

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

ACTUAL PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: REGIONAL ASPECT

**N. Naumova
O. Puzanova**

Summary. The article is devoted to the actual problems of the state of local self-government at the regional level in the context of legal regulation, shows the experience of the law on local self-government as a way of self-organization of citizens. On the basis of best practices identified promising trends in the development of this institution in the mechanism of formation of civil society.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, local government, democracy, civil society, municipal employees.

Наумова Наталья Валерьевна

К.п.н., доцент, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Владимир
natalya.naumova.69@list.ru

Пузанова Олеся Александровна

К.ю.н., доцент, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Владимир
puzanovaolesya@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам состояния местного самоуправления на региональном уровне в контексте правового регулирования, показан опыт реализации закона о местном самоуправлении как способа самоорганизации граждан. На основе лучших практик определены перспективные тенденции развития данного института в механизме становления гражданского общества.

Ключевые слова: Конституция РФ, местное самоуправление, народовластие, гражданское общество, муниципальные служащие.

На протяжении истории развития народовластия, представительной и непосредственной демократии в России изменялись и основы местного самоуправления, совершенствовались они и законодательно. Усилившиеся тенденции демократизации общества и государства, выявляют и потребность в усовершенствовании существующей системы местного самоуправления с учетом исторического и современного российского опыта.

Сегодняшняя модель местного самоуправления в Российской Федерации основана на нормах Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, а также других нормах российского права, регламентирующих отношения в данной сфере. Но практика показывает, что до сих пор остаются не урегулированными ряд вопросов, что не может не отражаться на развитии местного самоуправления в целом. Таким образом, объективно назрела необходимость в выявлении тех вопросов, которые тормозят развитие данного института, с целью дальнейшего их решения посредством законодательного закрепления.

В своем Послании Федеральному Собранию в 2018 году Президент Российской Федерации В.В. Пу-

тин отметил, что «укрепление местного самоуправления наравне с такими институтами, как демократия, гражданское общество, судебная система, должно расширить пространство свободы в нашей стране и обеспечить ее динамичное развитие» [6]. При этом, в Послании не говорится о каких-то масштабных изменениях в муниципальной организации и ее законодательном регулировании. Основной упор делается на развитие городов и сельских территорий, на решение инфраструктурных проблем и внедрение новых технологических решений, способных вывести на другой уровень эффективность государственного и муниципального управления.

На сегодняшний момент местное самоуправление остается важнейшим способом самоорганизации граждан, который в свою очередь является необходимым инструментом в механизме становления гражданского общества, а соответственно и укрепления демократических основ и улучшения качества жизни в российском государстве.

Наилучший метод решения повседневных жизненно важных для современного человека вопросов — развитие местного уровня власти. Насущные вопросы, такие как освещенность улиц, транспортное обеспечение, ка-

чество дорог и другие, необходимо решать, основываясь на мнение населения непосредственно конкретного муниципального образования. Решение данных вопросов определяет эффективность власти. Это основной фактор направляющий развитие местного самоуправления в Российской Федерации.

Формирование местного самоуправления на региональном уровне играет важную роль для развития регионов и страны. Если на Федеральном уровне больший упор делается на внесение изменений в законодательство, то на региональном уровне важно решить более насущные вопросы. Конечно, для каждого региона эти вопросы субъективны. Однако есть ряд вопросов характерных для различных регионов. Выделение и анализ проблем в регионах поможет в дальнейшем определить те перспективные направления развития местного самоуправления в целом в РФ. Такие вопросы необходимо рассмотреть на примере отдельных регионов, с учетом их исторических традиций и специфики самой территории.

Подробно рассмотреть состояние местного самоуправления в Российской Федерации на настоящий момент можно на примере нескольких муниципальных образований.

Так, например, для Свердловской области одним из характерных рисков для местного самоуправления является низкое участие населения в решении вопросов местного значения. Практика участия населения в осуществлении местного самоуправления осуществляется следующими формами, как публичные слушания, обращения граждан, опросы граждан, территориальное общественное самоуправление.

Участие граждан в местном самоуправлении не регулярное, хотя и имеет место быть. Такое участие характерно для решения критических ситуаций.

Возникновение такой ситуации обусловлено низким уровнем информированности населения о формах участия в местном самоуправлении, отсутствием обратной связи со стороны администраций городов при работе с предложениями граждан. Так же существуют проблемы, которые связаны с организацией и проведением публичных слушаний и недостаточная заинтересованность органов местного самоуправления в развитии территориального общественного самоуправления.

Владимирская область является крупным историко-художественным центром русской земли. Во Владимирской области одним из основных препятствий для стабильной деятельности органов местного самоуправления является потеря самодостаточности и самофинансирования.

