

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 342. 55

*О. Ю. Агибалова,
О. Н. Торубарова*

ПОЛНОМОЧИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ: ПЕРСПЕКТИВЫ И РИСКИ

Аннотация: в статье рассматриваются практические аспекты местного самоуправления в Российской Федерации и практика организации местного самоуправления в муниципальных образованиях Воронежской области, предлагаются направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование.

UDK 342. 55

*O. Yu. Agibalova,
O. N. Torubarova*

POWERS AND OPPORTUNITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES OF RURAL SETTLEMENTS: PROSPECTS AND RISKS

Abstract: the article discusses the practical aspects of local self-government in the Russian Federation and the practice of organizing local self-government in municipalities of the Voronezh region, suggests areas for improving the activities of local governments.

Keywords: state power, principles of state power, bases of state power.

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-48-1-130-136

Введение

Сельское поселение как муниципальная единица находится на нижнем уровне структуры муниципальных образований и является первичным звеном в региональной экономической системе. Уровень развития сельской местности непосредственно связан с эффективностью функционирования органов местного самоуправления и степенью ответственности всех участников процесса.

Базовым законом в сфере местного самоуправления сегодня является Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон №131-ФЗ) [1].

На основании Федерального закона №131-ФЗ муниципальные образования наделяются определенными полномочиями,

необходимыми для решения вопросов местного значения, реализации задач и функций местного самоуправления. Реализация полномочий органами местного самоуправления осуществляется как населением непосредственно, так и через органы и должностные лица местного самоуправления. Население городских и сельских поселений, независимо от его численности, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления и играет важную роль в реализации полномочий местного самоуправления.

Тем не менее, большая часть полномочий осуществляется органами местного самоуправления и составляет их компетенцию, охватывающую практически все области местной жизни.

В состав полномочий местного самоуправления входят, так называемые «соб-

ственные» полномочия, закрепленные государством для самостоятельного решения населением, так и отдельные государственные полномочия, которыми могут законом наделяться органы местного самоуправления с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Таким образом, в целях осуществления местного самоуправления понятие «полномочия» приобретают емкий смысл как правового выражения функций местного самоуправления.

В научной и специальной литературе авторы, на основе анализа действующего законодательства, выделяют следующие основные функции местного самоуправления, которые тесно взаимосвязаны и взаимно дополняют друг друга:

— необходимость привлечения населения к обсуждению и принятию важных решений местного уровня посредством референдума;

— распоряжение, управление финансовыми ресурсами и имуществом муниципального значения;

— обеспечение развития территории муниципального образования;

— обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;

— соблюдение норм в рамках концепции общественного порядка;

— обеспечение интересов и прав населения территории на основании законодательства РФ.

Следовательно, полномочия местного самоуправления призваны создать условия для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержку инициатив и самодеятельности граждан, различных форм самоуправления, эффективного управления в целях обслуживания населения, укрепления и развития муниципального образования, а также сохранения и защиты его интересов.

Перечень вопросов местного значения сельского поселения закреплён в ст.14 Федерального Закона 131-ФЗ, и был значительно сокращен, по сравнению с городскими поселениями, Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 136-ФЗ) [2]. Федеральным законом № 136-ФЗ субъектам Российской Федерации было предоставлено право, своим законом, наделять сельские поселения вопросами местного значения, закрепленными за городскими поселениями Федеральным законом № 131-ФЗ. В Воронежской области за сельскими поселениями дополнительно были закреплены ещё 16 вопросов местного значения законом Воронежской области от 10.11.2014 года № 148-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области»[3]. Федеральным законом № 136-ФЗ было предоставлено право органам местного самоуправления, передавать свои полномочия на основе соглашений. Статьей 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены права органов местного самоуправления городских и сельских поселений на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Органы местного самоуправления, вправе решать эти вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Наиболее полно систематизированы полномочия местного самоуправления Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и представляют интерес для работников органов местного поселения [25].

