

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 11–17
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2023;(1):11–17

Проблемы управления

Научная статья

УДК 352

doi: 10.22394/2079-1690-2023-1-1-11-17

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РФ: ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Иван Федорович Денисенко¹, Елена Николаевна Тованчова²

^{1,2}Ростовский государственный университет путей сообщения, Ростов-на-Дону, Россия

¹dif_gmu@rgups.ru

²Just_ien@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с определением места и роли органов муниципальной власти в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации. На примере Ростовской области показано взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти по решению вопросов местного значения. Определен круг проблем обеспечения самостоятельности муниципалитетов. Также в статье обозначены причины, обуславливающие несовершенство правового регулирования системы местного самоуправления.

Ключевые слова: система государственного и муниципального управления, муниципальная власть, законодательная основа, реформирование, взаимодействие, инфраструктура, общественная инициатива, эффективность

Для цитирования: Денисенко И. Ф., Тованчова Е. Н. Роль органов местного самоуправления в системе публичной власти РФ: лучшие практики Ростовской области // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 11–17. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-11-17>

Problems of Management

Original article

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER OF RUSSIAN FEDERATION: BEST PRACTICES OF ROSTOV REGION

Ivan F. Denisenko¹, Elena N. Tovanchova²

^{1,2}Rostov State University of Railway Engineering, Rostov-on-Don, Russia

¹dif_gmu@rgups.ru

²Just_ien@mail.ru

Abstract. The article deals with issues related to determining the place and role of municipal authorities in the system of state and municipal administration of the Russian Federation. The example of the Rostov region shows the interaction of local self-government bodies and public authorities to address issues of local importance. The circle of problems of ensuring the independence of municipalities is outlined. The article also identifies the reasons for the imperfection of the legal regulation of the local self-government system.

Keywords: system of state and municipal administration, municipal government, legislative framework, reform, interaction, infrastructure, public initiative, efficiency

For citation: Denisenko I. F., Tovanchova E. N. The role of local self-government bodies in the system of public power of Russian Federation: best practices of Rostov region. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2023;(1):11-17. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-11-17>

Началом современного процесса определения места и роли органов муниципальной власти в системе государственного и муниципального управления Российской Федерации можно считать событие, произошедшее накануне распада Советского Союза – принятие закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Вступив в силу в апреле 1990 г., он выделил местное самоуправление из системы государственной власти. «Закон определил, что местное самоуправление – уровень публичной власти в государстве, и вывел Советы, исполнительные органы из административной вертикали, устранил зависимость местных органов власти от решений исполнительных структур государства, подчинив их только закону» [1; 2, с. 190–191].

Правовой основой для дальнейшего становления и развития системы государственного и муниципального управления в постсоветской России стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации.

Принятая всенародным голосованием, она установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а его органы наделяются собственной компетенцией, которая включает в себя вопросы местного значения¹.

С одной стороны, в РФ концепция местного самоуправления, закрепленная в Конституции страны, предполагает самостоятельный характер местного самоуправления. С другой стороны, на протяжении всей истории России, в том числе в Советский период, для страны никогда не был характерен высокий уровень самостоятельности местной власти, наоборот, были сильны традиции единства системы центральной и региональной государственной власти и власти на местах. Данное противоречие регулярно способствовало возникновению конфликтов и противоречий между федеральной и региональной властью и формально самостоятельной властью в муниципалитетах.

В результате в последние десятилетия органы местного самоуправления регулярно и помимо их воли наделялись не свойственными им по характеру государственными полномочиями, на реализацию которых они достаточно часто не получали всего необходимого объема финансирования, кроме того, полномочия различных уровней власти оказывались недостаточно разграниченными, что регулярно обуславливало возникновение конфликтов между органами федеральной и муниципальной власти.

