраной труда;
* развитие системы социального партнерства.

Для реализации поставленных задач необходимо осуществить:

* разработку и реализацию муниципальных, программ содействия занятости населения с учетом рынка труда, принятие мер по выводу муниципального образования из критической ситуации на рынке труда;
* разработку и реализацию программы общественных работ;
* совершенствование профориентационных услуг, в том числе для выпускников общеобразовательных школ, расширение объемов и видов профессионального обучения, переобучения и повышения квалификации в соответствии с требованиями рынка труда;
* поддержку частного предпринимательства и индивидуальной трудовой деятельности, развитие фермерства, самозанятости;
* обеспечение согласованности действий службы занятости с органами муниципальной власти, а также работодателями в решении проблемы занятости населения;
* повышение эффективности коллективно-договорного регулирования трудовых отношений, процедур переговорного процесса.

Основная цель в сфере образования - создание условий для реализации социальных гарантий человека на образование, обеспечение его высокого качества в соответствии с потребностями личности и государства.

Задачами муниципальной политики в сфере образования являются повышение качества образовательных услуг, обеспечение равного доступа к качественному образованию. Основные усилия по реализации политики в области общего образования должны быть направлены на:

* обновление содержания и структуры общего образования;
* введение новых образовательных стандартов общего среднего образования, обеспечивающих принцип непрерывности образования;
* расширение вариативности образовательных программ ;
* совершенствование системы выявления и поддержки учащихся, проявивших выдающиеся способности по отдельным предметам;
* развитие материальной базы и техническое переоснащение объектов образования с использованием современных учебников, наглядных пособий и информационных технологий и повышение на этой основе качества образования;
* активизацию осуществляемых учреждениями образования научных исследований путем развития системы грантов;
* расширение практики программно-целевого планирования бюджетных, направляемых на развитие образования, включая информатизацию отрасли, развитие учебно-лабораторной базы. [4, 92]

Необходимо сосредоточить усилия на решении задач в рамках каждого направления, решение которых предполагается в результате реализации мероприятий среднесрочной программы социально-экономического развития муниципального образования Добровский район.

**3.3 Прогноз социально – экономического развития Добровского района**

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Добровский район на среднесрочную перспективу и на период до 2015 года разработана в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

С целью обеспечения эффективного управления социально-экономическими процессами муниципального образования Добровский район, для решения стратегических задач необходима разработка плана действий, увязывающего различные элементы муниципальной экономической и социальной политики с ресурсными и финансовыми возможностями территории.

В связи с этим основные направления стратегии социально-экономического развития муниципального образования Добровский район на 2007 - 2011 годы и на период до 2015 года определяют систему целей и приоритетов социально-экономического развития района на средне- и долгосрочную перспективу, основанную на ресурсном потенциале территории и уровне его использования в современных условиях.

Главной целью стратегии является определение основных направлений развития муниципального образования Добровский район, обеспечивающих экономический рост и уровень жизни населения муниципального образования.

Значительная природно-сырьевая база в сочетании с трудовыми ресурсами территории, основу которых составляет предприятий производственной сферы, организаций малого бизнеса, здравоохранения, образования, социальной защиты - те ресурсы, которые должны быть использованы для достижения поставленных целей и дальнейшего социально-экономического развития территории.

Целью социально-экономической политики является повышение уровня жизни населения на основе производственного роста субъектов экономики, обеспечение нормального функционирования отраслей социальной сферы, максимально возможной занятости населения.

Для достижения поставленной цели органам муниципальной власти в период до 2015 года предстоит решить следующие основные задачи:

* создание эффективной системы муниципального управления;
* определение точки роста, способной создать импульс для развития экономики территории;
* повышение и стимулирование инвестиционной привлекательности с целью привлечения в экономику района инвестиций;
* формирование условий и стимулов для дальнейшего развития малого предпринимательства;
* рациональное использование и устойчивое воспроизводство природных ресурсов, оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды;
* создание новых рабочих мест, содействие решению проблемы занятости.

Цель совершенствования и развития основ местного самоуправления -повышение эффективности решения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления.

Приоритетные задачи политики в области развития местного самоуправления:

* формирование финансово-экономической базы местного самоуправления,
* выработка принципов взаимодействия органов муниципальной власти и органов местного самоуправления, в том числе обеспечения реализации отдельных полномочий;
* формирование муниципальной собственности как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;
* разграничение полномочий и соответствующих материальных и финансо вых ресурсов между органами муниципальной власти и органами местного самоуправления;
* обеспечение бюджетов поселений для покрытия минимально необходимых бюджетных расходов, устанавливаемых на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, с учетом специфики поселений;
* обеспечение передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных полномочий, которыми они наделяются.

