

УДК 35.08

Оценка эффективности управления пространственным развитием (муниципальный и региональный уровни)

**Фугалевич Е.В.**

Доцент кафедры государственного и территориального управления
Санкт-Петербургского государственного экономического университета

**Смешко О.Г.**

Доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента
и государственного и муниципального управления, Ректор
Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики

Статья посвящена современным трендам регионального и муниципального управления, которые влияют на пространственное развитие регионов России; говорится об эффективном взаимодействии публичных органов власти, о кадровом обеспечении регионального и муниципального управления; представлены законодательные новеллы в сфере муниципального и регионального управления. В работе кратко описывается предлагаемая авторами концептуально-логическая модель эффективного взаимодействия публичной власти в РФ, которая декларирует взаимодействие всех властей как сотрудничество в сфере пространственного социально-экономического развития регионов и муниципалитетов.

Ключевые слова: региональное управление, муниципальное управление, муниципальное развитие, региональное развитие, эффективность управления, публично-властное управление, кадровое обеспечение управления, социально-экономическое развитие, пространственное развитие

На фоне современных негативных экономических тенденций особенно актуальным становится вопрос удержания темпов социально-экономического развития нашей страны.

Социально-экономическое развитие РФ в целом зависит от успешной и эффективной работы как федеральных, так и региональных и муниципальных властей. Важнейшими документами в этой связи могут выступать стратегии социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований (далее – МО).

Соотношение генеральных стратегических целей в этих документах и скоординированные действия по их достижению органов власти всех уровней – залог дальнейшего развития нашей страны. В подтверждении сказанного мы обратимся к по-

ложениям Конституции РФ, а именно к ст.ст. 132 и 131. Ст. 132 была дополнена ч. 3, ст. 131 была дополнена ч. 1.1, согласно принятым поправкам в ходе общероссийского голосования, которое проходило 1 июля 2020 г. В ч. 3 ст. 132 зафиксировано, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти РФ, совместная деятельность которых нацелена на эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [1]. Также обратимся к положениям ст. 131 ч. 1.1, согласно которым органы государственной власти могут участвовать в формировании местных органов власти, назначать и освобождать от должности должностных лиц муниципальных органов власти [1; 2].

В связи с этим отметим, что без эффективных управленцев решение актуальных задач и достижение генеральных стратегических целей социально-экономического развития на различных уровнях управления не представляется возможным.

Вопрос кадрового обеспечения регионального управления начал решаться в период реализации программ развития кадрового управленческого резерва «Школа губернаторов» и проекта «Лидеры России», которые стартовали в 2017 г.

Многие управленцы, которые прошли обучение в рамках программы «Школа губернаторов», на сегодняшний день занимают посты федеральных министров, руководителей крупнейших компаний и возглавляют более половины регионов нашей страны [3].

Проект «Лидеры России» представляет собой открытый конкурс, предназначенный для управленцев нового поколения, по результатам которого возможно получение грантов руководителям на свои инициативы с учетом дальнейшей возможности входа в состав привилегированного сообщества лучших управленцев страны [4].

Важно отметить, что многие годы местное самоуправление не получало должного внимания со стороны федеральных и отчасти региональных властей. И поэтому проблема кадрового обеспечения муниципального управления в прошлый период и сегодня остается сверхактуальной. Только в последние несколько лет сменился вектор государственной кадровой политики в пользу муниципалов.

Современные тренды управления на муниципальном уровне все больше привлекают внимание представителей всех уровней власти, исследователей и местного сообщества, которые, несомненно, влияют и могут повлиять на развитие регионов.

Отметим, что в том виде местное самоуправление, в котором оно нам привычно представляется, уже себя исчерпало.

Действительно, в последние годы руководство страны, политические и общественные лидеры акцентируют внимание на процессах функционирования и развития местного самоуправления в региональном аспекте. Этому свидетельствуют такие факты, как:

Во-первых, по итогам одного из последних заседаний Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, которое состоялось в июне 2023 г., был представлен перечень поручений для различных властных управленческих структур и некоторых участников.

К основным поручениям Президента РФ можно отнести:

1. Правительству РФ было поручено разработать предложения [5]:

– по передаче некоторой налоговой федеральной и региональной базы в счет налоговых взиманий в местные бюджеты;

– по сокращению налоговой нагрузки на подведомственные социально ориентированные муниципальные учреждения;

– по совершенствованию способов участия граждан в местном бюджетном процессе;

– по совершенствованию образовательных программ по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», а также по редактированию программ повышения квалификации муниципальных служащих.