Очередным этапом определения конституционно-правового положения органов муниципальной власти в системе государственного и муниципального управления стало принятие в 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², который в субъектах страны вступил в действие только с января 2006 г. Важнейшей целью нового этапа реформирования местного самоуправления в Российской Федерации, старт которому дало принятие Федерального закона № 131-ФЗ, является устранение препятствий на пути превращения органов местного самоуправления в действительно самостоятельный независимый орган власти. Важнейшими из них являлись вопросы, связанные с четким разграничением полномочий между региональной и муниципальной властью, а также проблемы, связанные с недостаточно точным отражением в нормативно-правовых актах как понятия вопросов местного значения, так и их структуры, и перечня.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12. 2008 № 6-ФКЗ, от 30.12. 2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014, № 31, ст. 4398.

² Федеральный закон от 06.10. 2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Несмотря на то, что статус и положение органов местной власти в системе органов власти Российской Федерации на конституционном уровне был закреплён более 30 лет назад, процесс реформирования системы муниципальной власти в стране ещё далек от завершения. В процессе реформирования МСУ были затронуты не только организационные вопросы деятельности органов муниципальной власти, но и подходы к организации эффективного управления всеми сферами жизнедеятельности муниципального образования.

Реформа определила ряд проблем и препятствий на этом пути, значительная часть из которых имеет место и в настоящее время. В первую очередь они связаны с финансово-экономическим положением муниципальных образований, в том числе:

- недостаточностью средств для эффективной деятельности и исполнения своих функциональных обязанностей и как итог – дотационностью местного бюджета;
- дисбалансом между ресурсами и обязанностями органов местного самоуправления;
- недостаточностью использования дополнительных источников получения налоговых доходов местных бюджетов и др.

По мнению многих ученых и практиков муниципального строительства, сложившаяся ситуация с финансово-экономическим положением муниципальных образований в современной России является результатом государственной политики, направленной на укрепление вертикали власти [3].

Ключевые проблемы дополняет и несовершенство правового регулирования системы местного самоуправления, обусловленное:

- дисбалансом в системе НПА, регулирующих сферу муниципального управления в целом;
- недостаточной ясностью в вопросе разграничения полномочий между органами федеральной и муниципальной власти;
- наличием противоречивых положений, как внутри отдельных нормативно-правовых актов, так и в целом в системе нормативно-правовых актов, регулирующих сферу муниципального управления;
- избыточным количеством нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность системы местного самоуправления, накопившимся в ходе ее реформирования;
- засоренностью нормативного массива недействующими или дублирующими предписаниями;
- отсутствием четкого законодательного разграничения актов нормативного и ненормативного характера;
- низким качеством значительной части нормативно-правовых актов представительных органов муниципалитетов, связанная с недостаточным уровнем юридической грамотности муниципальных депутатов;
- недостаточным уровнем квалификации кадров в муниципалитетах, отвечающих за подготовку нормативно-правовой и других видов документации;
- неэффективностью организации процедуры контроля за соответствием содержания муниципальных нормативно-правовых актов нормативно-правовым актам регионального и федерального уровней и др.

Фактором, тормозящим становление и развитие местного самоуправления, является недостаточное внимание к работе с кадрами. Несмотря на обилие образовательных учреждений, осуществляющих подготовку кадров по направлению «Государственное и муниципальное управление», нехватка квалифицированных муниципальных служащих ощущается практически во всех регионах Российской Федерации. Это, в значительной мере, «делает муниципальное управление слабым звеном публичной власти России» [3].

Вопросом, требующим постоянного внимания в подходах к решению проблем муниципальных образований, является степень участия населения в решении задач местного значения. Практика показывает, что, к сожалению, не наступило достаточное осознание жителями этих территорий права «самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения»¹.

¹ Федеральный закон от 06.10. 2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Пассивное отношение к процессам, происходящим в муниципальном строительстве, попытки переложить свою ответственность исключительно на органы муниципальной власти приводят к дискредитации самой идеи местного самоуправления, за которую активно боролись и голосовали.

