

Научная статья
<https://doi.org/10.23672/HSCP.2023.3.3.007>
УДК 32



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ (О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕДЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)

Понеделков А.В.¹, Попов М.Ю.², Айрапетян Д.А.³, Яланский А.П.⁴

*Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации^{1,3,4}*

Аннотация. Актуальность данной публикации, как и само презентуемое научной общественности мероприятие, посвященное актуальным проблемам развития местного самоуправления, не вызывает сомнения, что подтверждает состав учредителей конференции одноименной тематики и фрагменты выступлений участников конференции, проведенной в администрации г. Батайска, в малом населенном пункте Ростовской области. Символично и то, что инициаторами и организаторами этой конференции выступили Южно-Российский институт управления – филиал РАНХиГС при Президенте РФ совместно с ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области», а также Общественной палатой Ростовской области. Целью данной публикации является стремление авторов осветить содержание основных идей, высказанных участниками конференции по основным проблемам местного самоуправления. Методы: репрезентативный, информационный. Авторы данного обзора выразили надежду на то, что конференция позволила выработать теоретическое оформление новых треков оптимизации и модернизации деятельности муниципалитетов, как в политико-управленческих, так и в кадровых вопросах, в сущностных аспектах формирования самих органов власти на местном уровне. В завершение обзора они пришли к выводу о том, что конференция явилась конструктивным диалогом и платформой синтеза мнений о насущных негативных аспектах муниципальной политики. Дальнейшая стратегия нивелирования проблем развития местного самоуправления зависит от желания и возможностей самих муниципалитетов исправлять выявленные недостатки и негативные факторы в контексте собственного функционирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, кадровая политика, малые населенные пункты, коррупция, кадровая политика.

ACTUAL PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES (ON THE RESULTS OF THE STUDY)

*Aleksandr V. Ponedelkov¹, Mikhail Yu. Popov², David A. Ayrapetyan³,
Alexander P. Yalansky⁴,
South Russian Institute of Management - a branch of the RANEP^{1,3,4}*

***Annotation.** The relevance of this publication, as well as the event presented to the scientific community dedicated to topical problems of the development of local self-government, dedicated to this topic, is beyond doubt, which is confirmed by the composition of the founders of the conference of the same name and fragments of speeches by the participants of the conference held in the administration of Bataysk, in a small settlement of the Rostov region. It is also symbolic that the initiators and organizers of this conference were the South-Russian Institute of Management, a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration together with the Association "Council of Municipalities of the Rostov Region", as well as the Public Chamber of the Rostov Region. The purpose of this publication is the authors' desire to highlight the content of the main ideas expressed by the participants of the conference on the main problems of local self-government. Methods: representative, informational. The authors of this review expressed the hope that the conference made it possible to develop a theoretical formulation of new tracks for optimizing and modernizing the activities of municipalities, both in political and managerial and personnel issues, in the essential aspects of the formation of the local authorities themselves.*

Key words: local self-government, personnel policy, small settlements, corruption, personnel policy.

Введение. 7 апреля 2023 г. в администрации г. Батайска Южно-Российским институтом управления – филиалом РАНХиГС при Президенте РФ совместно с ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области», а также Общественной палатой Ростовской области была организована научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в контексте современных вызовов».

Открытие конференции началось с приветственных слов, адресованных ее участникам и организаторам, от первого заместителя председателя Общественной палаты Ростовской области Ю.С. Зерщикова. В своем выступлении он отметил, что «условия, в которых мы живём, происходящие изменения, когда не только государство, но и его фундаментальные институты ощущают на себе сильную геополитическую турбулентность, глобальные перемены в

мировом политическом устройстве, в смещении полюсов силы, в перенаправлении и переориентации экономических связей, требуют более серьезного внимания и со стороны органов местного самоуправления (собственно, как и государства), которые могут уже в краткосрочной перспективе, в значительной мере, влиять на развитие этого института, его функции и формы деятельности» [1]. При этом Ю.С. Зерщиков справедливо обозначил роль муниципалитетов как важнейшего элемента политической системы, потому что их роль в развитии демократической традиции переоценить невозможно. Именно поэтому местное самоуправление является обязательным элементом правового государства и выполняет основательную функцию в процессе построения демократического общества.

Открытие конференции продолжилось приветствием депутата Государственный Думы РФ В.Б.

Кидяева, которое озвучила глава г. Таганрога И.Н. Титаренко. Он пожелал участникам конференции плодотворной работы и подчеркнул, что местное самоуправление входит в единую систему публичной власти, а значит, вместе с регионами и центральными органами решает общую задачу развития страны, выполнение планов и поручений Президента России.