Учёные и практические работники в своих исследованиях справедливо отмечают проблемы органов местного самоуправления по реализации за ними вопросов местного значения. Так, Ю. В. Агибалов отмечает финансово-экономическую уязвимость органов местного самоуправления, в решении текущих вопросов местного значения [9].

Возможности развития: перспективы и риски

Ключевой задачей органов местного самоуправления является обеспечение потребностей населения и социально-экономическое развитие муниципального образования в условиях существующих межбюджетных отношениях и нарастающих кризисных явлениях в экономике. В настоящее время Президент РФ В. В. Путин обращает особое внимание на развитие малых городов и сел, с помощью механизмов взаимного сотрудничества органов местного самоуправления с населением и хозяйствующими субъектами.

Как обеспечить развитие сельского поселения в реальных условиях, этим вопросом задаются многие исследователи. Так, В. М. Цлав уделяет особое место муниципальным ресурсам в сфере муниципального управления. При этом он дает понятие экономического потенциала муниципального образования, которое включает в себя не только муниципальный бюджет и ресурсы местной администрации, но и бизнес и деньги населения, а также другие факторы. По результатам исследования он делает вывод о том, что главной задачей органов местного самоуправления является организация местного самоуправления с помощью механизмов муниципально-частного партнерства и механизмов концентрации и мобилизации свободных средств населения [17].

На важность стимулирования развития сельских территорий и товарного производства в малых формах хозяйствования, в том числе и в форме потребительской сельскохозяйственной муниципальной кооперации указывает С. Ю. Андреев [10].

Группа авторов Шамахов В. А., Андреев С. Ю., Разуваев Н. В. предлагают антикризисную систему, предполагающую объединение интересов власти, бизнеса и населения, основываясь на опыте Белгородской области и Дагестана по модели Чартаева (кооператив жителей плюс бизнес) [18].

В Российской Федерации с 1 января 2020 года начинает работать комплексная программа развития сельских территорий [7], которая предусматривает множество векторов комплексного развития, таких как развитие кадрового потенциала, создание условий обеспечения селян доступным жильем, развитие инфраструктуры села. Практика реализации полномочий органами

местного самоуправления достаточно широка. Наиболее больший интерес представляет реализация полномочий ОМСУ в условиях работы региональных программ поддержки местного самоуправления.

На сегодняшний день в субъектах РФ со стороны государства оказывается адресное и целевое финансирование проектов, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований. Так, например, в Воронежской области действуют программы, предусматривающие различные комбинации софинансирования проектов, как из федерального, регионального, местного бюджета, так за счет внебюджетных источников, в том числе и населения. Особую популярность получили механизмы поддержки проектов местных инициатив в рамках инициативного бюджетирования [5], практики гражданских инициатив [6] и общественно-полезных проектов территориального общественного самоуправления [12], действующие в рамках государственной программы «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» [8]. Кроме этого, помимо существующих программ вовлечения граждан в развитие сельской территории, имеются и дополнительные возможности. Так, на территории Воронежской области ведется активная работа по созданию гражданами некоммерческих социально-ориентированных организаций, которые в некоторых случаях могут предоставлять разнообразные услуги населению, участвовать в разнообразных грантовых конкурсах. Методическую поддержку в создании таких организаций в Воронежской области ведет Ресурсный центр поддержки НКО Воронежской области [19].

Широкое распространение получает идея брендинга села, как способа повышения имиджа и финансового благополучия муниципального образования. Существуют еще ряд разнообразных инструментов и готовых практик, направленных на развитие.

На наш взгляд, применение каких-либо механизмов развития конкретной сельской территории требует тщательного анализа и оценки внутренних и внешних возможностей муниципального образования.

