

СТАТЬИ

УДК 332.1:330:378.1:352  
DOI

**НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

<sup>1</sup>Задорина М.А., <sup>1</sup>Корсун К.И., <sup>2</sup>Котельников Р.В., <sup>3</sup>Никитина Л.Г.

<sup>1</sup>ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,  
e-mail: zadorina\_ma@usue.ru;

<sup>2</sup>ГКУСО «Управление зданиями Правительства Свердловской области», Екатеринбург,  
e-mail: staroutkinsk-duma@mail.ru;

<sup>3</sup>Дума городского округа Староуткинск, Староуткинск, e-mail: rrrromka2007@ya.ru

Статья посвящена вопросу совершенствования организации и деятельности местного самоуправления на территории Свердловской области. Цель исследования – выявить и раскрыть основные направления развития местного самоуправления в Свердловской области на современном этапе. Материалами для исследования послужили научные работы в области региональной экономики, муниципального управления, муниципального права, нормативные правовые акты, данные официальной статистики, результаты экспертного интервью с выборными должностными лицами и муниципальными служащими органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области. Методы исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция, наблюдение и сбор фактов, а также социологический и графический методы. Установлено, что развитие местного самоуправления на территории Свердловской области может осуществляться по ряду направлений: повышение правовой грамотности и углубление знаний в области муниципального управления выборных должностных лиц местного самоуправления; изменение муниципально-территориального устройства; усиление взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципальных образований; увеличение бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Авторы пришли к выводу, что реализация указанных направлений как в масштабах отдельно взятого региона, так и всей страны позволит повысить качество подготовки муниципальных правовых актов и эффективность управленческих решений, принимаемых на местном уровне власти, повысить самостоятельность муниципальной власти в вопросах социально-экономического развития муниципальных образований.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, орган власти, должностное лицо, муниципальное образование, местные налоги

**DIRECTIONS FOR DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT  
(SVERDLOVSK REGION CASE STUDY)**

<sup>1</sup>Zadorina M.A., <sup>1</sup>Korsun K.I., <sup>2</sup>Kotelnikov R.V., <sup>3</sup>Nikitina L.G.

<sup>1</sup>Ural State University of Economics, Yekaterinburg, e-mail: zadorina\_ma@usue.ru;

<sup>2</sup>Department for Building Management of the Government of the Sverdlovsk Region,  
Yekaterinburg, e-mail: staroutkinsk-duma@mail.ru;

<sup>3</sup>Duma of the Staroutkinsk city district, Staroutkinsk, e-mail: rrrromka2007@ya.ru

The article is devoted to the issue of improving the organization and activities of local government in the Sverdlovsk region. The purpose of the study is to identify and reveal the main directions of development of local government in the Sverdlovsk region at the present stage. The materials for the study were scientific works in the field of regional economics, municipal government, municipal law, regulatory legal acts, official statistics, the results of expert interviews with elected officials and municipal employees of local self-government bodies of municipalities of the Sverdlovsk region. Research methods: analysis, synthesis, induction, deduction, observation and collection of facts, as well as sociological and graphical methods. It is established that the development of local self-government in the territory of the Sverdlovsk region can be carried out in a number of directions: improving legal literacy and deepening knowledge in the field of municipal administration of elected officials of local self-government; the change in the municipal-territorial structure; strengthening the interaction of local governments with the population of municipalities; increasing the budgetary independence of municipalities. The authors concluded that the implementation of these directions both on the scale of a single region and the whole country would improve the quality of preparation of municipal legal acts and the effectiveness of management decisions taken at the local level of government, increase the independence of municipal authorities in matters of socio-economic development of municipalities.