Приветственное слово прозвучало также от главы г. Батайска Р.П. Волошина, отметившего особую актуальность конференции в сложных условиях современности, обусловленных многочисленными вызовами политико-экономического характера для России в реалиях современной глобальной и национальной политики.

Обсуждение. В пленарном заседании конференции выступил целый ряд ученых из разных областей науки, а также, что самое важное, конференция стала площадкой диалога самих служащих – практиков муниципальной службы и местного самоуправления. Эксперты активно обсуждали широкий круг реальных проблем, с которыми сталкиваются муниципалитеты в процессе своей деятельности в условиях множественных вызовов 2020-х гг.

Особо волнующей, как практиков, так и ученых стали проблемы деятельности органов местного самоуправления в период коронавирусной инфекции COVID-19 и проведения специальной военной операции.

Именно об особенностях функционирования муниципалитетов в столь сложных конъюнктурных условиях в своем выступлении доложил

В.П. Ляхов, исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области», председатель комиссии по вопросам ЖКХ Общественной палаты Ростовской области, доктор политических наук, профессор РГУПС. По его мнению, прошедшая пандемия COVID-19 явилась сильным ударом по привычной жизни муниципалитетов. Однако, несмотря на то, что пандемия значительно осложнила ситуацию и снизила возможности органов местного самоуправления в реализации задач развития муниципалитетов, в то же время, во многих муниципальных образованиях успешно выполнялись собственные муниципальные программы, в первую очередь, направленные на социальную защиту населения, выполнения междучрежденными мер профилактики заболеваний ковидом, вакцинирования граждан.

Помимо основных мер социальной поддержки и социальных услуг были введены дополнительные меры социальной поддержки населения. В частности, был обеспечен беззаявительный порядок предоставления мер социальной помощи семьям с детьми, получателям субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В Ростовской области, как отмечает автор выступления, ими воспользовалось около 300 тысяч граждан [1].

В.П. Ляхов уделил особое внимание специальной военной операции (СВО), отметив, что в настоящее время самое важное сделать так, чтобы в муниципалитетах все семьи граждан, участвующих в СВО, были обязательно взяты на учет, окружены необходимым вниманием и заботой, не формальным, бездушным участием, а системной продуманной до мелочей работой.

В заключение своего выступления он отметил, что сегодня работа органов местного самоуправления в условиях проведения СВО в полной мере систематизирована, имеет необходимую нормативно-правовую базу и осуществляется непрерывно, хотя и имеются определенные проблемы, которые необходимо оперативно разрешать.

Поддержал своим выступлением коллегу глава администрации Усть-Донецкого района В.М. Гуснай, поделившийся опытом управления муниципалитетами на территории Усть-Донецкого района в условиях распространения коронавирусной инфекции.

О необходимости модернизации местного самоуправления в контексте единой системы публичной власти сообщил В.А. Сологуб – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления-филиала РАНХиГС. Он провел

наглядный сравнительный анализ модернизационных механизмов в европейской системе местного самоуправления и в отечественной практике, выделил те треки развития и тот политико-административный и социально-экономический опыт, который может быть перенят и адаптирован для российской действительности [1].

Начальник отдела социального обеспечения администрации Усть-Донецкого района К.О. Каменская дополнила выступление профессора В.А. Сологуба с практической точки зрения и рассказала об организационно-правовых аспектах функционирования органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Продолжила тематическую модернизации системы местного самоуправления кандидат политических наук, доцент Уральского института управления-филиала РАНХиГС Е.О. Сониная, раскрывшая особенности формирования перспектив субъектной институтов местного самоуправления на современном этапе.

Кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления-филиала РАНХиГС. О.А. Артюхин, в свою очередь, остановился на модернизации системы местного самоуправления в рамках проекта «ДНК России», осветив основы, так называемого, пентабазиса – пятиуровневой модели, предлагаемой в качестве ценностной идеологической платформы России.

Кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления-филиала РАНХиГС С.Л. Нужнова раскрыла природу договора целевого обучения как способа формирования кадрового состава муниципальной службы. Она отметила, что «важным моментом является тот факт, что такой договор заключается на конкурсной основе, что позволяет, во-первых, всех желающих попробовать свои силы, создает равные условия для всех заинтересованных лиц; во-вторых, выбрать наиболее интеллектуально развитого и мотивированного на служебную деятельность молодого человека».