Приоритетные направления в сфере образования:

* создание условий для реализации конституционного права и равных возможностей обучающихся на получение образования;
* достижение нового современного качества дошкольного, начального, основного и среднего (полного) общего и дополнительного образования;
* формирование механизмов общественного управления образовательными учреждениями, способствующих открытости системы;
* повышение уровня материально-технического обеспечения образовательных учреждений;
* обеспечение условий для сохранения и укрепления здоровья воспитанников муниципальных дошкольных образовательных учреждений;
* совершенствование системы воспитания, развитие новых технологий воспитательного процесса;
* реализация национального проекта «Образование».

Приоритетные направления в сфере здравоохранения:

* реализация Программы развития здравоохранения муниципального района на 2006-2010 годы и период до 2015 года;
* реализация в районе первого этапа отраслевой программы «Общая врачебная (семейная) практика»;
* создание инфраструктуры и расширение сферы деятельности районного центра здоровья;
* реализация национального проекта «Здоровье».

Приоритетные направления в сфере культуры:

* + - развитие механизмов взаимосвязи культурной политики на уровне района и поселений;
    - укрепление единого культурного пространства района;
    - организация взаимодействия муниципального района и поселений на его территории в сфере культуры;
    - отработка и адаптация новых организационно-правовых и финансовых механизмов деятельности муниципальных учреждений культуры в условиях реформирования бюджетного процесса;
    - совершенствование инфраструктуры сферы культуры, способность удовлетворить духовные и творческие потребности всех социальных категорий населения;
    - разработка и реализация районной программы развития сферы культуры;
    - повышение эффективности использования культурных ресурсов для социально-экономического развития территорий;
    - административное, нормативно-правовое, методическое, информационное, кадровое, материально-техническое обеспечение отрасли.

Приоритетные направления в сфере молодежной политики:

* повышение уровня социально-культурного развития молодежи, востребованности ее творческого потенциала;
* поддержка деятельности детского и молодежного общественного движения;
* повышение уровня гражданского правового и патриотического воспитания молодежи;
* социальная адаптация молодежи.

Приоритетные направления в сфере социальной защиты населения:

* обеспечение назначения и своевременной выплаты в соответствии с действующим законодательством пособий, доплат, надбавок, компенсаций семьям, имеющим детей;
* социальная поддержка и социальное обслуживание всех категорий граждан, нуждающихся в социальной защите;
* развитие системы социальных служб;
* защита трудовых прав граждан, обеспечение государственных гарантий в области труда;
* развитие системы учреждений социальной защиты населения.

Приоритетные направления в сфере охраны окружающей среды:

* минимизация загрязнения окружающей среды путем нормирования природопользования, осуществления мониторинга, управления и контроля в области охраны окружающей среды;
* реализация природоохранных мероприятий природопользователями;
* проведение экологического информирования и образования населения.

Приоритетные направления в сфере занятости населения:

* взаимодействие центра занятости населения, работодателей, администрации района по вопросам занятости населения;
* оказание содействия центру занятости по организации подготовки кадров под конкретные рабочие места по заявкам работодателей;
* оказание содействия в трудоустройстве гражданам, ищущим работу и безработным гражданам, включая организацию временной занятости подростков в свободное от учебы время; временную занятость безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите;
* организация общественных работ;
* профессиональная ориентация, профессиональное обучение, переобучение и повышение квалификации безработных граждан;
* организация ярмарок вакансий рабочих и учебных мест;
* создание рабочих мест для молодежи, инвалидов, женщин.

Приоритетные направления в сфере промышленности:

* формирование новых и развитие существующих видов бизнеса, создание благоприятного климата для привлечения инвестиций;
* поддержка и развитие существующего производственного потенциала;
* развитие социального партнерства.

Приоритетные направления в сфере сельского хозяйства:

* реализация целевых программ в сфере агропромышленного комплекса района;
* поддержка и развитие существующего сельскохозяйственного потенциала;
* реформирование и финансовое развитие агропромышленного комплекса;
* развитие социальной сферы и инженерной инфраструктуры в сельских поселениях;
* реализация мер для повышения престижности проживания в сельской местности;
* формирование в сельских поселениях эффективного бизнеса с целью обеспечения более высокого уровня социального потребления за счет роста собственных доходов населения;
* эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения и генетического потенциала в животноводстве;
* повышение уровня профессиональной подготовки и переподготовки работников АПК;
* реализация национального проекта «Развитие АПК».

Приоритетные направления в сфере строительства:

* создание условий для развития жилищного строительства, в том числе индивидуального, на территории района;
* привлечение жителей района к долевому участию в строительстве жилых домов;
* создание условий для развития строительной базы района;
* реализация национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России».