Наиболее подходящим для такого анализа являются механизмы SWOT-анализа на основе теории заинтересованности сторон

[14]. Данный механизм является основой для стратегического планирования. В свою очередь для целей стратегического планирования, М. И. Солосина предлагает алгоритм реализации методики анализа поселения с учетом комплексного использования баз данных региональной и муниципальной статистики, таких как: база данных основных показателей муниципальных образований Воронежской области в территориальном органе Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области; исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) Воронежской области: департамента экономического развития, департамента связи и массовых коммуникаций, департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области; муниципальных органов исполнительной власти (отчеты об эффективности деятельности органов местного самоуправления, паспорта поселений, документы стратегического планирования), а также муниципальной информационной системы поселений (МИСП) «Волость» [15]. При этом, наиболее приоритетным является проектный подход к формированию стратегии муниципального образования, когда выбор направления развития исходит непосредственно от жителей, против классического подхода, опирающегося на методики SWOT анализа.

Такой анализ позволит ответить на такие вопросы как:

- какими ресурсами располагает сельское поселение, насколько они задействованы в экономическом обороте;
- какова демографическая ситуация и уровень жизни населения, имеются ли риски миграции;
- какое состояние инфраструктуры поселения;
- какое состояния производственной сферы поселения;
- какое состояние организации муниципального управления и развития гражданского общества;
- какие угрозы могут появиться в случае отсутствия действий органов местного самоуправления в направлении оздоровления ситуации;
- какие имеются возможности на законодательном уровне и существующий практический опыт конкретного поселения в вопросах развития сельской территории.

Выявление положительных и отрицательных тенденций позволит выявить круг заинтересованных сторон и провести сопоставление их целей в единый проект развития территории и дать ответы на вопросы:

- для кого принимаются меры по развитию территории;
 - что необходимо предпринять (достаточно ли внутренних резервов либо необходимо подключение внешних источников).
- В Воронежской области разработана стратегия социально-экономического развития до 2035 года [4], включающая в себя анализ потенциала и динамики, цели, приоритеты и сценарии развития социально-экономической системы.

В настоящее время практика стратегического планирования недостаточно активно используется в сельских поселениях и, в основном, ограничивается уровнем района. Такая же картина наблюдается и с проектным управлением.

Основной причиной низкого интереса сельских поселений к стратегическому планированию, а тем более к стратегическому управлению, является полная зависимость от вышестоящих бюджетов и ориентированность на покрытие минимальных потребностей муниципалитета, а также отсутствие кадрового потенциала для выполнения таких задач.

По нашему мнению, методика проведения анализа и оценки возможностей органов местного самоуправления по реализации полномочий должна быть доступной, простой и понятной для специалистов сельских поселений, не имеющих специальной подготовки.

Анализ внутренних и внешних условий развития муниципального образования можно провести на основе данных паспорта сельского поселения, заполняемого на основании распоряжения правительства Воронежской области от 16 февраля 2015 г. № 65-р, официальной статистической информации, генерального плана, отчетности муниципального образования и учреждений в динамике за 5 лет и информационной базы данных МИСП «Волость».

Для проведения анализа можно воспользоваться следующими методами:

- горизонтальный (трендовый) метод;
- вертикальный (структурный) метод;
- метод сравнения;
- метод группировки;
- балансовый метод;

— графический метод.

Особый подход необходим к изучению блока внешних возможностей сельского поселения, так как он, в настоящее время, является определяющим для развития.

При выборе направлений участия поселения в различных программах необходимо провести расчеты рисков, связанных с подготовительными работами по участию в программах, так как существующие в настоящее время предложения предполагают, в большинстве случаев, конкурсный отбор. При этом целесообразно провести анализ альтернативных вариантов для достижения своих целей. Таким образом, можно получить ответ на вопросы:

- какой механизм использовать для достижения цели;
- кто будет участником процесса;
- какое время необходимо для получения результата.

Разработка конкретных предложений по развитию сельского поселения является завершающим этапом анализа возможностей органов местного самоуправления по реализации полномочий.

При изучении прогрессивных методов развития поселения считаем необходимым смоделировать ситуацию по методике бизнес планирования с применением элементов «Бережливое управление», при этом рассматривать муниципальное образование необходимо как полноценный хозяйствующий субъект, с учетом законодательных ограничений. Пилотным в этом направлении стала Белгородская область, где около двух лет реализуется государственная задача внедрения бережливого управления во все сферы государственного и муниципального управления [13].

