

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 35.071.2

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ СОЗДАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Артем Алексеевич КУЗНЕЦОВ

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация

Аннотация. Цель работы состоит в рассмотрении вопросов создания, планирования и организации деятельности органов муниципальной власти в контексте минимизации проблемных аспектов на протяжении деятельности органа. Проведено аналитическое исследование с использованием аксиоматического и дедуктивного научных методов, в ходе которого обнаружено значительное количество негативных моментов деятельности органов местной власти. Для организации наиболее продуктивной деятельности были сформулированы и проанализированы ряд проблем как в финансовом и законотворческом, так и в исполнительном процессе, которые могут быть сами по себе направлением дальнейших исследований уже в контексте органов государственной власти. Были определены меры, которые должны быть приняты для организации наиболее эффективной работы органов муниципальной власти, как в отношении управляемой территории, так и в отношении ее населения.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы власти, эффективность деятельности, результативность муниципального управления, проблемные аспекты органов власти, администрация муниципального района

Для цитирования: Кузнецов А.А. К вопросу о проблемах создания эффективной работы органов муниципальной власти в России // Державинский форум. 2022. Т. 6, № 2. С. 332-339

ORIGINAL ARTICLE

ON THE PROBLEMS OF CREATING EFFECTIVE MUNICIPAL AUTHORITIES IN RUSSIA

Artem A. KUZNETSOV

Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation

Abstract: The aim of the work is to examine the issues of creation, planning and organization of activities of municipal authorities in the context of minimization of problem aspects throughout the activities of the authorities. An analyt-

ical study with the use of axiomatic and deductive scientific methods was conducted, in the course of which a significant number of negative aspects of local authorities' activity was discovered. In order to organize the most productive activities, a number of problems were outlined and analyzed, both in the financial and lawmaking and executive process, which can themselves be a direction for further research already in the context of public authorities. The measures that must be taken to organize the most effective work of the municipal authorities, both in relation to the administered territory and to its population, were identified.

Keywords: municipality, authorities, efficiency of activity, effectiveness of municipal management, problem aspects of authorities, administration of municipal district

For citation: Kuznetsov A.A. K voprosu o problemakh sozdaniya effektivnoy raboty organov munitsipal'noy vlasti v Rossii [On the problems of creating effective municipal authorities in Russia]. *Derzhavinskiy forum – Derzhavin Forum*, 2022, vol. 6, no. 2, pp. 332-339. (In Russian, Abstr. in Engl.)

ВВЕДЕНИЕ

Прежде чем перейти к аспектам создания эффективной деятельности в работе муниципальных органов власти и проблем, которые появляются в процессе организации деятельности, необходимо ясно понимать, что собой представляет само муниципальное образование. Муниципальным образованием называют населенную территорию, где осуществляется местное самоуправление. Данный факт свидетельствует о том, что власть представлена самоуправлением, которое в основном решает вопросы местного значения, где наиболее заинтересовано население этой территории, поэтому так важно органам муниципальной власти наладить свою деятельность максимально эффективно в целях решения вопросов местного значения, и сократить «расстояние» между чиновниками, осуществляющими свою деятельность, и жителями определенной территории. Нельзя не отметить и тот факт, что муниципальная власть является довольно гибкой, вследствие чего она помогает осуществлять управление на государственном уровне, из чего вытекает, что власть на местах имеет стратегическую значимость для развития страны. В частности, данной точки зрения в своих работах придерживаются и отечественные ученые, такие как А.И. Гретченко, С.Г. Заборовская, С.В. Михнева, Н.Р. Черниенко [1–4] и т. д.