Приоритетные направления в сфере ЖКХ:

* обеспечения эффективного и надежного функционирования ЖКХ;
* поддержание жилищного фонда;
* финансового оздоровления жилищно-коммунальных предприятий;
* создания новых условий для снижения издержек и повышения качества жилищно-коммунальных услуг;
* привлечения инвестиций в ЖКХ.

Приоритетные направления в сфере розничной торговле и сфере услуг:

* повышение уровня торгового обслуживания;
* предоставление качественных бытовых услуг, услуг связи;
* повышение туристической привлекательности района, развитие туризма и отдыха;
* обеспечение безопасного транспортного обслуживания населения.

Приоритетные направления в бюджетной сфере:

* формирование бюджета района на основе стратегических приоритетов развития;
* повышение обоснованности и точности бюджетного планирования;
* осуществление мониторинга финансово-бюджетной базы района;
* привлечение средств федерального, регионального бюджетов и других источников для долевого финансирования.

Приоритетные направления в сфере развития муниципального сектора:

* совершенствование механизмов управления собственностью;
* эффективное взаимодействие с муниципальными предприятиями и учреждениями;
* повышение ответственности балансодержателей и арендаторов муниципального имущества за его целевым использованием и сохранностью;
* осуществление мониторинга использования муниципальной собственности.

Таким образом, определены и охарактеризованы критерии границ муниципального образования, а именно даны принципы их обоснования. Выявлены в ходе работы нечеткости и даны их решения. По основным направлениям политики администрации Добровского района разработаны предложения по повышению эффективности от их реализации. Особое внимание уделено развитию социально – экономического направления Добровского района. Установлена цель - определение основных направлений развития муниципального образования Добровский район, обеспечивающих экономический рост и уровень жизни населения муниципального образования, и разработаны в соответствии с ней задачи.

**Заключение**

Управление и самоуправление в России должны строиться с учетом всей специфики российского общества и государства. При формировании институтов власти и управления необходимо сочетать интересы как всех народов России, так и народов исторически сложившихся территориальных образований. Местные органы власти также следует формировать с обязательным учетом многонационального состава населения каждой республики, области, края и округа.

Местное самоуправление выступает как важный инструмент проведения широкомасштабных реформ различных сторон общественной и государственной жизни. Вопрос о территориальной организации местного самоуправления все годы становления местного самоуправления в нашей стране остается одним из актуальных и спорных, вызывающих оживленные дискуссии в кругах научных и практических работников.

С точки зрения возможностей их применения органами местного самоуправления и соответствия базовым критериям управления развитием в современных методиках оценки уровня социально-экономического развития можно выделить ряд достоинств и недостатков. Наиболее существенными недостатками являются незначительное внимание, уделяемое оценке управленческого воздействия на уровень развития и недооценка значимости социальной и экологической составляющих развития. Кроме того, оценка собственно процесса по формальным признакам (последовательности этапов, соблюдения процедур и т.д.) недостаточно увязывается с оценкой реальных результатов управленческого воздействия.

На практике местное самоуправление работает малоэффективно и недостаточно востребовано государством. Выявлены основные причины:

— отсутствие целостной системы государственного территориального управления;

— неточность в определении компетенции уровней власти;

— недостаточное понимание сущности местной власти и ее возможностей;

— противодействие усилению местной власти со стороны региональных элит в связи с конкуренцией при распределении ресурсов и полномочий;

— слабость экономической и финансовой базы муниципальных образований;

— несогласованность и недостаточная проработанность законодательства;

— недостаточная подготовленность кадров;

— недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения;

— недостаточно рациональная территориальная организация;

— неоптимальные структуры органов управления;

— непроработанность и неэффективность механизмов контроля за деятельностью местного самоуправления как со стороны государства, так и со стороны населения.

Объективные проблемы местного самоуправления нередко усугубляются субъективными факторами, в частности, неумением или нежеланием соответствующих должностных лиц вырабатывать согласованные решения, направленные на взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в интересах населения.

Подтверждена актуальность избранной темы. Обусловлена необходимость разработки целостностной концепции территориальной организации местного самоуправления, соответствующей современным условиям.

В теоретической части определены три основных типа муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). Городские округа являются одноуровневыми муниципалитетами. На территории муниципальных районов создается двухуровневая система местного самоуправления, при которой на одной и той же территории действуют два типа муниципалитетов - муниципальные районы и поселения. Определены территориальные особенности местного самоуправления на протяжении нескольких веков с начала становления в России.

Во второй части выявлены следующие недостатки:

* нецелесообразность полностью регулировать в законе такие вопросы, как порядок формирования органов местного самоуправления, определение компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления, сроков их полномочий, порядок подотчетности перед населением, управление муниципальной собственностью и предусматривать определенный объем для регулирования уставом.
* необоснованность расширения перечня вопросов местного значения, включение в этот перечень вопросов государственного управления или отдельных полномочий органов государственной власти.