Совершенно очевидно, что решение обозначенных проблем требует комплексного подхода, предполагающего налаживание эффективного сотрудничества всех ветвей и уровней власти.

Достаточно активную полемику в отношении сложившейся системы государственной и муниципальной власти в России в последние годы вели ученые, политики и практики государственного и муниципального управления. Многие из них публично заявляли, что на современном этапе государственного строительства она уже не соответствует требованиям времени и нуждается в основательном реформировании.

Свою позицию по данной проблеме обнародовал и Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем обращении с Посланием к Федеральному Собранию в 2020 г.: «Нам нужно быстрее, не откладывая, решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна. Их содержание и ориентиры отражены в национальных проектах, реализация которых требует нового качества государственного управления, работы правительства, всех уровней власти»¹.

Выступая с Посланием, глава государства инициировал внесение поправок в Конституцию, которые были одобрены населением страны на всенародном голосовании, привели к началу серьезных изменений политической системы и запустили процесс, направленный на повышение эффективности действующей власти.

Внесенные изменения в положения Конституции РФ, касающиеся местного самоуправления позволили, во многом, разрешить споры о его статусе, роли и месте в системе органов власти страны. Внесенные в Конституцию РФ поправки позволили более точно определить, как природу муниципальной власти, так и уровень ее самостоятельности.

Так, в результате реформы в текст Конституции РФ было введено понятие «публичная власть» в ст. 132: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации»², что позволяет в настоящее время ученым и политологам утверждать, что государственное управление в России неминуемо реализует принцип жесткого централизма. В этой связи следует отметить, что вопрос о соотношении различных форм самоуправления и системы государственного управления требует дальнейшей теоретической разработки [4].

Возвращаясь к вопросу взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, следует остановиться на его позитивном осуществлении в Ростовской области, где выстроена система полезного сотрудничества Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» с органами государственной власти региона, Общественной палатой Ростовской области и муниципалитетами. При этом Ассоциация, которая отмечает свое 25-летие, является востребованной дискуссионной площадкой и работающим механизмом взаимодействия между органами власти муниципального и регионального уровней.

В качестве одного из примеров эффективного взаимодействия можно привести реализуемый региональный проект «Система поддержки фермеров и развитие сельской кооперации в Ростовской области на 2019-2024 годы» в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»³.

¹ Обращение Президента Российской Федерации В. В. Путина с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года: «Помочь тем, кому труднее». Российская газета от 16 января 2020 года, № 7 (8061) www.rg.ru (дата обращения 21.01.2023 г.).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

³ Итоги реализации региональных проектов в 2020 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.donland.ru/result-report/978/>; Информация «О развитии местного самоуправления в Ростовской области в 2020 году». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.smoro.ru/>

Формами работы, повышающими управленческую эффективность на местах, стали совместные с Администрацией Ростовской области обсуждения насущных вопросов жизни муниципальных образований и принятые решения на заседаниях правления и палат Ассоциации, в работе которых принимают участие и выступают с докладами заместители губернатора и министры правительства области.

Среди рассмотренных вопросов только в 2022 г. выделяются своей значимостью такие, как:

- опыт администрации города Гуково по реализации муниципальной практики «Равные возможности: эффективные практики работы с детьми»;
- опыт администрации Егорлыкского района по внедрению системы мониторинга земель сельскохозяйственного назначения на основе космических снимков;
- опыт администрации Усть-Донецкого городского поселения Усть-Донецкого района по комплексному подходу при благоустройстве пространства поселения» и др.

С 2019 года Правительством области при содействии Ассоциации проводится конкурс на звание «Лучшее территориальное общественное самоуправление в Ростовской области». На поощрение победителей областного этапа, который был подведен в октябре 2022 г., из средств Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» было выделено 5 млн руб. Полученные победителями средства по решению собраний членов ТОС направляются на такие конкретные дела, как благоустройство территорий, приобретение оборудования, организация необходимых мероприятий.