На наш взгляд, для задействования внутренних резервов поселения возможно рассмотрение модели ускоренного социально-экономического развития С. Ю. Андреева [11].

Существующая тенденция развития государственной поддержки муниципальных образований способна значительно улучшить положение сельских территорий. На наш взгляд, именно органы местного самоуправления поселения, как максимально приближенные к населению, обладают законодательными возможностями в развитии активности гражданского общества на селе. Считаем, что для выполнения данных

задач необходимо полностью пересмотреть кадровые возможности сельской администрации, а именно подготовить специалистов, обладающих знаниями стратегического планирования, проектного управления и специалистов, непосредственно направленных на работу по вовлечению населения в реализацию задач местного самоуправления. Кроме этого, реализация стратегических задач развития не возможна без участия населения и бизнес-структур.

Заключение

Проведенный нами анализ показал, что на современном этапе роль органов местного самоуправления сельских поселений, как проводника государственной политики развития сельских территорий возрастает. Для этого органам местного самоуправления необходимо полностью переключиться с задач «выживания» на задачи «развития», несмотря на низкую собственную доходную базу, инфраструктурные и кадровые проблемы, несовершенную нормативную правовую базу.

Непрерывный поиск способов укрепления экономической базы сельского поселения, в том числе за счет участия в государственных программах, региональных и общероссийских конкурсах, изучения и внедрения успешных муниципальных практик, станет залогом развития инвестиционной привлекательности территории, то есть «презентабельности и конкурентоспособности муниципального образования».

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

2. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 22. — Ст. 2770.

3. О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области : закон Воронежской области от 10.11.2014 года № 148-ОЗ // Молодой коммунар. — 2014. — 14 ноября.

4. О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2035 года : закон Воронежской области от 20.12.2018 года № 168-ОЗ // Портал Воронежской области в сети Интернет [Электронный ресурс]. — URL: www.govvrn.ru (дата обращения: 26.03.2019).

5. О реализации проектов по поддержке местных инициатив на территории муниципальных образований в рамках развития инициативного бюджетирования : постановление правительства Воронежской области от 31.08.2017 года № 678 // Портал Воронежской области в сети Интернет [Электронный ресурс]. — URL: www.govvrn.ru (дата обращения: 26.03.2019).

6. О реализации практик гражданских инициатив в рамках развития инициативного бюджетирования на территории Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 21.01.2019 года № 30 // Портал Воронежской области в сети Интернет [Электронный ресурс]. — URL: www.govvrn.ru (дата обращения: 26.03.2019).

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (ред. от 17.10.2019) // Консультант-Плюс [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326085/ (дата обращения: 24.10.2019).

8. Правительство Воронежской области. Об утверждении Государственной программы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» : постановление Правительства Воронежской области от 09.12.2013 № 1072 // Электронный фонд правовой и технической документации «Гетэксперт» [Электронный ресурс]. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/460219031> (дата обращения: 14.12.2018).

9. Агибалов Ю. В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю. В. Агибалов. — Воронеж : Воронеж-

ская областная типография — издательство им. Е. А. Болховитинова, 2008. — 182 с.

10. Андреев С. Ю. Институциональные преобразования как фактор стимулирования социально-экономического развития сельских территорий Краснодарского края / Андреев С. Ю. [и др.] // Научный журнал КубГАУ - Scientific Journal of KubSAU [Электронный ресурс]. — 2016. — № 116. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-preobrazovaniya-kak-faktor-stimulirovaniya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-selskih-territoriy-krasnodarskogo> (дата обращения: 22.03.2019).

11. Андреев С. Ю. Система АС: алгоритм перехода к ускоренному социально-экономическому развитию региона / С. Ю. Андреев. — СПб. : Свое издательство, 2014.

12. Зубков А. ТОС: коротко о важном, или трое в лодке, готовые плыть / А. Зубков, М. Кутузов, Р. Савенков, Д. Чуйкова. — Воронеж, 2018. — 112 с.