Таким образом, по её мнению, организации и проведению отбора кандидатов на заключение договора целевого обучения должно уделяться самое пристальное внимание в органе местного самоуправления.

Некоторые проблемные аспекты в сфере образования затронули представители экспертного сообщества, участвовавшие в подготовке конференции, директор Таганрогского института имени А. П. Чехова (филиала) РГЭУ РИНХ, доктор политических наук, профессор А.Ю. Голубородько и декан факультета экономики и права Таганрогского института имени А.П. Чехова (филиал) РГЭУ РИНХ, доктор педагогических наук, И.А. Стеценко. Они рассказали о стратегии развития системы профессионального сопровождения молодых педагогов в контексте расширения и обогащения экосистемы вза-

имодействия с муниципальными органами управления сферой образования.

В свою очередь, доктор экономических наук, профессор, декан факультета политологии Южно-Российского института управления-филиала РАНХиГС Т.П. Черкасова осветила не менее важную, стратегически значимую проблему цифровой трансформации деятельности органов муниципальной власти в России. Эксперт подробно разобрала проблемные кластеры цифровой трансформации, выделила основные перспективные направления, технологические решения, а также оценила потенциал муниципалитетов в процессе динамических изменений в цифровых технологиях и взаимодействии с гражданами через инновационные форматы, которые генерирует цифровизация [1].

Доктор социологических наук, профессор М.Ю. Попов в своем докладе на тему «Коррупционные риски в системе муниципального управления в современной России» отметил высокий потенциал органов местного самоуправления в поступательном развитии нашей страны, акцентируя свое внимание на малых населенных пунктах, одной из острых проблем в деятельности которых он назвал кадровую политику и, в частности, низкий уровень профессиональной подготовки сотрудников как из-за ограниченного кадрового резерва, вызванного непривлекательностью для молодых специалистов трудовой деятельности в малых поселениях, а также, из-за широко рас-

пространенного в кадровой политике руководителей этого уровня коррупции, в частности, неопотизма (кумовства). Чтобы преодолеть эти порочные практики, он предложил комплекс мероприятий по привлечению молодых специалистов к работе в муниципальных органах власти, например, к обучению выпускников школ в профильных вузах и средних специальных учебных заведениях по целевым программам с последующей обязательной отработкой в местных органах самоуправления а также, по активизации в образовательных учреждениях работы по патриотическому воспитанию молодежи, привитию у неё любви к своей малой родине и чувства ответственности за её настоящее и будущее. Также, он предложил использовать потенциал профильных учебных заведений, в частности, Академии управления и государственной службы при Президенте РФ, например, начиная со второго курса, организовывать студентам практику в муниципальных органах власти, начиная с малых населенных пунктов и далее, на следующих курсах, в их структурах более высокого уровня

Детально о практических проблемах конкретных муниципальных образований рассказали сами служащие-практики. Так, начальник финансового управления города Азова Ю.П. Шурховецкий сообщил об особенностях функционирования муниципальных финансов в условиях реализации института Единого налогового счета; заместитель председателя Палаты представительных органов

городских округов и муниципальных районов СМО РО, Председатель городской Думы - глава города Батайска

И.Ю. Любченко кластеризировал основные проблемы местного самоуправления на несколько тематических блоков (нехватка кадров, несоответствие полномочий, отнесённых к компетенции органов муниципального управления и предоставленных в распоряжение материально-финансовых ресурсов и т.д.); глава администрации Аксайского городского поселения А.М. Агрзиков затронул не менее важную проблему детерминации процесса формирования доверия населения к местным органам власти [1].

Большой интерес у участников конференции вызвало выступление доктора философских наук, профессора, главы г. Таганрога И.Н. Титаренко. Инна Николаевна, и с теоретической, и с практической точки зрения остановилась на проблемах и вызовах, которые стоят перед муниципалитетами в градостроительной сфере. Она выделила основные полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства и архитектуры, а также - политические и административно-правовые факторы, которые приводят к некоторым дисфункциям. Так, например, одним из полномочий органов местного самоуправления в градостроительной деятельности является утверждение местных нормативов градостроительного проектирования. Однако, как она отметила, на деле это сводится к тому, что муниципальные образования просто формально дублируют нормативы,

установленные региональным законодателем, поскольку утвердить нормативы выше этого усредненного уровня могут позволить себе далеко не все: эта норма хороша, например, для регионального административного центра, но вряд ли уместна для сельского поселения [1].

