

Дмитрий ЕРЕМЕЕВ, Владислава СЛЕПОВА

СИСТЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ВАЖНЫЙ РЕСУРС РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Ульяновской обл.)

В статье рассматривается политика взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, региональные практики. Уделяется внимание организационным аспектам обеспечения взаимодействия, основным методам работы, мероприятиям.

The article considers the policy of interaction of state government bodies and local self-government, and also regional practices. Special attention is paid to organizational aspects of the interaction, to major methods of work and activities.

Ключевые слова:

местное самоуправление, государственная власть, административное взаимодействие, система; local self-government, state government, administrative interaction, system.

ЕРЕМЕЕВ

Дмитрий
Владимирович –
студент
магистратуры
Института
экономики и бизнеса
УлГУ
eremeeff79@mail.ru

СЛЕПОВА

Владислава
Викторовна –
к.э.н., доцент
кафедры
экономического
анализа и
государственного
управления
Института
экономики
и бизнеса УлГУ
vlada_skuratova_73@
mail.ru

Конституция Российской Федерации признает независимость и самостоятельность органов местного самоуправления (ст. 12)¹. Тем не менее де-факто муниципальная власть трудноотделима от региональной власти, что вызвано, в частности, доминирующей дефицитностью местных бюджетов, проблемами кадрового обеспечения для выполнения муниципальных функций и оказания муниципальных услуг.

Субъекты РФ самостоятельно определяют политику взаимодействия региональной власти и местного самоуправления, развивают механизмы сотрудничества с целью содействия социально-экономическому развитию муниципальных образований и обеспечения политической стабильности на их территории.

Для выявления наиболее эффективных практик взаимодействия региональной власти и местного самоуправления авторы в октябре 2012 г. провели мониторинг официальных сайтов органов исполнительной власти регионов РФ. Рассматривались организационные аспекты обеспечения взаимодействия региональной власти и местного самоуправления: структуры, ответственные за подобные вопросы; их место в структуре органа власти; форма, а также основные методы работы и мероприятия.

На основе проведенного анализа были сделаны следующие выводы.

Во-первых, было выявлено, что вопрос взаимодействия с местным самоуправлением, содействия реализации федерального законодательства в сфере местного самоуправления находит отражение в абсолютном большинстве исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Для реализации данного направления создаются департаменты и управления, министерства, комитеты, агентства.

Во-вторых, вопросы взаимодействия с муниципальными образованиями являются приоритетными в работе региональных органов исполнительной власти.

В-третьих, исполнительные органы государственной власти субъек-

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 30.12.2008) // Российская газета, 1993, 25 дек.

Таблица 1

**Формы и методы взаимодействия региональной власти
и органов местного самоуправления в РФ**

Формы взаимодействия	Методы взаимодействия
Образовательные	Обучающие программы, семинары, курсы подготовки и переподготовки муниципальных служащих
Консультативные	Выезды в муниципальные образования для оказания методической помощи, совещательные и консультативные органы при главах регионов
Контрольно-ревизионные	Контроль за соблюдением действующего законодательства; контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; ведение регистра муниципальных правовых актов
Организационно-кадровые	Координация действий в сфере муниципальной службы, запрос и анализ актуальной информации о деятельности органов местного самоуправления; содействие в организации и проведении избирательных кампаний и референдумов; оказание содействия в проведении мероприятий антикоррупционного характера, содействие в устранении последствий чрезвычайных ситуаций
Информационно-аналитические	Видеоконференции по вопросам муниципального управления и регионально-муниципального взаимодействия, тематические издания и т.д.

ектов РФ применяют различные формы и методы работы, которые систематизированы нами в основные направления, отраженные в табл. 1.

В ходе исследования было выявлено, что многие вопросы местного ведения находятся на стыке полномочий органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти региона. К таким вопросам относятся: содействие в обеспечении условий для развития предпринимательства, создание условий для привлечения инвестиций, разработка документов территориального планирования, благоустройство, финансы и бюджетный процесс, обновление инфраструктуры, разработка и реализация программ социально-экономического развития.

В качестве отдельной сферы взаимодействия можно рассматривать реализацию органами местного самоуправления положений указа президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹, а органами власти субъектов РФ – указа президента РФ «Об оценке эффективности дея-

тельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»² (ранее действовал указ от 28 июня 2007 г. № 825). Реализация этого направления взаимодействия осуществляется через совместную работу по ежегодному статистическому обследованию муниципальных образований.

В Ульяновской обл. за время работы по реализации федерального законодательства о местном самоуправлении сложилась целостная схема взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Функции по взаимодействию с органами местного самоуправления, реализации государственной политики в этой сфере возложены на Министерство внутренней политики Ульяновской области.

В министерстве создана система получения информации о состоянии муниципальных образований и проблемах социально-экономического развития.

Работа системы выстроена таким образом, что органам местного самоуправления невыгодно предоставлять неполную или недостоверную информацию по

¹ Указ Президента РФ от 28.04. 2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ, № 18, ст. 2003–2008.

² Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения 13.03.2013).

проблемам местного значения. Основной принцип работы системы: своевременно выявленная проблема в развитии территории – своевременно оказанная помощь.

Основные пути оказания поддержки муниципальным образованиям органами государственной власти региона: участие в целевых и адресных программах, дотации и субсидирование, софинансирование проектов, адресная помощь при чрезвычайных ситуациях, финансирование переданных государственных полномочий.