Существует ряд вопросов, решение которых изменило бы ситуацию в лучшую сторону. Один из таких вопросов — это уменьшение налоговых поступлений в местный бюджет, а так же сложность организации работы по решению вопросов местного значения, связанная с несбалансированностью местных и региональных налогов. Так, в Коврове в 2015 году из уплаченных налогоплательщиками города налогов, в городской бюджет отчислено 8,4%, в федеральный бюджет 30%, а в областной 61,6%. Отсутствие четкой, научно обоснованной классификации доходов бюджетов приводит к неопределенности в методах разграничения обязательных платежей между бюджетами всех уровней бюджетной системы с учетом характерных для каждого уровня власти разных объемов полномочий по управлению налоговыми моделями.

Также несоответствие между необходимыми расходами местного бюджета и принятыми расходами местного бюджета влияет на нормальное функционирование местного самоуправления в части решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий.

В связи с тем, что законодательно предусмотрены различные подходы муниципальных образований для участия в областных программах некоторые муниципальные образования вынуждены отказываться от участия в большинстве областных программ, однако территории, не имеющие собственных доходов, в них участвуют. Это говорит не о нежелании участия в таких программах, а об отсутствии необходимых финансовых ресурсов.

Отсутствие долгосрочного планирования социально-экономического развития так же влияет на функционирование органов местного самоуправления и снижает эффективность их деятельности.

И основная проблема — отсутствие инвестиционной привлекательности. На это влияет недостаток земли, обеспеченной инфраструктурой; недостаток прибыльных предприятий, которые бы могла инвестировать развитие проектов, а так же нехватка кадров, вынужденных искать рабочие места в соседних регионах. Также имеет место такая проблема как отсутствие собственных средств, необходимых для обустройства инженерных коммуникаций и для поддержания нормативного содержания дорог.

Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является Администрация города Владимира.

Глава администрации города осуществляет руководство администрацией города Владимира и наделен

в соответствии с Уставом муниципального образования город Владимир полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Владимира федеральными законами и законами Владимирской области [7].

Владимирской области присуща «двуглавая» система органов местного самоуправления, которая включает в себя главу муниципального образования и назначаемого главу администрации «сити-менеджера».

В таких городах как Гусь-Хрустальный, Муром, Ковров глава муниципального образования выбирается на муниципальных выборах и возглавляет администрацию.

Особый публично-правовой статус главы местной администрации закреплен в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава местной администрации подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования.

Глава местной администрации назначается на должность на основе контракта, согласно Федеральному закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и является муниципальным служащим [5]. В данных обстоятельствах глава местной администрации, как муниципальный служащий, подконтролен главе муниципального образования, как представителю нанимателя.

Решение вопросов местного значения при «двуглавой» системе местного самоуправления возлагается на выбранного на конкурсной основе главу администрации, то есть фактически управляет муниципальным образованием глава администрации. Из этого следуют затруднения в понимании населения, чья власть в муниципальном образовании важнее — главы муниципального образования или главы администрации муниципального образования, что отражается в поступлении обращений по решению местных вопросов в представительный орган власти.

«Двуглавая» система имеет более четкую вертикаль власти, но самостоятельность власти на местах и ее демократические начала теряют силу.

Существует множество факторов, влияющих на возникновение конфликтной ситуации между главой местной администрации и главой муниципального образования: законом не установлено четкое разграничение

ответственности за социальное, экономической и политической состояние муниципального образования, отсутствует правовое регулирование властных полномочий главы муниципального образования, как самостоятельного органа местного самоуправления по контролю за деятельностью «сити-менеджера», утрачены реальные полномочия по руководству муниципальным образованием главой в связи с переходом рычагов управления к «сити-менеджеру», осуществляющему исполнительно-распорядительные полномочия и прочее.

Очень полезным начинанием с точки зрения изучения лучших практик в прошедшем периоде были организованные обмены делегациями Владимирской области с Ярославской и Ивановской областями. Так же имеет место заимствование иностранного опыта в некоторых вопросах. Так, например, в марте 2004 г. официальная делегация администрации города Владимира в составе первого заместителя главы города Владимира Гарева, начальника управления информатизации Сергея Черникова и начальника отдела информационных систем Сергея Шутова, посетила город Эрланген (ФРГ). Цель визита — ознакомление с проектом «Электронное правительство» и состоянием его реализации в городе Эрлангене, а также поиск путей для сотрудничества в данной сфере. Был изучен опыт Эрлангена (центра «Электронное правительство» и Ведомства по информационной технике) в сфере информатизации органов управления (1991–2004 гг.) и опыт администрации г. Йены по реализации проекта «Электронное правительство» в сфере информатизации органов управления.

Данные проекты имеют большое значение для населения муниципального образования, так как помогают решить вопрос о том, в какую структуру направить запрос или жалобу.

