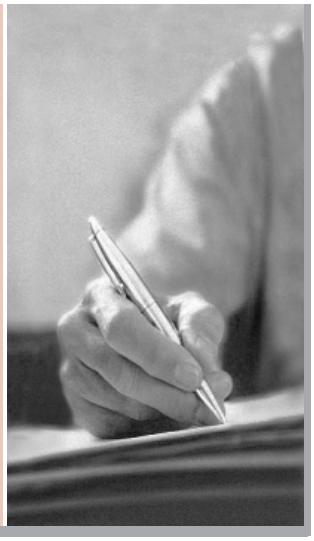
С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами РАГС.

Рекомендации авторам размещены на сайте РАГС: www.rags.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru



ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ (на примере Республики Тыва)

Олег ДУБРОВСКИЙ

старший преподаватель Тывинского государственного университета, аспирант Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова

Оценивая правовую основу местного самоуправления в Республике Тыва, отметим, что правовое регулирование в этом субъекте Федерации соответствует требованиям федерального законодательства, осуществляется достаточно полно, с учетом исторических и местных условий. Однако исследования, проведенные автором в Тывинском государственном университете, выявили в действующем федеральном законодательстве о местном самоуправлении ряд актуальных проблем, свойственных и другим субъектам РФ.

В частности, это проблема, связанная с собственными полномочиями органов местного самоуправления, которые перечислены в ст. 14-16 гл. 3 «Вопросы местного самоуправления» Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее Федеральный закон № 131-ФЗ).

Каждое муниципальное образование самостоятельно в формировании механизмов решения задач и проблем местного значения. Например, органы местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, и органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче друг другу и осуществлении части своих полномочий.

Анализ деятельности муниципальных образований Республики Тыва показывает, что некоторые полномочия уровня городских и сельских поселений передавались на уровень муниципальных районов по причине невозможности их осуществления.

Это полномочия, связанные с использованием автомобильных дорог и дорожной деятельностью; организацией сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; утверждением генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдачей разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию, их реконструкцию, капитальный ремонт; определением местных нормативов градостроительного проектирования поселений; резервированием земель и изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд; осуществлением муниципального лесного контроля и надзора.

Неспособность исполнения поселениями указанных полномочий связана, в первую очередь, с нехваткой финансовых средств в муниципальных бюджетах городских и сельских поселений. Следует отметить, что все муниципальные образования Республики Тыва являются дотационными, их собственные доходы в среднем составляют около 8% муниципального бюджета. В связи с этим нагрузка в решении вопросов местного значения поселений ложится на органы местного самоуправления муниципальных районов.

Проблема заключается в том, что перечень вопросов местного значения, содержащийся в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, не содержит указаний на те полномочия, которые могут быть в ряде случаев переданы на более высокий уровень управления.

При таком положении целесообразно установление так называемых действительно «исключительных» полномочий структур управления поселениями. Для этого в положения этой статьи необходимо внести изменения по разделению полномочий на два типа. Первый – полномочия, которые исполняются исключительно этими структурами (с обязательным закреплением финансовых средств на их осуществление отдельной строкой в муниципальном бюджете, то есть с четким определением источников финансирования конкретных полномочий). Второй – те, которые могут быть переданы на уровень муниципальных районов.

Внесение таких изменений в федеральное законодательство о местном самоуправлении позволит исключить проблему с «перекидыванием» полномочий поселений на уровень муниципальных районов и равномерно распределить нагрузку по решению вопросов местного значения между двумя муниципальными уровнями.

Следующий актуальный вопрос, решение которого следует адресовать федеральному законодателю, связан со снятием ограничений на число депутатов, работающих на постоянной основе. В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ в ч. 5 ст. 40 устанавливает, что на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если она составляет менее 10 человек – 1 депутат. Например, в городе Кызыл из 30 депутатов Кызылского городского Хурала предста-

вителей всего 3 депутата работают на постоянной основе, на них ложится огромная нагрузка, в то время как остальные не могут реально и эффективно участвовать в подготовке документов для пленарных заседаний и в разработке проектов решений. Это ограничивает также и права органов местного самоуправления на самостоятельное определение их структуры, резко сужает возможности и самостоятельность их представительных органов [2].

