

УДК 352.08

## **ПРИЗНАКИ КОМПЕТЕНТНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Н.Н. Кулешова**

Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина

Статья посвящена проблемам организации местного самоуправления, вопросам реализации полномочий органами местного самоуправления. Обосновывается возможность передачи полномочий между органами местного самоуправления в целях повышения эффективности местного муниципального управления и доступности оказания услуг для населения.

***Ключевые слова:** принципы местного самоуправления; органы местного самоуправления; полномочия и компетенция; государственное и муниципальное управление*

Традиционно изменения в законодательстве Российской Федерации ориентированы на воплощение поставленных в послании Федеральному Собранию задач по повышению эффективности государственного и муниципального управления. Предложенный комитетом Государственной Думы Федерального Собрания по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления законопроект 469827-6 О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>1</sup> ориентирован на выполнение послания Президента РФ являющегося основополагающим программным актом, стратегического характера. Реформа местного самоуправления должна быть направлена на осуществление доступности для населения местной власти, а именно требуется уточнения общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах<sup>2</sup>. В настоящее время местное самоуправление «страдает» по утверждению Президента РФ от несбалансированного объема компетенций и ответственности, постоянного движения в перераспределении полномочий, коррупционных действий муниципальных служащих, отсутствие реальных полномочий у муниципальных районов.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания  
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5503261D1E5516F043257C9900371978](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5503261D1E5516F043257C9900371978)

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. "Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию"  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/)

По сопроводительным материалам к законопроекту (в пояснительной записке) учтены результаты работы Всероссийского Съезда муниципальных образований, а также обобщены предложения руководителей и специалистов муниципальных образований, ученых и экспертов в сфере местного самоуправления и муниципального права. Основные недостатки в организации местного самоуправления проявляются следующим: во-первых, в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело к потере связи между населением и городской властью, к недоступности контроля со стороны сообщества, нерациональности использования материальной базы; во-вторых, систематически происходит смешение полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами, которые берут на себя большую часть в управлении, зачастую не обращая внимания на эффективность их реализации.

Указанные причины можно преодолеть в современных условиях активизации гражданского общества. Существует необходимость качественно усилить взаимосвязь муниципальных органов власти с населением путем создания более широких возможностей для граждан влиять на положение дел в пределах места жительства через своих представителей. Целесообразно предусмотреть возможность создания в городских округах, крупных по численности (мегаполисах), внутригородские муниципальные образования с самостоятельным представительным органом, а также сохраненным общегородским управлением.<sup>3</sup>Бесспорно, что подобная реорганизация может позволить решить проблемы доступности для населения государственных и муниципальных услуг, наладить эффективное управление, о котором должно заботиться государство в рамках государственной политики и принимаемых нормативных актах.

Показатели эффективности в государственном и муниципальном управлении зафиксирована в программном Указе Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления может быть оценена по уровню достижения следующих показателей, сочетающих и качественные, количественные критерии: уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных услуг к 2018 году не менее 90 процентов; доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг, в том числе в многофункциональных центрах, к 2015 году не менее 90 процентов.

---

<sup>3</sup> Джагорян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты.//Конституционное и муниципальное право.-2013.-№1.- С.64-68.

Понятие эффективности при определении деятельности органов государственной и муниципальной власти существенно отличаются от эффективности в обычном ее значении, так как публичные отношения имеют более размытые цели и показатели, нежели чем в экономическом измерении. Результативность в управлении можно соотнести с выходными показателями, а также количествами ресурсов, затраченными на них<sup>4</sup>.

Таким образом, для повышения результативности и эффективности необходимо заручиться поддержкой управляемых лиц, так как от их способности реализоваться в сфере государственных и муниципальных услуг, их оценка определит дальнейшие приоритеты развития. Кроме этого, следует решать сопутствующие проблемы освобождения власти от бюрократического акцента, коррупции, повышение профессионализма административного аппарата, эффективное перераспределение полномочий и финансирования.