Областная программа развития муниципальной службы во Владимирской области на 2009–2011 года завершена. Работники муниципалитетов имели возможность пройти переподготовку и повышение квалификации по этой программе.

Следующий этап — принята и реализуется усовершенствованная программа развития муниципальной службы администрации г. Владимира на 2014–2018 года. В это время по программе пройдут обучение 3000 муниципальных служащих. 294 муниципальных служащих пройдут профессиональную переподготовку.

Не смотря на увеличение внимания в области подготовки кадров, муниципальная служба не является престижной. В первую очередь это связано с заработной платой специалистов старшей и младшей групп должностей, которая составляет от 8~<000 до 18~<000 рублей,

в зависимости от уровня муниципального образования. Так же негативным фактором является значительное различие в социальных статусах и объемах социальных гарантий для муниципальных и государственных служащих, что приводит к разнице в размере пенсий за выслугу лет.

Калужская область на данный момент включает в себя 304 муниципальных образования, в том числе два городских округа — города Калуга и Обнинск и двадцать четыре муниципальных района. Муниципальные районы включают 26 городских поселений и 252 сельских поселения.

Во время проведения реформы местного самоуправления остро встал вопрос о структуре власти в муниципальных образованиях.

14 декабря 2004 года на консультативном Совете Глав муниципальных образований Калужской области было решено сформировать представительные органы местного самоуправления, а затем из состава депутатов избрать главу муниципального образования, который бы одновременно являлся председателем представительного органа и осуществлял свою деятельность, как правило, на неосвобожденной основе. Руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления глава местной администрации нанимался представительным органом на конкурсной основе, по контракту.

Преимущества данной схемы заключаются в повышении роли представительного органа местного самоуправления как представителя интересов населения, повышение ответственности главы местной администрации, а так же возрос контроль депутатов за использованием бюджетных средств.

Такая система формирования органов местного самоуправления показала свою правоту, что подтвердилось внесением Президентом Российской Федерации изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и внесением изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором устанавливался новый способ избрания главы муниципального образования — представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Это подразумевает, что глава муниципального образования возглавляет местную администрацию [3;4].

Так же глава муниципального образования избранный представительным органом муниципального обра-

зования из своего состава в соответствии с Федеральным законом исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, который был избран главой муниципального образования, прекращаются.

Депутаты представительного органа местного самоуправления представляют интересы населения и принимают решения от его имени, которые действуют на территории муниципального образования. Депутаты так же принимают Устав муниципального образования и обладают правом внесения в него изменений и дополнений. Так же в их компетенцию входит утверждение местного бюджета и истребование отчета с органов исполнительной власти о его исполнении.

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Таким органом руководит глава местной администрации, назначаемый на свою должность на контрактной основе местными депутатами.

Различия полномочий главы местной администрации и главы муниципального образования, естественно, различаются. Глава муниципального образования действует от имени самого муниципального образования: подписывает и издает нормативные и правовые акты и прочее. Глава местной администрации наделяется полномочиями руководителя исполнительной власти. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ ему предписывается решение вопросов местного значения. Он обеспечивает нормальное функционирование учреждений образования, здравоохранения, культуры, коммунального хозяйства и прочее [3].

Решение кадровой проблемы и повышения образовательного уровня управленцев на местах также являлось одной из главных задач реформы местного самоуправления.

20 марта 2005 года население Калужской области избрало более двух с половиной тысяч депутатов, многие из которых недостаточно хорошо разбирались в тонкостях муниципальной реформы. В связи с этим была подготовлена комплексная программа обучения местных специалистов согласно специфике Федерального закона № 131-ФЗ. Практически в он-лайн режиме проходило консультирование муниципальных образований по текущим вопросам [3].

Также большое внимание уделено организации межбюджетных отношений. В решении этого вопроса был использован опыт других регионов. В 2005 году главы муниципалитетов посетили Мордовию. Там были изуче-

ны и взяты в дальнейшем за основу наработки в сфере межбюджетных отношений.

На данный момент проходит оптимизация деятельности местного самоуправления. Существует множество отраслевых законов, исполнение которых требует координации деятельности органов местного самоуправления. Так же имеют место коллизии в законе. Так, например, сейчас схему теплоснабжения в муниципалитете утверждает глава администрации муниципального образования, а тарифы утверждает губернатор [9].

Для Забайкальского края одной из проблем результативного функционирования органов местного самоуправления является низкая обеспеченность квалификационными кадрами. В крае около 3800 муниципальных служащих, но только 64% из них имеют достаточный уровень образования. Это связано с тем, что муниципальная служба не является привлекательной для высококвалифицированных специалистов в виду низкой оплаты труда и практического отсутствия профессионального роста.