**Keywords:** local government, authority, official, municipality, local taxes

**Введение**

Местное самоуправление по праву считается наиболее приближенной к населению властью, так как в его компетенцию входит решение вопросов, напрямую

связанных с обеспечением качества жизни местного сообщества. С результатами деятельности органов местного самоуправления граждане сталкиваются каждый день, даже не отдавая себе в этом отчет: когда идут на работу; пользуются услугами обще-

ственного транспорта; отводят детей в детские сады или школы и т.д. В то же время очень часто муниципальные образования не могут найти в местных бюджетах достаточное количество средств для обновления и улучшения муниципальной инфраструктуры, основное предназначение которой связано с удовлетворением социальных и иных потребностей разных групп населения на местном уровне. В условиях повышенного санкционного давления и обострения международной обстановки муниципальные образования сталкиваются с рядом проблем, негативно отражающихся на их деятельности по решению вопросов местного значения. Среди них дефицит кадров, сокращение объема субсидий и дотаций, инфляция и др. В условиях кадрового голода происходит замедление темпов обновления кадрового состава муниципальных служащих. Более того, нехватка кадров не позволяет в полной мере выполнять работы, связанные с благоустройством территории муниципального образования, в том числе и те, которые имеют сезонный характер. Снижение размеров поступлений из региональных и федерального бюджетов не позволяет реализовать важные для муниципалитетов социальные, инфраструктурные и иные проекты. Инфляция приводит к удорожанию стоимости выполнения каких-либо работ и услуг, что зачастую ставит под угрозу завершение уже начатых проектов, а также и разработку новых. В связи с этим особую актуальность приобретает поиск оптимальных направлений развития местного самоуправления с учетом современной социально-экономической и международно-политической ситуации.

**Цель исследования** – выявить и раскрыть основные направления развития местного самоуправления в Свердловской области на современном этапе.

#### **Материалы и методы исследования**

Материалами для исследования послужили научные работы в области региональной экономики, муниципального управления, муниципального права, нормативные правовые акты, данные официальной статистики, результаты экспертного интервью с выборными должностными лицами и муниципальными служащими органов местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области (август-сентябрь 2024 г., N = 8).

Методы исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция, наблюдение и сбор фактов, а также социологический и графический методы.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Качество управленческих решений, как известно, зависит от профессиональных качеств и компетентности лиц, их принимающих. В связи с этим качество решений органов местного самоуправления обусловлено уровнем профессиональной подготовки лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. Требования к выборным должностным лицам местного самоуправления в части образования, в отличие от муниципальных служащих, не устанавливаются. В связи с этим в составе депутатского корпуса местной думы, например, могут оказаться лица, имеющие образование не ниже основного общего, так как оно является обязательным в Российской Федерации. Учитывая, что полномочия представительного органа муниципального образования связаны с принятием муниципальных правовых актов (например, устава муниципального образования, стратегии социально-экономического развития муниципального образования, правил благоустройства и др.), депутату для эффективной организации своей деятельности и обеспечения качества принимаемых им решений основного общего образования может быть недостаточно. В пользу этого свидетельствуют ошибки и низкий уровень юридической техники в принимаемых представительными органами местного самоуправления актах. К примеру, в пункте 4 части 1 статьи 22 Устава Тавдинского городского округа в структуре органов местного самоуправления предусмотрен муниципальный орган управления образованием – Управление образованием городского округа [1]. Согласно части 1 статьи 33 Устава Тавдинского городского округа «Муниципальный орган управления образованием – Управление образованием городского округа является отраслевым органом местного самоуправления, наделенным собственными полномочиями по решению вопросов местного значения городского округа» [1]. Аналогичные положения можно встретить и в уставах других муниципальных образований (Артемовский городской округ, Волчанский городской округ, городской округ «Красноурьинск», городской округ «Город Ирбит», Слободо-Туринский муниципальный район и др.). При этом единственным муниципальным органом, который до недавнего времени мог создаваться в муниципальном образовании, была избирательная комиссия муниципального образования, которая не наделялась полномочиями по решению