Одним из инструментов сбора и анализа информации от муниципальных образований является еженедельный мониторинг общественно-политических и социально-экономических процессов в муниципальных образованиях. Мониторинг проводится с 2005 г. и имеет формализованную типовую форму. Он включает разделы с информацией о проблемных ситуациях в различных сферах, которые требуют оперативного административного вмешательства, чрезвычайных ситуациях, точках напряжения, кадровых перестановках в муниципальных образованиях, проведении заседаний представительных органов, проведенных сходах и собраниях граждан, о мероприятиях, проведенных областными органами власти в муниципалитетах, а также о значимых положительных сдвигах, инновациях.

Результаты мониторинга еженедельно рассматриваются на аппаратных совещаниях губернатора. База данных мониторинга предоставляет уникальную возможность проследить динамику состояния дел и развитие муниципальных органов власти, основные проблемные вопросы (см. табл. 2).

Проведя анализ, можно увидеть, что наибольшее число проблем постоянно находится в сфере энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, второй значительный блок вопросов – в сфере дорожного строительства и ремонта дорог. Актуальность именно этих вопросов, выносимых на совместное решение органами исполнительной власти региона и органами местного самоуправления, типична для регионов России. Бюджет большинства муниципальных образований РФ имеет дотационный характер. При этом степень износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства и дорожного хозяйства по многим муниципальным образованиям выходит за 70%,

что требует привлечения значительного капитала для восстановления этих сфер обеспечения жизнедеятельности населения. Для решения проблемы необходимо поэтапное проведение ремонтных и восстановительных работ как за счет средств бюджетов всех уровней, так и внебюджетных источников.

Решение этих проблем, предусматривающее реализацию сложных по структуре финансирования и организации работ инвестиционных проектов, требует создания новых координационных организационных форм, обеспечивающих единство усилий органов исполнительной власти региона и органов местного самоуправления. Кроме этого, требуется определить персональную ответственность за обеспечение эффективности деятельности создаваемых организационных форм регионально-муниципального взаимодействия.

Здесь представляет интерес опыт Ульяновской обл. по внедрению системы кураторства муниципалитетов членами правительства Ульяновской обл., руководителями структурных подразделений органов исполнительной власти региона. Руководители в статусе заместителей председателя правительства региона, министров, директоров департаментов решением губернатора Ульяновской обл. закрепляются за каждым сельским муниципальным районом, городским округом, а также за районами областного центра – г. Ульяновска.

Куратор призван содействовать обеспечению реализации политики губернатора и правительства Ульяновской обл. в соответствующем муниципальном образовании, политическому и социально-экономическому развитию муниципального образования, поддержанию и повышению уровня доверия населения Ульяновской обл. к органам государственной власти и местного самоуправления. Свидетельством эффективности этого инструмента взаимодействия на административном уровне могут служить положительные отзывы руководителей органов местного самоуправления о системе кураторства и об отдельных кураторах персонально.

Для содействия институту кураторства со стороны гражданского общества в Ульяновской обл. создан институт помощников губернатора, работающих в каж-

Таблица 2

Сравнительный анализ проблемных вопросов, отраженных в еженедельном мониторинге общественно-политических и социально-экономических процессов в муниципальных образованиях Ульяновской обл. за 2009–2011 гг.

Отраслевая сфера проблемных вопросов	Сравниваемые периоды		
	2009	2010	2011
Жилищно-коммунальный комплекс и энергетика	91	63	98
Дорожный комплекс	44	44	66
Образование	14	16	30
Здравоохранение	21	9	9
Искусство и культурная политика	10	12	15
Взаимоотношения с территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти	24	17	19
Финансы	11	3	3
Лесное хозяйство, природные ресурсы и природопользование	16	5	0
Промышленность	56	1	0
Государственный, муниципальный имущественный комплекс и земельные отношения	29	8	1
Социальная защита и поддержка населения	4	3	0
Агропромышленный комплекс	21	16	9
Экономика	7	3	13
Телекоммуникации, почта, связь	4	4	18

дом муниципальном районе и городском округе на общественных началах.

Помощники, с одной стороны, являются представителями высшего должностного лица области непосредственно в муниципальных образованиях, с другой – содействуют разрешению основных проблем муниципалитетов, о которых им становится известно. Помощники проводят приемы граждан, имеют свои общественные приемные.

С целью взаимодействия с органами местного самоуправления создан совещательный орган – Губернаторский совет Ульяновской области. Губернаторский совет – коллегиальный совещательный орган, созданный для координации работы органов государственной власти и местного самоуправления региона. В его состав входят все руководители муниципальных образований области. Заседания Совета проходят 4 раза в год. Совет возглавляет губернатор Ульяновской обл. На Совете совместно с главами городов и районов обсуждаются важнейшие вопросы государственной и региональной политики, а все решения Совета в обязательном порядке реализуются правительством области.

Поддержка местных органов власти муниципальных образований явилась

основополагающей целью создания Совета региональных и местных властей Ульяновской области. На заседаниях Совета представители федеральных и региональных органов власти, а также администраций муниципальных образований региона обсуждают актуальные вопросы развития местного самоуправления, здравоохранения, жилищно-коммунального комплекса, культуры, дорожного хозяйства. Действуют палаты представительной и исполнительной власти.

Свой вклад в развитие взаимодействия с муниципальными образованиями в Ульяновской обл. вносит Совет муниципальных образований Ульяновской области. Это добровольное объединение муниципальных образований региона. Учредителями Совета выступают районы и города Ульяновской обл. Совет муниципальных образований действует в постоянном контакте с органами государственной власти, наделен правом законодательной инициативы. В функции Совета входит: оказание органам местного самоуправления организационной, методической и юридической помощи; обмен опытом; содействие подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров муниципальной службы; участие в разработке и экспертизе правовых актов.