

А. А. Слинко,
В. И. Капустин,
Т. Н. Полтавская

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ

Аннотация: в статье предпринята попытка сформулировать основные проблемы, возникающие сегодня на местах при реализации национальных проектов и социальных программ, такие как непрозрачность процедур на региональном уровне власти и ограниченность компетенций органов местного самоуправления. Авторы анализируют соотношение местного самоуправления, местного управления в контексте их взаимодействия с органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Отмечается, что объединение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти позволит эффективно решать задачи социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: региональная политика, местное самоуправление, муниципальная политика.

UDC 323.21

A. A. Slinko,
V. I. Kapustin,
T. N. Poltavskaya

THE PROBLEMS OF ARISING EFFECTIVELY LOCAL SELF-GOVERNMENT IN REGIONS

Annotation: in this article attempts to formulate the main problems that arise today on the places in the implementation of national projects and social programs, such as opacity of procedures on regional level of power and limited competence of bodies local self-government. Authors analyze the ratio of local self-government, local governance in the context of their interaction with authorities of the state power both on the federal and on regional levels. It is noted that the association of local bodies self-government and government bodies in a single system public authorities will effectively solve the problems of social-economic development of the region.

Key words: regional policy, local self-government, municipal policy.

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-48-1-77-81

Введение

При постановке и решении крупных глобальных задач, в частности, при переходе от импортозамещения к экспортно-ориентированной политике, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций в российских регионах возникают существенные проблемы. Как отмечал Президент Российской Федерации В. Путин «на этом стыке постоянно происходят какие-то сложности, поскольку уровень государственного управления и федерального, и регионального делает вид, что это его не

касается, или касается во вторую очередь, а муниципальный уровень всё время ссылается на отсутствие необходимых ресурсов и компетенций» [1].

Трудности в развитии местного самоуправления традиционно отмечались в трудах и российских, и зарубежных исследователей. Местное управление, то есть управленческая деятельность в территориальной единице, осуществляемая представителями центральной власти или администрацией вышестоящего уровня, часто некорректно трактовалась чрезвычайно широко,

порой подменяя собой и понятие, и деятельность местного самоуправления. Эта постановка вопроса привела к проблеме сбоев во взаимоотношениях между федеральным и региональным уровнями управления и местным самоуправлением.

Классические теории местного управления, в частности, теория дуализма местного самоуправления, уже отражают фактический отказ от идеи местного самоуправления в условиях централизации. С другой стороны, теория внеполитического местного управления транслирует корпоративные правила на органы местного самоуправления. В нынешних условиях ситуация выглядит достаточно драматично: резко возрастает и усиливается роль государства, а неолиберальный тренд дерегулирования сменяется тенденцией институционализации нелиберальной политики, опирающейся на идею создания сверхмощного государства, которое может выстоять в конкурентной борьбе с мегагосударствами современности.

Президент Российской Федерации В. В. Путин обеспокоен проблемой, связанной с «разрывом» между муниципальным и государственным уровнями управления и наметил пути решения возникшей проблемы — это расширение ресурсной базы муниципального уровня управления и трансформация его компетенции для приспособления к быстро меняющимся политическим и экономическим условиям [2].

Эффективность местного самоуправления в современных условиях: теоретические аспекты и проблемы реализации

Потребность в масштабном реформировании местного самоуправления была всегда. Выступая на заседании Совета по местному самоуправлению в г.Иваново в марте 2014 г., В. В. Путин подчеркнул значение земской реформы 1864 г. Именно тогда были сделаны существенные шаги в развитии образования и здравоохранения. Земские школы и больницы во многих регионах дали старт развитию социальной политики в России [3]. В этом смысле президент подчёркивает необходимость приблизить власть к проблемам населения именно путём дискуссий и обсуждений, основной пло-

щадкой для выработки конкретных решений должны стать органы местного самоуправления [4]. В этой связи федеральная власть поставила задачу по выбору оптимальной модели местного самоуправления на конкретной территории с учётом специфики региона.

Глобализация затрагивает ныне практически каждый регион. В 2017 г. на Совете по развитию местного самоуправления в г. Кирове В. В. Путин уделил особое внимание формированию комфортной городской среды и вопросам участия населения в местном самоуправлении [5]. Города России привлекают колоссальное количество туристов со всего мира и именно в тех регионах, где налажено взаимодействие региональных органов власти и местного самоуправления по развитию городской среды, достигнуты максимальные успехи. Но при этом возникают конфликтные ситуации, которые разрешаются путём диалога власти и общества. Эта мысль была чётко сформулирована Президентом: «Кто-то решил, что можно отделаться имитацией учёта мнения жителей и таким образом проявил явное неуважение к гражданам. Скажу больше, даже пренебрежение... Совсем другой результат в тех муниципальных образованиях, где жители активно включаются в работу по благоустройству. Формируется действительно современная среда для жизни и бережное, ответственное отношение людей к своему двору, к своей улице и к городу в целом» [6].