Идеи законопроекта 469827-6 О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о распространении двухуровневой модели организации управления и создании новых видов муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район можно считать перспективной, однако к числу эффективных ее отнести сложно, особенно в части финансовых затрат. Вновь образованные муниципальные единицы потребуют создания самостоятельной системы органов управления, страдающие от недостаточного финансирования местные бюджеты будут вынуждены увеличить затраты на обеспечение деятельности новых рабочих мест для муниципальных служащих, содержание административного аппарата по-прежнему остается высоко затратными. За 2013 год среднесписочная численность муниципальных служащих в администрации и городской Думе Рязани составила 764 человека, что на пять рабочих единиц меньше предыдущего года, но расходы на заработную плату возросли с 338,6 миллиона рублей в 2012 году до 350,3 миллиона. Аналогичный отчет за 2012 год кроме муниципальных служащих в отчете указывалось число работников подведомственных муниципальных учреждений Рязани. В прошлом году их среднесписочная численность составляла 13913 человек, в 2012 году — 13625 человек. На их зарплату в прошлом году потратили 2,8 миллиарда, в 2012 году — 2,1 миллиарда рублей<sup>5</sup>. Именно по этой при-

---

<sup>4</sup> Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки. // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - №11. - С.64-71.

<sup>5</sup> Рязанские ведомости от 25 января 2014 года. <http://mediaryazan.ru/news/detail/216431.html>

чине в субъектах Российской Федерации реализуется политика по сокращению численности муниципальных служащих в условиях реорганизации (сокращении числа) муниципальных образований. Например, число муниципальных служащих в Тульской области должно сократиться в 2013 году на 27 процентов (с 3174 до 2304 человек).

Моделирование организации местного самоуправления в крупных городах следует осуществлять с учетом опыта и практики организации местного самоуправления, в том числе в городе Москве. Преимущества и недостатки управления мегаполисом не раз становились предметом научно-практического анализа конституционалистов и специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

В настоящее время организация местного самоуправления в городе Москве продолжает подвергаться критике. Эффективность организации управления ставится под сомнение не только с точки зрения реализации принципа разделения властей или наличия правовых коллизий в регулировании общественных отношений, но и в части изменения принципов организации местного самоуправления. Например, возврат к двухуровневому управлению с приданием муниципального образования статуса городского округа<sup>6</sup>, при этом возможно позволит избежать возникающих противоречий федеральному законодательству, конкуренции в системе органов местного самоуправления.

Другие нововведения законопроекта 469827-6 О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» коснутся принципов организации и взаимоотношения сельских поселений и муниципальных районов местного самоуправления. В состав муниципального района будет формироваться из глав поселений и депутатов представительных органов, указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой уставом данного муниципального района. Таким образом, будет обеспечиваться межмуниципальное сотрудничество, повышаться эффективность муниципальной районной кооперации, возрастает персональная ответственность глав муниципальных образований за принятые решения как субъектов законотворческого процесса.

Глава муниципального района, по законопроекту, будет избираться представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя, а глава местной администрации назначаться на должность по контракту, заключаемому

---

<sup>6</sup> Трубилов Г.В. Организация местного самоуправления в городе Москве. // Конституционное и муниципальное право. -2013.-№11.- с.64-71.

по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Предлагаемый механизм нельзя считать принципиально новым, однако некоторые ограничения ввести следует, например, глава муниципального района и глава администрации не могут быть представителями одного поселения.

Следует обратить внимание, что в данном случае такой подход законодателя к определению структуры органов местного самоуправления, к сожалению, отодвигает население от возможности выбора этой структуры, на что неоднократно указывалось в работах конституционалистов<sup>7</sup>.