Следовательно, перед тем как создать бесперебойную и наиболее продуктивную деятельность органов муниципальной власти, ей приходится столкнуться с рядом проблемных аспектов. Если разделить их на несколько крупных блоков, то можно говорить об экономических, кадровых, нормативно-правовых проблемах. Также нельзя сбрасывать со

счетов вопрос о доверии населения к муниципальной власти. Для того чтобы конкретней понять проблематику становления продуктивной деятельности местной власти, следует подробнее углубиться в каждый из вышеописанных аспектов.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Экономическая составляющая муниципалитетов является если не самой важной, то одной из самых значительных в его развитии. Дело в том, что на данный момент их финансово-экономическая основа, как правило, зависит от органов вышестоящей власти. Никого не удивит тот факт, что сейчас органы муниципальной власти не имеют достаточно средств на организацию своей деятельности наиболее продуктивно. Связано это, прежде всего, с усилением вертикали власти, из-за которой большое количество налоговых отчислений стало «оседать» в региональных бюджетах, и к тому же стоит заметить прямую зависимость глав муниципалитетов от региональной власти [1, с. 91]. Это привело к тому, что сейчас большинство муниципалитетов являются дотационными, то есть получают денежные средства на ведение своей деятельности, но конечно нельзя не отметить и существование субсидий (долевое участие региональных и федеральных бюджетов), но и тут проблема заключается в отсутствии возможности у органов муниципальной власти распределять средства по своему усмотрению, так как за них это делают органы субъекта федерации. Конечно, еще существуют различные трансферты, субвенции и т. д., но большой роли они не играют. В итоге получается цифра, которая говорит нам о том, что в 2016 г. доля финансирования муниципалитетов из различных государственных структур составила 63,4 %¹. Данная цифра показывает нам факт того, что финансовая составляющая муниципальной власти в современной России находится на низком уровне, к тому же до сих пор нет какой-либо структурированной основы, руководствуясь которой, государство будет распределять средства в муниципалитеты. Решить вышеописанную проблему, по нашему мнению, можно перераспределением налоговых доходов муниципалитета в его пользу, при этом не забывая о государственных трансфертах, которые должны быть структурированы и представлены в распоряжение органов власти муниципалитета, например, вследствие

¹ Отчет о финансировании муниципалитетов за 2016 год // Министерство финансов Российской Федерации: портал. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 27.12.2021).

достижения поставленных целей. Такой целью вполне может быть выполнение Указа Президента Российской Федерации В.В. Путина «О национальных целях развития России до 2030 года»². Это поможет активнее вовлечь органы власти в муниципалитетах в достижение развития как своей территории, так и всего государства в целом.

КАДРОВЫЙ АСПЕКТ

Другой существенной проблемой в органах муниципальной власти является кадровая политика. Развитие местного аппарата управления – сам по себе очень трудный процесс. В частности, большую роль здесь играет квалификация работников. Часто в органах местного самоуправления можно заметить служащих, не имеющих профессионального образования. Безусловно, это сказывается на эффективности работы органов власти. Объяснить данное явление можно двумя ключевыми факторами. Первый – это обучение и практика. Как правило, после поступления на службу работника органов муниципальной власти должно ждать обучение или наставничество, но на практике чаще всего происходит лишь ознакомительная беседа о функциях работника [2, с. 201]. Конечно, все это никак не прибавляет продуктивности как самому служащему, так и органу власти целом, к тому же убивает творческий и инновационный подход в его деятельности, что, естественно, никак не помогает в развитии муниципального управления. Стоит к этому добавить и нестабильность управленческих команд. Так, например, избрание главы муниципалитета на конкурсной основе приводит к их высокой ротации, что ставит под удар его лидерство и ответственность перед ним его команды и уважение населения. Другим немаловажным аспектом кадровой политики является невысокая заработная плата сотрудников. Если открыть данные Росстата, то можно обнаружить тот факт, что средняя заработная плата на муниципальной службе за 2019 г. оказалась на 30 % ниже, чем у гражданских служащих³. Кроме того, следует упомянуть организацию наград и поощрений, которые получают в органах муниципальной власти по сравнению с органами регионального и федерального уровней.

² О национальных целях развития России до 2030 года: Указ Президента РФ В.В. Путина № 474 от 21.07.2020 // Официальные сетевые ресурсы Президента России: портал. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 28.12.2021).

³ О кадрах государственной гражданской и муниципальной службы в 2019 г. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/nsZHdbx4/kadr-2019.pdf> (дата обращения: 28.12.2021).