Также Правительству РФ было поручено разработать предложения по учету стажа работы в органах управления региональных Советов МО при исчислении стажа работы гражданской службы и разработать предложения для обеспечения преимущества поступления на гражданскую службу лицам, которые ранее имели стаж работы на муниципальных должностях и должностях муниципальной службы [5].

2. Генеральной прокуратуре поручено разработать предложения по корректировке прокурорского надзора, который проводится в отношении местных органов власти и подведомственных им учреждений и организаций [5].

3. Правительству РФ, Администрации Президента РФ при участии РАНХиГС поручена разработка программы развития муниципального кадрового управленческого резерва «Школа мэров»; образовательной программы и курсов в дистанционном формате «Цифровой университет муниципалитетов» [5].

Во исполнение поручений Президента РФ Администрация Президента РФ при участии РАНХиГС, начиная с 2023–2024 учебного года, запустили программу по развитию муниципального кадрового резерва «Школа мэров», в рамках обучения по данной программе через 4 потока (каждый по 80 чел.) пройдут обучение 320 чел. Программа предполагает шесть модулей обучения (рис. 1) [6].

Целью этой программы выступает подготовка специалистов высокого ранга, которые способны

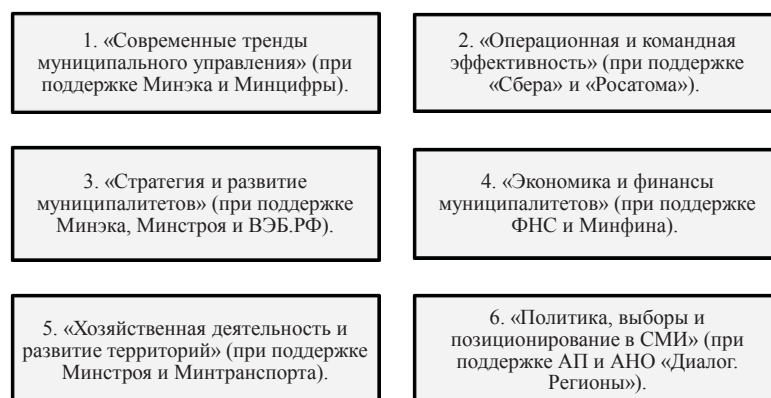


Рис. 1. Модули программы по развитию муниципального кадрового резерва «Школа мэров»

решать сложнейшие задачи в условия современных вызовов.

Важно отметить, что в будущем процесс обучения для муниципальных служащих среднего звена планируется организовать на уровне регионов. Также отметим, что «Школа мэров» – это своего рода системное продолжение программы «Школа губернаторов», что поможет ликвидировать дефицит высококвалифицированных кадров на муниципальном и региональном уровнях [6].

Авторы обращают внимание еще на то, что в рамках развития кадров для муниципальной службы начала свою реализацию образовательная программа и курсы в дистанционном формате «Цифровой университет муниципалитетов». Программа стартовала с ноября 2023 г. Освоение материалов по данной программе предполагается как проектно-ориентирование командное обучение муниципалитетов [7].

Целью этого проекта выступает создание открытой образовательной среды с лучшими актуальными продуктами образовательного рынка и обеспечение массового онлайн-обучения. Планируется ежегодно обучать до полумиллиона человек по всей России без отрыва от производства.

Во-вторых, не так давно был разработан и представлен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального собрания РФ законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [8].

Данный законодательный проект был внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального собрания РФ в декабре 2021 г. После рассмотрения данного документа в первом чтении в январе 2022 г. и во втором чтении в феврале 2022 г. он не был одобрен. До сих пор он не приобрел завершённого вида, т.к. после ряда обсуждений в него предлагается более 2 тыс. поправок.

В этом случае можно говорить либо о недоработках законодательного проекта, либо о важности и необходимости принятия нового закона и детальных проработках его всеми участниками законотворческой деятельности.

Новый закон предполагает существенную трансформацию местного самоуправления на всей территории России. Эти изменения затронут каждого гражданина нашей страны, т.к. муниципальная власть – самая приближенная власть к населению, имеющая адресный аспект. Также изменения затронут и организации публичной власти в регионах.

1. Существенным преобразованиям подвергнутся территориальная организа-

ция местного самоуправления, а именно введение одноуровневой муниципальной системы управления взамен двухуровневой (не считая городов федерального значения), упразднение поселенческого уровня муниципального управления, а именно образование территориальных органов местной администрации взамен органов местного самоуправления городских и сельских поселений. В основу организации одноуровневой муниципальной системы управления ложится принцип привязки к населению, а не территориальный принцип (рис. 2 и 3) [8].

Исходя из представленной информации на рисунке 2, сегодня мы имеем восемь видов муниципальных образований, новый же проект закона не предусматривает большую часть представленных видов (рис. 3).