Децентрализация и усиление государственного контроля не должны мешать эффективному осуществлению конкретных национальных проектов. Непосредственный контроль губернатора над ключевыми звеньями реализации нацпроектов, прежде всего, в сфере образования и здравоохранения позволит своевременно компенсировать недостатки федерального и регионального законодательства. Новые конституционные поправки позволят преодолеть бюрократические тенденции, когда проблемы финансирования образования и здравоохранения не решаются из-за непрозрачности процедур на региональном уровне власти и ограниченности компетенций органов местного самоуправления.

Согласно концепции «совместного развития», для успеха программ развития не-

обходима широкая вовлечённость разнообразных местных агентств и структур гражданского общества в их формирование и реализацию. Активная роль в планировании и управлении программами развития превращает действующие на локальном уровне структуры из объектов управления, пассивных получателей помощи в действующих субъектах, что повышает заинтересованность и ответственность. Также совместное развитие обладает значительным преобразующим потенциалом в силу того, что позволяет наладить обмен информацией и избежать навязывания приоритетов, не соответствующих потребностям местных сообществ. Подобный подход ориентирован на включение в совместную работу над программами развития не только институционализированных структур, например, местных администраций и неправительственных организаций, но также менее формализованных акторов: сетевых общественных объединений, спонтанных групп поддержки [7].

С концепцией совместного развития созвучна теория партиципаторной демократии, или демократия участия, ставшая ответом на кризисные явления в политической жизни «старых демократий», которые выразились в развитии популизма, отчуждении между партиями и избирателями, росте значения манипулятивных информационных технологий [8]. Включённость граждан в процесс управления на всех его стадиях — от подготовки решения до контроля над его реализацией, по мысли сторонников теории партиципаторной демократии, является единственным средством сохранения принципов демократии в глобализирующемся мире. Успех демократии обеспечивается развитостью политического сознания граждан, которые ориентированы на защиту общественных интересов.

С нашей точки зрения, в сфере местного самоуправления продолжают преобразования, которые способствуют превращению органов местного самоуправления из «слабого бюрократического института» в эффективный инструмент, позволяющий удовлетворить потребности местных сообществ и решать вопросы местного значения оптимальным способом, на базе реализации совместных проектов органами власти раз-

личного уровня, общественными организациями и субъектами рыночной экономики. Анализ государственной политики в области местного самоуправления на современном этапе позволяет говорить о том, что эта сфера не просто находится в фокусе внимания федеральной власти: реформирование местного самоуправления происходит в тесной взаимосвязи с развитием других сфер, оно вписано в стратегические планы развития.

Прежде всего, совершенствование системы местного самоуправления, повышение ее эффективности призвано способствовать социально-экономическому развитию регионов. Одной из главных задач современной системы управления является создание благоприятных условий для осуществления возможностей управляемой системы, которые появляются только с развитием инициативы и ответственности каждого субъекта самоуправления, более широкого использования методов саморазвития. Достижение этих целей немислимо без более широкого применения современных методов управления, в том числе, инструментов стратегического управления.

С точки зрения современной теории управления, этот подход позволяет концентрировать ресурсы, осуществлять координацию различных проектов, определять последовательность и приоритетность программных мероприятий и многое другое. В современных условиях повышения нестабильности социально-политических систем, переживающих трансформации под воздействием внутренних и внешних факторов, данный вид управления, безусловно, является крайне востребованным.

Стратегическое управление не только доступно субъектам самого разного уровня, оно делает возможным их совместную работу для достижения общей цели. Многие документы, определяющие стратегические направления развития в различных областях, предполагают активное включение органов местного самоуправления. В первую очередь это касается социально-экономического развития. Развитие малого и среднего предпринимательства, частно-муниципального партнерства, стимулирование экономической самодей-

тельности населения, участие в привлечении инвестиций, в развитии инфраструктуры, городских агломераций, малых городов и сельских поселений, включение в национальную систему пространственного планирования — эти задачи органы местного самоуправления решают во взаимодействии с региональной и федеральной властью. Активное включение местного самоуправления в управление социально-экономическими процессами способствует большей гибкости управления, снижению транзакционных издержек. Существует позиция, исходящая из необходимости принятия специального Муниципального кодекса РФ, что способствовало бы систематизации и устранению разночтений в вопросах, связанных с компетенцией органов местного самоуправления [9].