На сегодняшний день острой является проблема, связанная с процедурой отзыва депутата и иного должностного лица местного самоуправления. Согласно требованиям Федерального закона № 131-ФЗ порядок и основания отзыва закрепляются непосредственно в уставе муниципального образования, что предопределило обязательность исчерпывающей регламентации данных вопросов в уставе. Исследование 143 уставов муниципальных образований Республики Тыва показало, что требования п. 8 ч. 1 ст. 44 этого закона не соблюдаются. Как правило, положения, которые должны регламентировать порядок и основания отзыва, ограничиваются фактическим дублированием положений закона и носят отсылочный характер к нему же и принимаемому в соответствии с ним закону республики.

К тому же проект закона Республики Тыва «Об отзыве депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» до сих пор не принят.

Получается своеобразный замкнутый круг в процедуре отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с отсутствием регламентации конкретного порядка и оснований к отзыву указанных лиц. Даже в случае существенного нарушения публичных интересов депутатами и другими выборными должностными лицами отозвать их практически невозможно. Таким образом, указанные недостатки в законодательстве могут привести к существенным нарушениям прав граждан на осуществление местного самоуправления в муниципальных образованиях. Это связано с тем, что посредством отзыва граждане в период между выборами могут воздействовать на избранных ими представителей, тогда как в сложившейся ситуации такое право у них отсутствует [3].

Решение проблемы на республиканском уровне видится, прежде всего, во внесении изменений во все уставы муниципальных образований. Кроме того, необходимо принять специальный закон Республики Тыва, который бы урегулировал вопросы отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления либо выборного должностного лица местного самоуправления.

Целесообразным представляется и предложение некоторых исследователей, которые считают, что необходимо установить конкретные основания для отзыва депутата как меры дисциплинарной ответственности, исключив положения, закрепленные в подпункте 8 1 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающие определение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в уставах муниципалитетов. Основания отзыва депутата и главы местного самоуправления должны быть закреплены на федеральном уровне [4].

Кроме этого, положение абзаца 3 ч. 2 ст. 24 закона, императивно устанавливающее, что депутат считается отозванным при условии голосования за отзыв не менее половины всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), делает важнейший институт представительной демократии нежизнеспособным.

8 ноября 2007 года Федеральным законом № 260-ФЗ были внесены изменения в законодательство о местном самоуправлении Российской Федерации, устанавливающие, что с 1 января 2009 года к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится организация и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов [5].

Анализ законодательства субъектов Федерации, регулирующего порядок формирования регистра, показывает, что не везде предусмотрено проведение юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, вносимых в регистр (это, например, Хабаровский край, Кировская, Калужская, Свердловская, Владимирская области и некоторые другие). В качестве положительного опыта ведения регистра следует отметить законодательно закрепленную в Республике Тыва обязательность проведения юридической экспертизы всех поступающих от муниципальных образований нормативных правовых актов [6, ст.5].

Повышенное внимание к экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, вносимых в регистр, не случайно. На сегодняшний день актуальной проблемой, в том числе и в Тыве, остается низкое качество правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне. Об этом свидетельствует количество удовлетворенных судами протестов, поступивших от органов прокуратуры: например в Республике Тыва их доля составила в 2006 году – 87,6%, в 2007 году – 89%, в 2008 году – 94%.

Проведение юридической экспертизы Министерством Республики Тыва по делам юстиции позволяет повышать качество нормативных правовых актов, принимаемых муниципальными образованиями, обеспечивает их соответствие правилам и приемам юридической техники. Кроме этого, фильтрация нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, посредством юридической экспертизы помогает исключить ошибки при подготовке аналогичных нормативных правовых актов другими муниципальными образованиями.