Исходя из рисунка 2 и 3, которые иллюстрируют действующую и планируемую системы муниципального управления, авторы свидетельствуют о грядущем сокращении количества МО во всех субъектах РФ.

На 1 января 2023 г. на территории России насчитывалось 18402 муниципальных образования: из них муниципальных районов – 1421, муниципальных округов – 311, городских округов – 588,



Рис. 2. Двухуровневая система муниципального управления в Российской Федерации, в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [9]

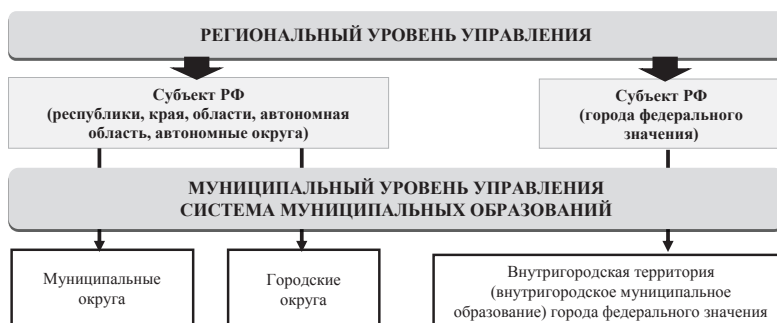


Рис. 3. Одноуровневая система муниципального управления в Российской Федерации, в соответствии с разработанным законопроектом

городских округов с внутригородским делением – 9, внутригородских районов – 23, городских – 1203 и сельских поселений – 14580, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения 267 (рис. 4) [10].

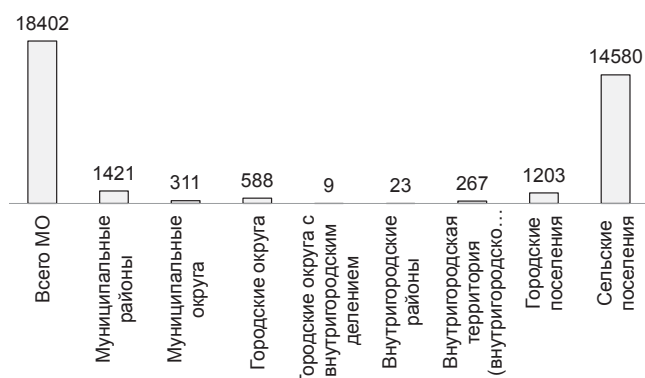


Рис. 4. Количество муниципальных образований в Российской Федерации по состоянию на 2023 г. (по видам), ед. [9]

Интерпретируя представленные данные из рисунка 4, авторы делают прогнозные предположения о будущем количестве МО. Предположительно их будет насчитываться около 2,5 тыс. единиц. В силу того, что предполагается упразднение муниципального поселенческого уровня управления, под сокращение также подпадают муниципальные образования федеральных городов, например, в Петербурге количество внутригородских муниципальных образований планируют сократить в половину.

2. Преобразования планируются и в перечнях вопросов местного значения МО, которые приобретают унифицированный характер и преобразуются в общий перечень полномочий местных органов по обеспечению жизнедеятельности местных территорий. Здесь ряд вопросов местного значения, которые отнесены действующим Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам конкретного вида муниципальных образований (касательно городских и сельских поселений), теперь представлены как полномочия субъектов РФ, которые они по своему усмотрению могут передать муниципалам [8].

3. Еще одной новеллой выступает формирование местных советов только через муниципальные выборы [8].

4. Также помимо существующих способов избрания главы муниципального образования (далее – глава МО) предполагается возможность избрания главы МО муниципальным советом из представленных высшим должностным лицом региона кандидатур. При условии такого избрания глава МО всегда должен возглавлять местную администрацию [8].

5. Еще можно говорить об усилении ответственности глав МО и глав местных администраций (далее – глава МА), т.е. руководитель региона мо-

жет обратиться с инициативой в местный совет об удалении главы МО в отставку в связи с систематическим недостижением показателей эффективности деятельности местных органов власти. Руководитель региона, согласно новому проекту закона, вправе в отношении глав МО и глав МА выносить предупреждения и объявлять выговор в отношении ненадлежащего исполнения или неисполнения госполномочий, которые передал регион местным органам власти [8].