Стратегией социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года в целях развития кадрового потенциала планируется переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и должностных лиц, занимающих выборные должности, распространение наиболее удачных практик муниципального управления, проведение тематических семинарных тренингов по решению актуальных проблем местного самоуправления, стажировок, конференций и круглых столов. Также планируется обеспечить правовое, организационно-методическое и аналитическое сопровождение вопросов развития муниципальной службы и формирование кадрового резерва на муниципальном уровне.

Однако ограничение бюджета не позволяет в полной мере реализовать потенциал данной Стратегии. Так, в 2015 году обучение прошли лишь 85 муниципальных служащих, являющихся вновь избранными главами муниципальных образований. Ограниченность бюджетных ресурсов позволяет использовать для обучения муниципальных служащих выездные семинары, методическую помощь и видеоконференции.

Еще одной проблемой местного самоуправления Забайкальского края является отсутствие реально действующего межмуниципального сотрудничества. Решение этой проблемы может оказать положительное влияние на механизм взаимодействия и решения ряда проблемных вопросов для сельских поселений. Так, например, межмуниципальное сотрудничество повлияет на организацию предоставления муниципальных услуг в электронном виде.

Межмуниципальное сотрудничество в Забайкальском крае подразумевает под собой проведение различных культурно-массовых мероприятий. В 2015 году были проведены такие мероприятия как:

- ◆ межмуниципальная военно-спортивная игра-реконструкция «Казачья зарница»;
- ◆ I Международный (IV региональный) фестиваль «Семейная круговая»;
- ◆ международный фестиваль «Алтаргана-2016»;
- ◆ смотр-конкурс «Сельская семья — 2016»;
- ◆ смотр-конкурс вокального мастерства «Голос»;
- ◆ смотр-конкурс хореографических коллективов эстрадного танца «Новое измерение»;
- ◆ межрайонный фестиваль «Казачьему роду нет переводу!» и др.

Межмуниципальное сотрудничество выражается с помощью ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края». Устав этой организации определяет, что данная организация является объединением муниципальных образований Забайкальского края для организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований [8].

Так же к проблемам формирования результативного местного самоуправления на региональном уровне можно отнести недостаточный уровень развития связи и информационно-коммуникационных технологий. Для отдаленных территорий самым доступным способом выхода в сеть «Интернет» являются пункты коллективного доступа, которые организованы на базе сельских библиотек. Это показывает, что основной задачей, для решения этого вопроса, для региональных властей является обеспечение малых населенных пунктов качественной связью. Для решения данной проблемы формируется федеральный проект «Устранение цифрового неравенства». Он предусматривает оснащение интернетом 13,6 тысяч населенных пунктов с числом жителей от 250 до 500 человек уже до конца 2018 года.

Анализ состояния местного самоуправления на современном этапе развития показывает, что существует множество факторов, влияющих на его функционирование, таких как деятельность властей, изменение законодательства в этой сфере и активное участие населения в решении вопросов местного и государственного значения. Все вышеперечисленное указывает на необходимость дальнейшего развития местного самоуправления для повышения продуктивности работы этих органов. Опыт реализации закона о местном самоуправлении показывает, что многообразие нашей страны требует вариативности его изменений.

Перечисленные выше проблемы характерны для множества муниципальных образований. Решение данных проблем, послужит развитию местного самоуправления не только на региональном уровне, но и в государстве в целом. В этой сфере ведутся колоссальные работы, но формирование местного самоуправления долгий процесс и задача органов государства, органов

субъектов федерации, а также органов местного самоуправления обеспечить формирования благоприятных условий для развития местного самоуправления. Что в свою очередь, повлечет развитие гражданского общества и формирование реально действующего правового демократического государства, с устойчивой политической и социальной средой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СПС «Консультант Плюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N6-ФКЗ, от 30.12.2008 N7-ФКЗ, от 05.02.2014 N2-ФКЗ, от 21.07.2014 N11-ФКЗ // СПС «Консультант Плюс».
3. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.2003 N131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».
4. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 12.06.2002 N67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // СПС «Консультант Плюс».
5. «О муниципальной службе в Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.03.2007 N25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию»//<http://kremlin.ru/events/president/news/56957>
7. Устав муниципального образования города Владимира (ред. от 31.05.2018 года № 51) // <http://www.vladimir-city.ru/>
8. Устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Забайкальского края» (новая редакция), г. Чита, 2017 г. // <http://www.зabayкальскийкрай.рф/documentation/173908/>
9. Сайт администрации города Калуга// <http://www.kaluga-gov.ru/>
10. Научно-исследовательская программа «Местное самоуправление в России: Исторический опыт, современность и перспективы развития», утверждённая Постановлением ВС РФ от 21.12.1992 N4141-1 // СПС «Консультант Плюс».

© Пузанова Олеся Александровна (puzanovaolesya@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Г. Владимир