Речь идет о суммах, которые в действительности никак не могут замотивировать сотрудника местной власти. Решение кадровых задач во многом зависит от деятельности государственных властей. По нашему мнению, годность сотрудника к работе, его назначение и освобождение от должности в органах муниципальной власти должен определять федеральный закон, но при этом ключевым является наличие возможности обсуждения будущей деятельности сотрудника с органами местного самоуправления, а также ответственность обоих органов за их совместное кадровое решение. Что касается заработной платы, то здесь государству следует проявить более гибкую заработную политику по отношению к муниципалитетам и уравнивать премирование на уровне региональных властей. Для привлечения молодых специалистов в органы местной власти, а в частности местных поселений, следует создать аналог государственной программы «Земский доктор», распространив его условия и на сотрудников муниципального управления, а также выплачивать служащим денежную надбавку, разумеется, из регионального бюджета.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Вопрос о нормативно-правовом регулировании деятельности органов муниципальной власти является их «болевым точкой» в области развития и осуществления деятельности. Так, даже с самых высоких трибун иногда косвенно можно слышать об отличии того, что написано в законах по поводу органов муниципальной власти, и того, что складывается с их деятельностью на самом деле. Например, в статье 12 Конституции РФ дается расплывчатое понятие положения местного самоуправления, что само по себе может трактоваться как возможность действовать без связи с государственными органами, федеральными законами и т. д., что может привести к произволу местной власти [3, с. 76]. Однако все же муниципалитеты формально включены в сферу деятельности субъектов Федерации, но законодательно это никак не оформлено. У муниципалитета имеется право приобретать собственность, однако в этой сфере происходит большое количество коррупционных схем, и к тому же у муниципалитета имеется лишь право, а не обязанность. Очевидно, что, например, если говорить о ЖКХ и его бесхозных объектах недвижимости, то органы муниципальной власти обязаны приобрести его в свое владение для большего комфорта жителей муниципалитета, но на данный момент не существует обязанности приобретать такую недвижимость, то есть это осуществляется только когда объект представляет какую-либо ценность (как правило, для высшего руководства муниципалитета). Нельзя не отметить и создание дефектных муниципальных право-

вых актов, которые могут не соответствовать федеральному законодательству или же приняты в нарушении нормативного принятия данного акта, например, устав муниципального образования не прошел стадию публичных слушаний. С целью недопущения применений подобных действий, а также для осуществления государственного контроля над органами местного самоуправления принят федеральный закон № 131-ФЗ, однако, он довольно часто в настоящее время претерпевает различные дополнения с целью упорядочить власть органов местного самоуправления, остаются некоторые «белые пятна». После анализа данного федерального закона нами был сформулирован ряд решений, которые помогут осуществлять деятельность органов власти муниципалитетов наиболее эффективно. Первое – на федеральном уровне создать упорядоченную систему государственных проверок для органов муниципальной власти, которые должны исполнить отдельные государственные поручения. Второе – это закрепить полномочия органов государственной власти в отношении отдельных муниципалитетов с целью осуществления контроля в федеральном законодательстве. Данные решения должны помочь в организации продуктивной деятельности и исключить органами муниципальных властей превышение своих полномочий. Третье – это обязать муниципалитеты приобретать во владение стратегически важные для комфортной жизнедеятельности населения объекты недвижимости или территории, частично с помощью федеральных дотаций.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С НАСЕЛЕНИЕМ

Конечно, нельзя не отметить и такую проблему, как доверие населения муниципалитета к органу самоуправления. Традиционно, в России довольно низкий уровень доверительных взаимоотношений между гражданами и властью, что порождается невозможностью «достучаться» одними до других. Этот аспект характерен не только для муниципальной власти, однако, именно их нижняя ветвь власти подвержена наибольшему взаимодействию с человеком [4, с. 132]. От того, как власть на местах будет выполнять свою работу, зависит целостное развитие страны и повышение авторитета власти в глазах всего населения. Для того чтобы поменять отношение людей, в первую очередь, муниципальной власти, стоит помимо качественного исполнения своей деятельности организовывать открытые встречи с жителями, на которых они смогут задать все интересующие их вопросы, получить разъяснения, провести голосование. Однако ввиду вышеописанных проблем с финансированием муниципалитетов встает вопрос о возможности исполнения органами власти своих обязательств. Здесь также нужна целенаправленная деятельность