Заслуженный деятель науки РФ, член общественной палаты Ростовской области А.В. Понеделков представил участникам конференции результаты экспертного опроса «Местное самоуправление в Ростовской области: современный этап развития (в экспертном измерении)», который был проведен накануне конференции.

В ходе проведенного исследования были выявлено множество интересных особенностей и актуальных проблем в сфере развития системы местного самоуправления в Ростовской области [1].

Так, по результатам проведенного исследования оказалось, что более 60% опрошенных экспертов полагают, что за последние пять прошедших лет качество функционирования органов местного самоуправления улучшилось. Не заметили принципиальных изменений примерно 20% опрошенных респондентов, а около 10% из них затруднились с ответом.

Опрос не мог проигнорировать и внешние вызовы, угрожающие Российской Федерации и, в частности, муниципалитетам. Самыми значимыми вызовами, по мнению экспертов, являются: влияние внешних санкций; системный переход к ис-

пользованию цифровых технологий; нагрузки, связанные с проведением СВО; задачи импортозамещения.

Также, в процессе исследования, важной была попытка выяснить, какие направления деятельности органы местного самоуправления могут осуществлять в современных условиях наиболее эффективно. Результаты опроса показали, что 46,1 % опрошенных высказались за качество образования, 44,8 % - за поддержание деятельности центров культуры и отдыха на территории муниципалитетов, 29,1 % - за защиту в области обеспечения общественного порядка.

Параллельно этому, содержание и структура вопросов в анкете позволили выяснить, в каких сферах деятельности органы местного самоуправления пока не могут продемонстрировать эффективные результаты своей работы. Среди таких сфер были отмечены борьба с бедностью, решение экологических проблем, различные нарушения в области миграции.

В свою очередь, причины, по которым деятельность муниципалитетов не является достаточно эффективной, заключаются в бюрократизме (на это указали 35,9 % опрошенных экспертов), а также, в отсутствии должного профессионализма в деятельности муниципальных служащих (44,4 %).

Опрос показал, что основной фокус экспертного мнения нацелен на профессиональные качества действующих в настоящее время муниципальных служащих. Так, характеризуя служащих, опрашиваемые,

кроме недостаточного уровня профессионального знания, указали также на их отставание в вопросах профессионализма и компетентности, личной инициативности и стремления к инновациям. Несмотря на то, что эксперты указывали также и на недостаточный уровень финансирования деятельности органов местного самоуправления, упоминание приведенных выше причин неэффективности их деятельности в мнениях респондентов встречалось намного чаще. Несомненно, что подобная ситуация является свидетельством необходимости повышения эффективности деятельности представителей муниципальной власти.

Безусловным выводом по результатам проведенного экспертного исследования является констатация того факта, что подготовка муниципальных служащих – извечная проблема, так как этот процесс является сложным, тонким и хлопотным делом. Весомый успех в этой области, как правило, определяется государственной кадровой политикой, синтезирующей в себе как актуальные требования к современным управленцам, так и традиционные для отечественной управленческой практики аспекты. В этом ключе, важнейшим был и остается принцип постепенного продвижения специалистов по карьерной лестнице в системе государственной и муниципальной службы.

Несмотря на то, что эксперты охотно выявляли проблемы в области муниципального управления, опрошенные продемонстрировали готовность и заинтересованность в совер-

шении механизмов и методов функционирования муниципальной власти.

Большой интерес вызвали ответы экспертов на вопрос: «Как Вы думаете, благодаря чему добились успеха муниципальные образования, которые, с вашей точки зрения, наиболее успешно справляются с задачами управления территорией?». Из лидирующей тройки ответов, были выделены следующие:

- благодаря личным качествам глав муниципальных образований (органов МСУ) – на этот фактор указали более 60% опрошенных;
- качественная, хорошо продуманная система управления – это отметили более 45 % экспертов;
- эффективное использование местных ресурсов – выделили более трети опрошенных респондентов.

В некоторой степени, эти ответы схожи с мнением бывшего ректора Академии государственной службы при Президенте РФ – академика А.Е. Емельянова, который отвечая на вопрос: «Какими качествами необходимо обладать профессиональному управленцу?», выделил три ключевые позиции:

– Первым делом чиновник не состоит без навыков работы с людьми. Приходилось сталкиваться с такими: талантлив, умница, но держаться с окружающими не умеет. Конфликтный человек в любом коллективе наживет себе врагов.

– Во-вторых, эрудиция и общая культура. Узкий специалист приемлем только в конкретном деле.