вопросов местного значения и не входила в структуру органов местного самоуправления. Иных муниципальных органов Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривал [2]. Поэтому в аппарате муниципальной власти муниципальные органы принято отличать от органов местного самоуправления [3], так как они не наделены полномочиями по решению вопросов местного значения. Их роль среди органов, создаваемых в муниципальном образовании, сводится исключительно к обеспечительным функциям по отношению к органам местного самоуправления. В связи с этим одним из перспективных направлений для развития местного самоуправления является повышение правовой грамотности и углубление знаний в области муниципального управления выборных должностных лиц местного самоуправления. Для того, чтобы работа в этом направлении приобрела системный характер, следует на законодательном уровне закрепить обязанность выборных должностных лиц местного самоуправления повышать свой уровень знаний в области муниципального управления и права. В частности, для выборных должностных лиц местного самоуправления, имеющих профессиональное образование, можно предусмотреть освоение дополнительных профессиональных программ (программ повышения квалификации и программ профессиональной подготовки). Для тех, кто профессионального образования (как среднего профессионального образования, так и высшего образования) не имеет, можно предусмотреть освоение дополнительных общеобразовательных программ. В рамках данного направления развития местного самоуправления эксперты, принявшие участие в интервьюировании, предлагают запуск проекта «Школа депутата» по аналогии со «Школой мэров», старт которой несколько лет назад инициировал губернатор Свердловской области Е.В. Куйвашев.

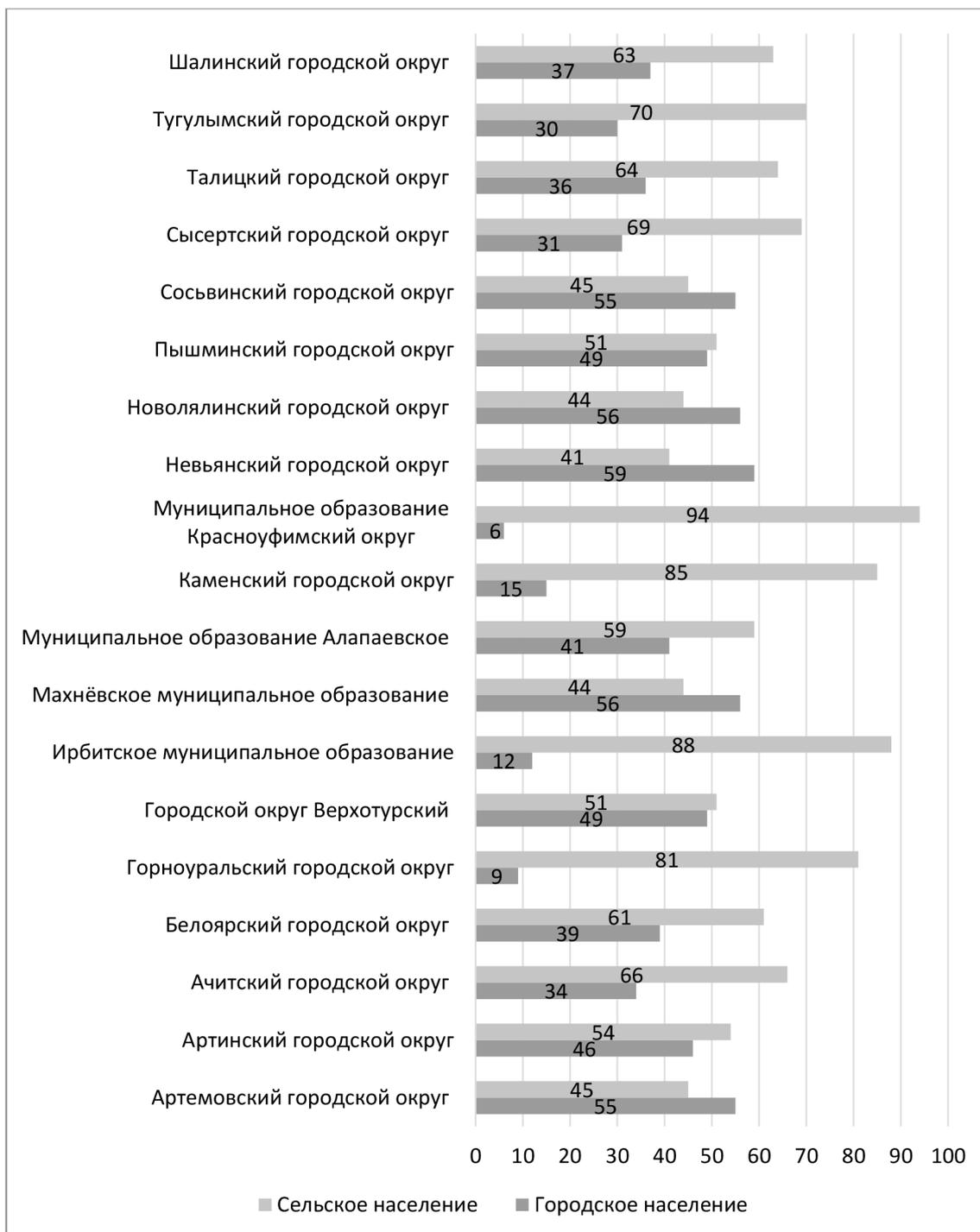
Еще одним направлением развития местного самоуправления не только на территории отдельного региона, но и во всей стране выступает изменение муниципально-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Во-первых, по мнению экспертов, необходимо привести в соответствие с требованиями федерального законодательства правовые статусы муниципальных образований. Например, в Свердловской области на 1 января 2024 года насчитывалось 94 муниципальных образования, большую часть из которых составляли городские округа (73%). При этом