В третьей части определены и охарактеризованы критерии границ муниципального образования, а именно даны принципы их обоснования. Выявлены в ходе работы нечеткости и даны их решения. По основным направлениям политики администрации Добровского района разработаны предложения по повышению эффективности от их реализации. Особое внимание уделено развитию социально – экономического направления Добровского района. Установлена цель - определение основных направлений развития муниципального образования Добровский район, обеспечивающих экономический рост и уровень жизни населения муниципального образования, и разработаны в соответствии с ней задачи.

Цель данной работы – совершенствование территориальной организации муниципального образования на примере Добровского района – достигнута, задачи решены.

**Список литературы**

1. Федеральный закон “ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ
2. Анализ финансовой отчетности: учебник/ Л.В. Донцова, Н.А. Никифорова. 5 – изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «Дело и сервис», 2007. – 368 с.
3. Анализ финансовой отчетности: учебник/Б.Т. Жарылгасова, А.Е. Суглобов. – М.: КНОРУС, 2006. – 312 с.
4. Анализ финансовой отчетности: Учебное пособие для вузов/Ю.В. Радченко. – 2 – е изд., доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. – 192 с.
5. Бенков П.П. Экономические новости. Добровские известия. – 2005, № 1, с. 2
6. Бюджетная система России/ Под ред. Проф. Г.Б.Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 389 с.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст.6. – М.: ТК Велби, Из-во Проспект, 2005. – 208 с.
8. Вавенков И.В. Социально – экономическое развитие района. Добровские известия. – 2006, № 1, с. 6
9. Васильев А.А. Муниципальное управление. Конспект лекций. - Н.Н., 2000. – 530 с.
10. Васильев В.И. Местное самоуправление. – М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. – 453 с.
11. Веснин В.Р. Практический менеджмент персонала: Пособие по кадровой работе. – М.: Юристъ, 2001. – 496 с.
12. Гильяров О.Ю. Добровский район. Добровские известия. – 2007, № 2, с. 6
13. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. – М.: Изд.-торговая корпорация «Дашков и К», 2002. - 290 с.
14. Гончаров В.В. В поисках совершенства управления: Руководство высшего управленческого персонала. - М., 2004. – 293 с.
15. Государственное и муниципальное управление. Справочник. / Под ред. Глазуновой Н.И., Забродина Ю.М., Поршнева А.Г. - М., 2003. – 320 с.
16. Демьянченко А.Н., Обушенков А.Л. Муниципальное управление: учебное пособие. -М. - 2000. - 130 с.
17. Жаравин Д.П. Формирование механизма реализации муниципальной стратегии. // Журнал РАН. – 2004. - № 2.
18. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация. - СПб.: Наука, 2003. - 235 с.
19. Коротков Э.М. Исследование систем управления: Учебник для вузов/Гос. ун-т. управления . 2-е изд. Дополненное и переработанное. - М. ДеКа, 2003. – 336 с.
20. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. – М.: Юрист, 2000. – 428 с.
21. Лепешкин А.И., Ким А.И. и др. Курс советского государственного права т. 2, - М., 1962, - с. 407
22. Липецкий статистический ежегодник: сб. Липецкстат. 2005. – 410 с.
23. Липецкий статистический ежегодник: сб. Липецкстат. 2006. – 320 с.
24. Липецкий статистический ежегодник: сб. Липецкстат. 2007. – 380 с.
25. Местного самоуправления в России: состояние, проблемы, перспективы. М. - 2004.- 166 с.
26. Мишин В.М. Исследование систем управления: Учеб. для вузов. – М.:ЮНИТИ. 2003. – (Проф. учебник). – 527с.
27. Мухин В.И. Исследование систем управления: Анализ и синтез систем управления: Учеб для вузов. – Экзамен, 2002 - 384 с.
28. Приложение № 1 к решению Совета муниципального образования Добровский район «О бюджете муниципального образования Добровского района на 2005 год» от 2004 года.
29. Устав администрации Добровского района от 12.05. 1995.
30. Шугрина Е.С. Муниципальное право. 2-е мзд., доп. и пераб. – М.: Дело, 2000. – 496 с.
31. Экономический анализ финансово - хозяйственной деятельности. Учебник для ср. проф. образования/Под общ. ред. М.В. Мельник; Финансовая Академия при Правительстве РФ. – М.: Экономистъ, 2004. – 320 с.
32. Экономический анализ хозяйственной деятельности: Учебник Э.А, Маркарьян, Г.П. Герасименко, С.Э. Маркарьян. – Изд. 2-е, исправ. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 560 с.
33. www.admlr.lipetsk.ru официальный сайт администрации Липецкой области