Настоящим подспорьем для территорий области стал и губернаторский проект поддержки местных инициатив «Сделаем вместе». Он предусматривает конкурсный отбор инициативных проектов – механизма финансовой поддержки активности граждан и бизнеса в решении вопросов местного значения. Опыт участия донских муниципалитетов в проекте «Сделаем вместе» доказывает, что запущенный механизм реализации общественных инициатив способствует развитию городов, поселков, хуторов и других населенных пунктов области.

Основная задача проекта поддержки местных инициатив «Сделаем вместе» – обеспечить совместное решение вопросов местного значения бизнесом, жителями, и муниципальной властью конкретного муниципального образования. Жителям и бизнес-сообществу муниципального образования предлагается принять участие в развитии общественной инфраструктуры своего муниципального образования, в том числе, путем: определения основных направлений расходования бюджетных средств, софинансирования выбранных проектов развития, общественного контроля за качеством и сроками их реализации.

При этом практика софинансирования, с учетом того факта, что допустимый финансовый вклад жителей и бизнес-сообщества начинается от 5% всей суммы, необходимой на реализацию проекта, должна рассматриваться, скорее, как инструмент отбора наиболее значимой общественной проблемы, которую предполагается решить реализацией совместного проекта жителей, бизнеса и муниципальных властей. Готовность местного сообщества вложиться в совместную с муниципальной властью реализацию какого-либо проекта будет свидетельствовать о его важности для населения муниципального образования. Также практика софинансирования, с нашей точки зрения, будет способствовать более эффективной и бережной эксплуатации объекта, появившегося в результате реализации проекта.

Благодаря проекту «Сделаем вместе» на территории области появляются новые общественные пространства, модернизируются детские и спортивные площадки, восстанавливаются памятники и мемориалы, ремонтируются дороги, восстанавливаются учреждения культуры, открываются новые образовательные учреждения и молодежные центры.

К примеру, в Чертковском сельском поселении вот уже несколько лет продолжается реализация проекта «Аптекарский сад», благодаря которому заброшенный участок, расположенный в центральной части поселка Чертково, превратился в территорию для семейного времяпровождения. На участке разбили клумбы, установили фонари на солнечных батареях, скамьи, малые архитектурные формы и лестницу для подъема и спуска, полосу препятствия для детей. Каждый год жители и работники администрации поселения высаживают здесь лекарственные деревья, кустарник и травы: боярышник, иргу, калину, ежевику, мяту, шалфей, превращая ранее заброшенный участок в аптекарский сад.

В Неклиновском районе благодаря участию в проекте «Сделаем вместе», в Покровском сельском поселении создан и успешно работает Многофункциональный молодежный центр. Образовательная творческая площадка объединяет видеостудию и пресс-центр, художественную студию, кукольный театр, зал для мероприятий и спортивный зал, которые доступны для ребят всего Неклиновского района.

В рамках губернаторского проекта в Песчанокопском районе капитально отремонтирован патриотический центр, благоустроен стадион в поселке Гигант Сальского района, построена спортивная площадка и легкоатлетический центр в г. Новошахтинске, капитально отремонтирован монумент в честь павших воинов, установленный в поселке Победа Волгодонского района.

Только в 2022 г. к областному конкурсному отбору были допущены 322 инициативных проекта, 240 из которых в результате рейтингового отбора стали победителями. На их реализацию из областного бюджета выделено около 400 млн руб.

В целях ознакомления с опытом и практикой работы в области местного самоуправления субъектов Российской Федерации продолжается системное взаимодействие Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и со Всероссийской Ассоциацией развития местного самоуправления, которое способствует достижению положительных результатов.

В то же время, нельзя не согласиться с мнением научного сообщества и представителей муниципальной власти, что важнейшей задачей реформы местного самоуправления в настоящее время на практическом уровне является внесение изменений в законодательство, направленных на укрепление финансовых и экономических основ местного самоуправления.

Решение этой проблемы позволит: реализовывать большее количество муниципальных программ, как в экономической, так и в социальной сфере; улучшить инвестиционный климат в муниципальных образованиях; регулярно совершенствовать муниципальную инфраструктуру [5].