в 19 из 68 городских округов требование о проживании не менее двух третей населения муниципального образования в городах и (или) иных городских населенных пунктах, установленное частью 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], не соблюдается (рисунок). Вследствие этого данным муниципальным образованиям необходимо сменить свой статус.

Во-вторых, следует рассмотреть вопрос о переходе с двухуровневой модели организации местного самоуправления на одноуровневую применительно к тем муниципальным образованиям, в которых органы местного самоуправления муниципальных районов и органы местного самоуправления городских и (или) сельских поселений не смогли выстроить диалог и эффективно исполнять свои обязанности по решению вопросов местного значения. Схожую позицию можно встретить и у представителей научного сообщества. В частности, по мнению М.В. Демидова, «двухуровневая модель неоправданно усложняет решение вопросов управленческого характера во взаимоотношениях между органами местного самоуправления различного уровня» [5, с. 50-51]. Анализ регионального законодательства показывает, что такая работа уже проведена в 27 субъектах Российской Федерации. Полагаем, что скоро и Свердловская область подключится к работе по «ревизии» муниципальных районов.

Интересно отметить, что эксперты категорически против того, чтобы муниципальное образование «Город Екатеринбург» и какие-либо иные городские округа, расположенные на территории Свердловской области, изменяли свой статус городского округа на городской округ с внутригородским делением. В качестве обоснования своей позиции некоторые эксперты приводили в пример Челябинск, который, просуществовав в статусе городского округа с внутригородским делением почти 10 лет, в текущем году сменил свой статус на городской округ. Среди причин для подобных изменений были названы следующие:

- громоздкая и малоэффективная система принятия управленческих решений, которая не делает депутатов ближе к народу, несмотря на увеличение их численности;
- недостаточный уровень бюджетной обеспеченности внутригородских районов;
- отсутствие реальных полномочий и ресурсов для решения вопросов местного значения на уровне внутригородских районов;
- увеличение затрат на обеспечение деятельности органов местного самоуправления.



*Соотношение городского и сельского населения в отдельных муниципальных образованиях в Свердловской области, % [4]*

В-третьих, по мнению экспертов, у некоторых муниципальных образований сегодня существует объективная необходимость в изменении границ в случаях, когда те или иные объекты муниципальной собственности не могут поддерживаться в надлежащем состоянии и при этом не могут быть проданы вви-

ду возможности их использования для решения вопросов местного значения. Чаще всего такие ситуации возникают с земельными участками, по которым проходят дороги между муниципальными образованиями.

Кроме того, развитие местного самоуправления должно осуществляться в на-

правлении усиления взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципальных образований, так как сама суть местного самоуправления заключается в поддержании взаимодействия с гражданским обществом, учете мнения и интересов местного сообщества [6]. Следует согласиться с М.А. Липчанской и С.Е. Чанновым в том, что большая часть местного населения на сегодняшний день в процесс принятия управленческих решений на муниципальном уровне посредством использования информационных технологий не вовлечена [7, с. 245]. Эксперты, принявшие участие в интервьюировании, среди причин такой ситуации называют низкий уровень цифровой грамотности граждан среднего и пожилого возраста, недостаточную заинтересованность в участии в местном самоуправлении молодежи, низкие темпы цифровизации муниципального управления в отдаленных и труднодоступных местностях. Решением обозначенных проблем может выступать создание территориальных органов местного самоуправления. Интересно заметить, что и в научном сообществе встречаются аналогичные предложения, в том числе и по созданию представительных и исполнительных органов местного самоуправления общей компетенции [8].