Также хотелось бы обратить особое внимание на Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который посвящён общим принципам организации публичной власти в субъектах РФ, вступивший окончательно в силу с 1 января 2023 г. В данном законе присутствуют положения, отражающие участие органов, входящих в единую систему публичной власти субъекта РФ в решении задач местного самоуправления. Согласно данному закону, власти субъекта РФ должны содействовать развитию местного самоуправления в соответствующем регионе. Также указывается, что региональные органы власти по средствам регионального законодательства могут осуществлять перераспределение полномочий между местными органами власти и органами власти субъектов РФ.

Итак, ряд изложенных законодательных положений можно расценить в некотором смысле как некое подчинение муниципальных должностных лиц по отношению к региональным, как некое подчинение местных властей региональным [8; 11]. Однако здесь мы должны понимать, что единая система публичной власти – это не система прямого соподчинения, это система взаимодействия властных структур всех уровней.

Описанные в статье положения законов и законопроекта нацелены на создание эффективного публично-властного управления в РФ.

Теперь подробнее хотелось бы остановиться именно на вопросах трансформации местного самоуправления. Изменения, которые неизбежно произойдут в муниципальном управлении, возникли не на пустом месте, они предполагают решить такие актуальные проблемы, как сокращение муниципального управленческого аппарата, повышение эффективности и результативности деятельности муниципальных органов власти как в целом, так и через повышение качества кадрового обеспечения муниципального управления.

Однако, как мы уже отмечали, в законодательный проект о местном самоуправлении уже предлагаются около двух тысяч поправок, следовательно, что мы получим в сухом остатке, пока не видится возможным представить.

Описанные законодательные изменения в системе муниципального управления, безусловно,

отразятся на региональной системе управления, т.к. регион выступает как некая территориальная формация, которая включает в себя систему государственного и муниципального управления, природную, социально-экономическую и территориальную составляющие.

В связи с этим вновь вернемся к разговору о социально-экономическом развитии территорий РФ.

Акцентирование внимания современной федеральной государственной политики на региональный и муниципальный уровни управления свидетельствует о том, что именно эффективное управление на региональном и в большинстве на муниципальном уровнях власти позволит достичь намеченных стратегических целей социально-экономического развития страны в целом.

В связи с вышеизложенным авторы предлагают концептуально-логическую модель эффективного взаимодействия публичной власти в РФ (рис. 5).

Данная модель демонстрирует необходимость работы органов власти всех уровней в одной связке, вбирая в себя положения нового/обновленного законодательства касательно организации власти в регионах и муниципалитетах. Скоординированная работа и взаимодействие региональных и местных органов власти позволит эффективно решать задачи в интересах населения. Чему свидетельствует сегодня проводимая государством кадровая политика, которая нацелена не на количество, а на качество сотрудников, задействованных в управленческих процессах.

Как мы видим, рисунок 5 иллюстрирует то, что обеспечение высокого уровня эффективности публично-властного управления, а именно касательно достижения генеральной стратегической цели социально-экономического развития РФ в целом, региона и муниципальных образований возможно только при тесном сотрудничестве и взаимодействии федеральных, региональных и муниципальных властей как единой команды.

Отметим, что вышеизложенное находит свое отражение в обновленной Конституции РФ. Внутренний объем поправок касается некоторых системных изменений в сфере государственного и муниципального управления, а именно изменениям и дополнениям подверглись политический блок вопросов (ст.ст. 70, 79, 80, 82, ст. 67-1, ч. 1, ч. 2-1), президентский (ст. 80 п. 2, ст. 81.2, ст. 81 ч. 3, ст.ст. 92.1 и 93.1, ст. 100 п. 3.), парламентский (ст. ст. 95, 97, ст. 98 ч. 1, ст.ст. 102–104, 107, 108, 109), правительственный (ст. 71 п. «т», ст.ст. 111 и 113) и судебно-прокурорский (ст.ст. 121, 125, 129) блоки,

а также блок местного самоуправления (ст. 131 ч.ч. 1 и 2 и дополнена ч.ч. 1.1 и 3, ст. 132 ч.ч. 1 и 2 и дополнена ч. 3, ст. 133) [2].

Таким образом, подводя итог нашего исследования, отметим, что принятые поправки в Конституцию РФ способствовали изменениям федерального и регионального законодательства, согласно которым публичные органы власти как неотъемлемые элементы единой системы публичной власти в интересах населения должны осуществлять властные полномочия сообща [12; 13].

Предлагаемая концептуально-логическая модель эффективного взаимодействия публичной власти в РФ декларирует вышеописанное в статье взаимодействие всех властей как сотрудничество, а не как субординационную подчиненность и централизацию, оставляя автономный характер осуществления местного самоуправления на соответствующих территориях [11].

Именно региональные и в большей степени муниципальные органы власти, как самые приближенные к населению, должны оперативно решать самые сложные управленческие задачи, особенно в сфере пространственного социально-экономического развития.