Подводя итог сказанному, следует подчеркнуть, что в решении накопившихся проблем в окончательном определении роли и места органов муниципальной власти в системе управления государством, многое зависит от органов государственной власти, которые должны понимать, что слабое местное самоуправление не способствует повышению качества жизни людей, а значит, будет проблемой в достижении этой важнейшей государственной задачи. В первую очередь, необходимо перераспределить полномочия между сельскими поселениями и муниципальными районами, делегировать определенный объем социальных задач, таких как обеспечение здравоохранения и образования, на региональный уровень, модифицировать систему налогообложения таким образом, чтобы в местные бюджеты попадал больший объем налоговых отчислений граждан и коммерческих организаций, осуществляющих деятельность в границах поселений и районов.

Список источников

1. Ляхов В.П. Реформа местного самоуправления в России: цели, законодательные основы, перспективы. Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г., Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. 708 с.

2. Игнатов В. Г. Государственное и муниципальное управление в России. Теория и организация: учебное пособие. Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2010.

3. Гретченко А. И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм. 2017. № 3. С. 87–96. <https://federalizm.rea.ru/jour/article/view/110> (дата обращения 25.01. 2023 г.).

4. Тахтамышев В. Г. Представительная и непосредственная демократия в системе государственного управления. Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики: материалы Седьмой международной научно-практической конференции (11–12 ноября 2022 г.) / редкол.: А. Н. Гуда (пред.) [и др.]; ФГБОУ ВО РГУПС. Ростов н/Д., 2022. 287 с.

5. Ляхов В. П., Фадеева Н. В. Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти на примере Ростовской области. Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики: материалы Шестой международной научно-практической конференции (12–13 ноября 2021 г.) / редкол.: А. Н. Гуда (пред.) [и др.]; ФГБОУ ВО РГУПС. Ростов н/Д., 2021.

References

1. Lyakhov V. P. *Reform of local self-government in Russia: goals, legislative framework, prospects. Local self-government in Russia and Germany: History and Modernity (on the example of the South of Russia): Proceedings of the International Scientific and Practical Conference*, April 3, 2010, Rostov-on-Don; 2010. 708 p. (In Russ.)
2. Ignatov V. G. *State and municipal management in Russia. Theory and organization: a textbook*. Rostov-on-Don: Publishing Center "March"; 2010. (In Russ.)
3. Gretchenko. A. I. Key problems of local self-government in Russia. *Federalism*. 2017;(3):87–96. Available from: <https://federalizm.rea.ru/jour/article/view/110> [Accessed 25.01.2023]. (In Russ.)
4. Takhtamyshev V. G. Representative and non-partisan democracy in the system of public administration. In: *State, municipal and corporate governance: theory and best practices: materials of the seventh International Scientific and Practical Conference (November 11-12, 2022)*. Editorial Board: A. N. Guda, etc.]; Rostov-on-Don; 2022. 287 p. (In Russ.)
5. Lyakhov V. P., Fadeeva N. V. Interaction of state and municipal authorities on the example of the Rostov region. In: *State, municipal and corporate governance: theory and best practices: materials of the sixth International Scientific and Practical Conference (November 12-13, 2021)*. Editorial Board: A. N. Guda, etc.]; Rostov-on-Don; 2021. (In Russ.)

Информация об авторах

И. Ф. Денисенко – кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» РГУПС.

Е. Н. Тованчова – кандидат политических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» РГУПС.

Information about the authors

I. F. Denisenko – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department "State and Municipal Administration" of the Rostov State University of Railways.

E. N. Tovanchova – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department "State and Municipal Administration" of the Rostov State University of Railways.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 21.02.2023; одобрена после рецензирования 06.03.2023; принята к публикации 07.03.2023.

The article was submitted 21.02.2023; approved after reviewing 06.03.2023; accepted for publication 07.03.2023.