Стоит отметить, что экспертами высказывается мнение о необходимости проведения налоговых реформ, целью которых должно стать решение проблем бюджетной обеспеченности муниципальных образований. При этом масштаб налоговых реформ должен охватывать всю территорию Российской Федерации, а не только Свердловскую область. По справедливому замечанию Л.А. Денисова, в стране порядка 80% муниципальных образований являются дотационными, что негативно отражается на эффективности расходования средств всего бюджета Российской Федерации [9, с. 51-52]. Если раньше в числе доходов бюджета муниципального образования налоговые поступления в составе собственных доходов формировались за счет уплаты пяти видов местных налогов и сборов (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы), то в настоящее время – только от трех видов. Среди них земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Причем последний взимается только на территории городов федерального значения. Кроме того, за последние годы произошло сокращение нормативов отчислений в местные бюджеты от уплаты региональных и федеральных налогов. Например,

если раньше в местные бюджеты отчислялось порядка 50% (в среднем по субъекту Российской Федерации) от налога на доходы физических лиц, то в настоящее время – не более 15%. Это приводит к росту зависимости местных бюджетов от вливаний со стороны региональных и федеральных властей, ограничивает реализацию различных проектов и инициатив муниципальной власти. Не является исключением и Свердловская область, в которой все муниципальные образования в том или ином объеме получают поддержку в виде субсидий и дотаций [10, с. 35-36], в том числе из-за дефицита местных бюджетов.

### Заключение

Таким образом, в современной социально-экономической и международно-политической ситуации наиболее перспективными представляются следующие направления развития местного самоуправления: повышение правовой грамотности и углубление знаний в области муниципального управления выборных должностных лиц местного самоуправления; изменение муниципально-территориального устройства субъектов Российской Федерации; развитие диалога между местным сообществом и органами власти, создаваемыми в муниципальных образованиях (в том числе за счет популяризации электронных сервисов, интернет-платформ и иных цифровых инструментов коммуникации, а также создания территориальных органов на территориях, уступающих другим по темпам цифровизации и уровню цифровой грамотности населения); увеличение доли налоговых поступлений в доходной части местных бюджетов (с целью уменьшения бюджетного дефицита).

Реализация указанных направлений как в масштабах отдельно взятого региона (в частности, Свердловской области), так и всей страны позволит повысить качество подготовки муниципальных правовых актов и эффективность управленческих решений, принимаемых на местном уровне власти. Кроме того, муниципальная власть сможет стать более самостоятельной в вопросах социально-экономического развития муниципальных образований.

### Список литературы

1. Устав Тавдинского городского округа от 26 мая 2005 г. № 19/1 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/20957636/> (дата обращения: 20.10.2024).
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 20.10.2024).

3. Кокотов А.Н. О системе и структуре органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 3-7.
4. Численность населения по муниципальным образованиям Свердловской области на 1 января 2024 года и в среднем за 2023 год [Электронный ресурс]. URL: <https://66.rosstat.gov.ru/folder/29698> (дата обращения: 20.10.2024).
5. Демидов М.В. Органы местного самоуправления как составная часть единой системы региональной публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 3. С. 49-51. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-3-49-51.
6. Сенникова Д.В., Юсубов Э.С. Отмена прямых выборов мэра города Томска и проблемы коммуникации в единой системе публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 6. С. 34-37. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-6-34-37.
7. Липчанская М.А., Чаннов С.Е. Правовое обеспечение цифровой трансформации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2024. № 2. С. 239-253. DOI: 10.17072/1995-4190-2024-64-239-253.
8. Кокотов А.Н. Территориальные органы местного самоуправления и укрупнение муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 28-31. DOI: 10.18572/1813-1247-2023-1-28-31.
9. Денисов Л.А. Проблемные вопросы реализации государственных полномочий, переданных органам муниципальной власти // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 7. С. 49-53. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-7-49-53.
10. Силин Я.П. Современные тенденции развития местного самоуправления в Свердловской области // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2015. Т. 9, № 2. С. 32-42.