13. Кирилова И. Ю. Бережливое управление в органах власти Первые итоги внедрения / И. Ю. Кирилова. — URL: <https://pmagency.org/wp-content/uploads/2019/02/kirilova.pdf> (дата обращения: 21.09.2019).

14. Рахманова М. С. Методика SWOT-анализа муниципального образования на основе теории заинтересованных сторон / М. С. Рахманова, К. И. Лавренюк // Территория новых возможностей. — 2012. — № 5. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-swot-analiza-munitsipalnogo-obrazovaniya-na-osnove-teorii-zainteresovannyh-storon> (дата обращения: 23.03.2019).

15. Солосина М. И. Стратегический подход к управлению развитием на муниципальном уровне: методика анализа поселений, подходы к разработке стратегий / М. И. Солосина, И. Н. Щепина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2016. — № 48 (330). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskij-podhod-k-upravleniyu-razvitiem-na-munitsipalnom-urovne-metodika-analiza-poseleniy-podhody-k-razrabotke-strategiy> (дата обращения: 21.03.2019).

16. Сысоева Е. А. Анализ базовых задач системы местного самоуправления / Е. А. Сысоева, Е. А. Костюкова // Системные технологии. — 2018. — № 1 (26). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-bazovyh-zadach-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 23.03.2019).

17. Цлаф В. М. Муниципальные ресурсы и местное самоуправление / В. М. Цлаф // Основы ЭУП. — 2014. — № 6 (18). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnye-resursy-i-mestnoe-samoupravlenie> (дата обращения: 22.03.2019).

18. Шамахов В. А. Антикризисная система управления как механизм объединения интересов бизнеса, власти и населения (на примере строительства многоярусных паркингов в Санкт-Петербурге на участках, занятых плоскостными гаражами) [Электронный ресурс] / В. А. Шамахов [и др.] // Управленческое консультирование. — 2016. — № 2 (86). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/antikrizisnaya-sistema-upravleniya-kak-mehanizm-obedineniya-interesov-biznesa-vlasti-i-naseleniya-na-primere-stroitelstva> (дата обращения: 23.03.2019).

19. Официальный сайт Ресурсный центр поддержки НКО Воронежской области [Электронный ресурс]. — URL: <http://nkovrn.ru/> (дата обращения 20.08.2019).

20. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. — URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc1244553308453 (дата обращения 05.01.2019)

21. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. — URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (дата обращения 26.03.2019)

22. Сводный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Воронежской области за 2017 года // Официальный сайт исполнительных органов государственной власти Воронежской области [Электронный ресурс]. — URL: <http://econom.govrn.ru/its/monitoring-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> (дата обращения: 05.01.2019).

23. Стенограмма заседания Совета 5 августа 2017 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. — URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/S/Sove> (дата обращения 26.03.2019)

24. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета 5 августа 2017 г. // Официаль-

ный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. — URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/S/Sove> (дата обращения 26.03.2019)

25. Полномочия местного самоуправления // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. — URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiyamestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 20.03.2019)

26. Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ от 29.09.2018 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=307872&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.09252793757965794#07895164780522943>

27. Инвестиционный климат и инвестиционная политика Воронежской области : послание временно исполняющего обязанности губернатора Воронежской области А. В. Гусева Воронежской областной Думе и исполнительным органам государственной власти Воронежской области // Инвестиционный портал Воронежской области [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.invest-in-voronezh.ru/ru/home/federal-investment-standard/poslanie-gubernatora> (дата обращения: 26.03.2019)

28. Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления : отчет о реализации государственной программы Воронежской области в 2018 году // Портал Воронежской области в сети Интернет [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.govrn.ru/plan-realizacii-kuriruemoj-gosudarstvennoj-programmy> (дата обращения: 26.03.2019)

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Воронежский филиал)

Агибалова О. Ю., кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления
E-mail: kafgmsk@vnr.ranepa.ru
Тел.: 8 (473) 247-73-03

Торубарова О. А., магистрант.
E-mail: toru_09@mail.ru