власти по своевременной собираемости налогов как с физических, так и с юридических лиц, при этом осуществляя открытую финансовую отчетность с четким обоснованием потраченных средств. Для премирования сотрудников органа самоуправления можно ввести «коэффициент эффективности», который будет рассчитываться исходя из удовлетворенности местных жителей качеством деятельности служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что создание эффективной работы органов муниципальной власти возможно только в союзе государственных органов и населения муниципалитета, который будет оказывать позитивное влияние на органы власти местного самоуправления. От федеральных и региональных властей требуется более активная вовлеченность в дела муниципалитета в финансово-экономическом и законотворческом аспекте, при этом сохраняя всю полноту власти местных органов. Муниципальным же органам власти следует четко осознавать их полномочия, не осуществлять «не свою работу», которую часто им вменяют органы государственной власти, и структурировано организовывать свою работу как в процессе исполнения возложенных на них обязательств, так и создании предпосылок для их исполнения, в частности, правильно организовывать свою кадровую политику и быть открытыми к жителям муниципалитета, поднимая их политическую грамотность. Жителям, прежде всего, стоит осознать, что органы местного самоуправления не имеют отношения к органам государственной власти, и не просить от них исполнения требований, которыми ведает государственная власть, а также попытаться преодолеть апатию, связанную с трудностями взаимопонимания с органами власти на данный момент. Решение данных проблемных аспектов, описанных в статье, поможет повысить результативность органов местной власти, что впоследствии позитивно скажется как на региональной, так и на федеральной власти, что способствует стабильному развитию России в целом.

Список источников

1. Гретченко А.И. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм. 2017. № 3. С. 87-96.
2. Заборовская С.Г. Содержание понятия «Кадровая работа в системе государственного и муниципального управления» // Экономика и управление: Научно-практический журнал. 2021. № 6. С. 200-202.

3. Михнева С.В. Проблемы определения правового положения органов местного самоуправления как юридических лиц // Вестник Волгоградского филиала МФЮА. 2015. № 1. С. 71-79.
4. Черниенко Н.Р. Социальные факторы повышения эффективности местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: Философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2010. № 4. С. 131-137.

References

1. Gretchenko A.I. Klyuchevyye problemy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Key problems of local self-government in Russia]. *Federalizm – Federalism*, 2017, no. 3, pp. 87-96. (In Russian).
2. Zaborovskaya S.G. Soderzhaniye ponyatiya «Kadrovaya rabota v sisteme gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya» [The content of the concept “Personnel work in the system of state and municipal administration”]. *Ekonomika i upravleniye: Nauchno-prakticheskiy zhurnal – Economics and Management: Research and Practice Journal*, 2021, no. 6, pp. 200-202. (In Russian).
3. Mikhneva S.V. Problemy opredeleniya pravovogo polozheniya organov mestnogo samoupravleniya kak yuridicheskikh lits [Problems of determining the legal status of local governments as legal entities]. *Vestnik Volgogradskogo filiala MFYuA – Herald of Volgograd branch of the Moscow University of finances and law MFUA*, 2015, no. 1, pp. 71-79. (In Russian).
4. Cherniyenko N.R. Sotsial'nyye faktory povysheniya effektivnosti mestnogo samoupravleniya [Social factors increasing efficiency of local government]. *Vestnik adygeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedeniye: Filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurisprudentsiya, politologiya, kul'turologiya* [Bulletin of Adygea State University. Series 1: Regional Studies: Philosophy, History, Sociology, Jurisprudence, Political Science, Cultural Studies], 2010, no. 4, pp. 131-137. (In Russian).

Информация об авторе

Кузнецов Артем Алексеевич, студент факультета истории, мировой политики и социологии, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, Российская Федерация, 392000 г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33, artyomkuznetsov27@yandex.ru

Information about the author

Artem A. Kuznetsov, Student of the History, World Politics and Sociology Faculty, Derzhavin Tambov State University, Internatsionalnaya St., 33, Tambov 392000, Russian Federation, artyomkuznetsov27@yandex.ru

Статья поступила в редакцию/The article was submitted 21.01.2022
Одобрена после рецензирования/Approved after reviewing 27.04.2022
Принята к публикации/Accepted for publication 18.05.2022