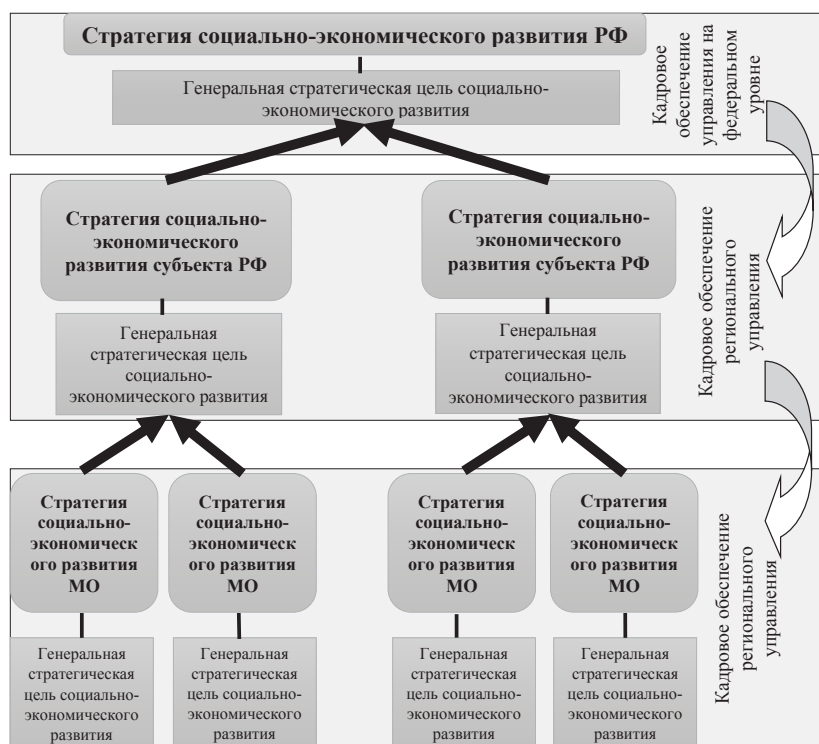


Рис. 5. Концептуально-логическая модель эффективного взаимодействия публичной власти в РФ

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 05.11.2023).
2. Официальный сайт Конституции РФ. – URL: <https://constitucia.ru/> (дата обращения: 25.10.2023 г.).
3. Официальный сайт программы развития кадрового управленческого резерва «Школа губернаторов». – URL: <https://gspm.ranepa.ru/> (дата обращения: 25.10.2023).
4. Официальный сайт проекта «Лидеры России». – URL: <https://xn--d1achcanypala0j.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.10.2023).
5. «Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления» (утв. Президентом РФ 04.06.2023 г. № Пр-1111). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_448995/ (дата обращения: 05.10.2023).
6. Официальный сайт программы развития муниципального кадрового резерва «Школа мэров». – URL: <https://tsum.ranepa.ru/> (дата обращения: 25.10.2023).
7. Официальный сайт «Цифровой университет муниципалитетов». – URL: <https://tsum.ranepa.ru/> (дата обращения: 25.10.2023).
8. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 05.11.2023).
9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023 г.) (ред. от 04.08.2023) // СПС КонсультантПлюс.
10. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики – URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 15.11.2023).
11. Туболев С.М. Местное самоуправление: ключевые события 2020–2023 гг. в контексте публично-властных отношений // Общество: политика, экономика, право. – 2023. – № 6 (119). – С. 155–159.
12. Воронина Е.В., Ушакова Е.В., Фугалевич Е.В. Цифровая трансформация деятельности органов власти региона как форма смягчения кризиса // Креативная экономика. – 2022. – Т. 16. № 1. – С. 261–280.
13. Ушакова Е.В., Воронина Е.В., Фугалевич Е.В. Эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления как основа развития региона // Экономика и управление. – 2018. – № 3 (149). – С. 35–44.

Assessment of the Effectiveness of Spatial Development Management (Municipal and Regional Levels)

Fugalevich E.V.

Saint-Petersburg State University of Economics

Smeshko O.G.

Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics

The article is devoted to modern trends in regional and municipal management that affect the spatial development of Russian regions; it also talks about effective interaction of public authorities, staffing of regional and municipal management. Part of the article is devoted to legislative innovations in the field of municipal and regional management. The paper briefly describes the conceptual and logical model of effective interaction of public authorities in the Russian Federation proposed by the authors, which declares the interaction of all authorities as cooperation in the field of spatial socio-economic development of regions and municipalities.

Key words: regional management, municipal management, municipal development, regional development, management efficiency, public authority management, human resources management, socio-economic development, spatial development