Он должен быть интеллигентом по натуре, с гуманитарным складом ума.

– Третье, - опыт.

Проведя анализ экспертных ответов на вопросы анкеты (с учетом открытых вопросов), можно сделать следующий вывод: если постараться ограничиться рамками пяти личностных качеств представителей современной государственной и муниципальной элиты, среди них можно особо выделить:

1. Патриотизм.
2. Профессионализм.
3. Нравственность.
4. Умение работать с людьми.
5. Здоровье, работоспособность.

Исходя из продленного анализа, а также, с учетом ответов экспертов на извечный в российской историко-политической практике вопрос: «Что делать?», можно предположить, что необходимым является комплексное повышение эффективности в деятельности муниципальных органов власти. В этом ключе, эксперты заявили о следующих необходимых мерах, направленных на повышение эффективности деятельности муниципальных органов власти:

– переход от эпизодических мер государственной поддержки развития муниципальных образований к системной работе;

– увеличение финансирования по основным вопросам местного значения со стороны федерального и регионального законодательства;

– пересмотр законодательства в части отчисления налогов в местные бюджеты;

– увеличение самостоятельности органов местного самоуправления;

– обеспечение государственного и муниципального контроля за соблюдением законодательства и создания системы взаимной ответственности органов местного самоуправления и государства;

– повышение квалификации сотрудников органов местного самоуправления;

– увеличение и расширение источников пополнения средств местных бюджетов;

– повышение уровня зарплаты для служащих, как муниципальных, так и технических;

– совершенствование системы обмена опытом реализации эффективных муниципальных практик;

– повышение качества предоставляемых населению муниципальных услуг и др.

Результаты. Справедливости ради, считаем необходимым отметить, что любые конференции, симпозиумы, конгрессы и круглые столы не решают всех существующих проблем, особенно в сложной и противоречивой сфере, заявленной в теме конференции. К выводам и заключениям академического сообщества, мнениям экспертов, безусловно, должны прислушиваться представители органов власти и специалисты государственного и муниципального управления. Однако их действия, ограничившись лишь «прислушиванием», не приведут к прогрессу. Обозначенные проблемы предстоит решать не ученым, а самим практи-

кам, тем, кто непосредственно работает с «политическим материалом» в условиях серьезнейших социально-экономических и геополитических вызовов.

Заключение. Прошедшая 7 апреля конференция позволила выработать теоретическое оформление новых треков оптимизации и модернизации деятельности муниципалитетов, как в политико-управленческих вопросах, так и в кадровых, существенных аспектах формирования самих органов власти на местном

уровне. Конференция, по мнению её организаторов, явилась конструктивным диалогом и платформой синтеза мнений о насущных негативных аспектах государственной муниципальной политики. Дальнейшая стратегия нивелирования проблем развития местного самоуправления зависит от желания и возможностей самих муниципалитетов исправлять выявленные недостатки и негативные факторы в контексте собственного функционирования.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература:

1. *Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в контексте современных вызовов» (7 апреля 2023 г.).*

Reference:

1. *Materials of the scientific and practical conference "Actual problems of the development of local self-government in the context of modern challenges" (April 7, 2023).*

Информация об авторах:

Понеделков Александр Васильевич, доктор политических наук, профессор, заведующий лабораторией проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления – филиал Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ponedelkov@uriu.ranepa.ru

Попов Михаил Юрьевич, доктор социологических наук, профессор, popov52@mail.ru

Айрапетян Давид Армикович, специалист лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, преподаватель кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала Российской академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ayrapetyan@mail.ru

Яланский Александр Павлович, кандидат экономических наук, доцент, научный сотрудник, специалист лаборатории проблем повышения эффективности государственного и муниципального управления, аспирант кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Yalansky@mail.ru

Aleksandr V. Ponedelkov, Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Laboratory for Problems of Improving the Efficiency of State and Municipal Administration of the South Russian Institute of Management - a branch of the RANEPА;

Mikhail Yu. Popov, Doctor of Sociological Sciences, Professor

David A. Ayrapetyan, Specialist of the Laboratory of Problems of Improving the Efficiency of State and Municipal Administration, Lecturer at the Department of Political Science and Ethnopolitics of the South Russian Institute of Management - a branch of the RANEPА;

Alexander P. Yalansky, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Researcher, Specialist of the Laboratory of Problems of Improving the Efficiency of State and Municipal Administration, Postgraduate Student of the Department of Political Science and Ethnopolitics of the South Russian Institute of Management - a branch of the RANEPА.