В Воронежской области региональная власть смогла сыграть на опережение и проводила достаточно гибкую политику, в частности, в сфере законодательного обеспечения деятельности муниципально-го управления. Либерально-патерналистская модель муниципальной политики, действующая в Воронежской области, означает, с одной стороны, стремление учитывать потребности и мнения представителей муниципального сообщества, а с другой, ориентируется на решение прагматических задач, связанных с социально-экономическим развитием муниципалитета. Другими словами, в условиях дефицита высококвалифицированных кадров и необходимых материальных ресурсов, региональное руководство взяло на себя более активную роль в муниципальной политике [10].

Эффективности местного управления во многом способствует и расширение практики конкурсного избрания глав муниципалитетов, и преобразования муниципальных районов в городские округа. Прямые выборы мэра в Воронеже были отменены 21 декабря 2016 года решением городской Думы. При анализе богатого зарубежного опыта местного самоуправления, в частности США, можно сделать выводы, что там крайне популярная система во главе с «сильным мэром», характерная для XX века, постепенно заменяется системой «совет — управляющий». Кроме того, даже при наличии избираемого «сильного мэра»

всегда назначается влиятельный управляющий. Другими словами, в западной политической системе давно легитимизировано стремление к сильной исполнительной власти, через которую проще воздействовать на сферу местного самоуправления. Расширение практики найма руководителей администрации по контракту соответствует общемировой практике современной трансформации модели местного самоуправления.

В Воронежской области, в отличие от большинства регионов, сохранена развитая система местного самоуправления, что делает её наиболее адаптируемой к решению проблемы имплементации федерального законодательства к региональным условиям. Несмотря на определённые положительные тенденции в развитии взаимодействия региональных органов власти и местного самоуправления, необходимо двигаться дальше в решении задач, поставленных Президентом перед федеральными и региональными органами власти. Прежде всего, следует устранить лакуны в законодательстве, регулирующем работу с регионами и муниципалитетами. Открытость и доступность органов местного самоуправления и дальнейшее развитие муниципальной демократии позволят вовремя устранять «сбои» в работе региональных и муниципальных органов власти.

Выводы

В своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации 2020 года В. В. Путин предложил внести несколько поправок в Конституцию. В частности, он призвал закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, чтобы устранить разрыв между государственным и муниципальным уровнями власти. Статью 132 Конституции, в которой изложены полномочия органов местного самоуправления, предлагается дополнить еще одной частью, согласно которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей тер-

ритории». Также президентским проектом предлагается изложить в новой редакции статью 133 основного закона, в которой обозначены гарантии местного самоуправления в РФ.

В условиях укрепления государства и дальнейшего развития конституционных прав и свобод данная поправка практически снимает все накопившиеся противоречия переходного периода, уменьшается зона так называемых «пробелов в праве», и, тем самым, делается важный шаг к реальной, а не декларативной эффективности управления в регионах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Путин поручил наладить взаимодействие госвласти и местного самоуправления. — URL: <https://ria.ru/20191009/1559595014.html> (дата обращения: 21.01.2020)

2. Путин назвал проблемой «разрыв» между муниципальным и государственными уровнями. — URL: <https://tass.ru/politika/7066028> (дата обращения: 21.01.2020)

3. Слинко А. А. Модернизация института местного самоуправления в современной России: проблемы и перспективы / А. А. Слинко, Т. Н. Полтавская / Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. — 2015. — № 1. — С. 116—121.

4. Регионам дали полгода. — URL: <https://rg.ru/2014/05/26/reg-cfo/msu.html> (дата обращения: 21.01.2020)

5. Заседание Совета по развитию местного самоуправления. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 21.01.2020)

6. Формируется действительно современная среда для жизни и бережное, ответственное отношение людей к своему двору,

к своей улице и к городу в целом. — URL: <https://www.putin-today.ru/archives/49798> (дата обращения: 21.01.2020)

7. Митяева Е. Н. Современные тенденции в политическом управлении и актуальные проблемы муниципальной политики в РФ / Е. Н. Митяева, А. А. Слинко // Среднерусский вестник общественных наук. — 2019. — Т. 14. № 3. — С. 92—107.

8. Pateman C. Participation and Democratic Theory / C. Pateman. — N. Y., 1970.

9. Бялкина Т. М. Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции / Т. М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2017. — № 1. — С. 8—21.

10. Слинко А. А. Политические процессы в регионе в условиях социально-экономической стабилизации / А. А. Слинко, П. П. Дьяков // Регион: системы, экономика, управление. — 2018. — № 1 (40). — С. 164—169.

11. В Конституции могут уточнить пункт о гарантиях местного самоуправления. — URL: <https://ria.ru/20200120/1563646904.html> (дата обращения: 21.01.2020)

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

*Слинко А. А., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления
E-mail: aleksandr_slinko@mail.ru*

*Капустин В. И., аспирант
E-mail: aspirant@vrn.ranepa.ru*

*Полтавская Т. Н., выпускник аспирантуры
E-mail: tanya9204207791@mail.ru*