В законопроекте одновременно предлагается провести ротацию вопросов местного значения поселений в зависимости от видов поселения. В законопроекте проведено разграничение вопросов местного значения для сельских, городских поселений, а также внутригородского района. При этом перечень вопросов местного значения сельских поселений значительно меньше перечня вопросов местного значения муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Рациональный подход в таком распределении полномочий есть, например, часть 1 статьи 14 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (с изм. 22.10.2013 N 284-ФЗ) п 7.2 вводит новое полномочие, которое не имеет опыта реализации на всех уровнях муниципального управления: создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов<sup>8</sup>. Значение данного вопроса закреплено в Указе Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года", в соответствии пункт 3 рекомендуется органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться положениями Стратегии государственной национальной политики Российской Феде-

---

<sup>7</sup> Антонова Н.А. Вариативность структуры органов местного самоуправления / Н. А. Антонова // Вестник Тверского государственного университета. Сер. Право. – 2010. – № 11, вып. 23. – С. 17–23.

<sup>8</sup> Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (с изм. 22.10.2013 N 284-ФЗ)  
[http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57\\_3.html](http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_3.html)

рации на период до 2025 года при осуществлении своей деятельности в этой сфере.

Однако, некоторые сомнения по перераспределению вопросов местного значения, на наш взгляд, следует отметить преимущество городских округов и муниципальных районов над сельскими поселениями. Так, например, в соответствии с рассматриваемым законопроектом, п.13 ст. 14 сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения переходит в ведение муниципального района (п.19. ст.15), что исключает возможность на уровне поселения самостоятельно планировать и проводить мероприятия с объектами культурного и исторического наследия, изначально существовавшие как самобытное достояние, как часть элемент культуры самостоятельного муниципального образования. Возникает вопрос о доступности подобных объектов для населения муниципального образования, на территории которого он находится.

Организация местного самоуправления в России уже длительное время совершенствуется и анализируется, к сожалению, метод проб и ошибок прочно вошел в систему государственного и муниципального управления. Предлагаемый законопроект 469827-6 О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принципиально меняет систему организации местного самоуправления, уточняет перечень вопросов местного значения, корректирует компетентность органов местного самоуправления разного уровня, устанавливает механизм формирования органов местного самоуправления на уровне муниципальных районов и городов с внутригородским делением. Предлагаемый законопроект по предварительным данным будет рассмотрен Государственной Думой Федерального Собрания 15 апреля 2014 года, возможно его положения будут скорректированы с учетом объективных высказываний о его эффективности в муниципальном управлении.

### **Список литературы**

1. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания  
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5503261D1E5516F043257C9900371978](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&5503261D1E5516F043257C9900371978)
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. "Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_155646/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/)

3. Джагорян Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты.//Конституционное и муниципальное право.-2013.-№1.- С.64-68.
4. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки.//Конституционное и муниципальное право. -2013.-№11. -С.64-71.
5. Рязанские ведомости от 25 января 2014 года.<http://mediaryazan.ru/news/detail/216431.html>
6. Трубилов Г.В. Организация местного самоуправления в городе Москве. // Конституционное и муниципальное право. -2013.-№11.- с.64-71.
7. Антонова Н.А. Вариативность структуры органов местного самоуправления / Н. А. Антонова // Вестник Тверского государственного университета. Сер. Право. – 2010. – № 11, вып. 23. – С. 17–23.
8. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (с изм. 22.10.2013 N 284-ФЗ) [http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57\\_3.html](http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_3.html)

**SIGNS OF COMPETENCE OF OFFICIALS AND OR-GANOV OF  
LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF  
MO-DIERNIZATSII OF THE PUBLIC AND MUNICIPAL  
ADMINISTRATION**

**N. N. Kuleshova**

Ryazan State University named after SA Esenina

Article is devoted to problems of the organization of local government, questions of realization of powers by local governments. Possibility of delegation of power between local governments for increase of efficiency of local municipal management and availability of rendering services to the population locates.

**Keywords:** *principles of local government; bodies of local self-government; powers and competence; public and municipal administration.*

*Об авторе*

КУЛЕШОВА Н.Н. – заведующая кафедрой конституционного и муниципального права рязанского государственного университета имени С.А. Есенина, кандидат юридических наук

Кулешова Н.Н. Признаки компетентности должностных лиц и органов местного самоуправления в условиях модернизации государственного и муниципального управления// Вестник ТвГУ.Серия:Право.2014. №3. С.381–387.