Рассматривая существующие сложности в практической плоскости, необходимо отметить, что специалисты органов местного самоуправления до сих пор затрудняются в разграничении понятий «муниципальный правовой акт» и «муниципальный нормативный правовой акт». В частности, в Министерство Республики Тыва по делам юстиции направляют все принятые на муниципальном уровне акты, надеясь на то, что там самостоятельно проведут отбор для внесения в регистр. Отдельные муниципальные образования вовсе игнорируют обязанность по формированию регистра нормативных правовых актов. В итоге работа по своевременному представлению в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти муниципальных нормативных правовых актов для включения в регистр не организована, а законодательно установленные сроки систематически нарушаются.

Справедливости ради отметим, что, как правило, такие проблемы характерны для муниципальных образований поселенческого уровня. Для их решения, в первую очередь, требуется повышение профессионального уровня муниципальных служащих посредством обучения лиц, ответственных за формирование регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Важным фактором в организации работы по формированию регистра муниципальных правовых актов является законодательное закрепление института ответственности (например дисциплинарной либо правовой) за ненадлежащее ведение регистра в отношении лиц и органов местного самоуправления, а также лиц исполнительного органа, уполномоченного на ведение регистра. Правовое регулирование ответственности необходимо закрепить в федеральном законодательстве.

Оценивая сформировавшуюся правовую основу, регламентирующую ведение регистра, нельзя не отметить, что имеются пробелы в правовом регулировании данной сферы деятельности. Основным недостатком является то, что в законах о регистрах муниципальных нормативных правовых актов отсутствуют положения, регулирующие кадровые, материальные и финансовые вопросы. Не определена ответственность за ненадлежащую организацию ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов как для уполномоченного на ведение регистра органа субъекта Российской Федерации, так и для органов местного самоуправления. Устранение указанных недостатков позволит систематизировать работу по ведению регистра муниципальных нормативных правовых

актов, сделать ее максимально эффективной при формировании единого правового пространства Федерации.

Литература

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. *Щепачев В.А.* Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации на примере Оренбургской области: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С.49.
3. *Алехичева А.В.* Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. № 8.
4. *Кузько А.В.* Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.
5. Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 260-ФЗ в редакции от 25.12.2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» // РГ. 2007. 14 ноября.
6. О регистре муниципальных нормативных правовых актов в Республики Тыва: закон Республики Тыва от 07 июля 2008 г. № 683 ВХ-2: по сост. на 28 ноября 2008 г. // Тув. правда. 2008. 21 августа.

АУТСОРСИНГ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

Алексей АНОХИН
аспирант кафедры менеджмента РАГС

Аутсорсинг – это передача на договорной основе непрофильных функций (процессов, направлений деятельности) сторонним организациям, которые обладают соответствующими техническими средствами и/или управленческими знаниями в какой-либо конкретной области (сфере компетенции) [1].

Практика применения аутсорсинга за рубежом получила активное развитие в 1980-90-х годах минувшего века. Во многом это связано с новой волной реформ в сфере государственного управления, в ходе которых различные государственные организации стали уделять больше внимания заимствованию эффективных технологий из частного сектора, а также с необходимостью инновационных решений для удовлетворения возрастающих общественных потребностей, желанием улучшить качество услуг, обеспечить контроль над издержками.

Согласно проведенным исследованиям (компания Accenture в 2002-2003 годах и Государственный университет – Высшая школа экономики по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации в 2007 г.) [2] в мировой практике в системе государственного управления наиболее развиты следующие виды аутсорсинга:

- информационные технологии;
- поддержание инфраструктуры;
- повышение квалификации и обучение персонала;
- предоставление отдельных услуг населению и управление взаимоотношениями с клиентами.

В рамках этих исследований были выделены три основные тенденции развития аутсорсинга в государственном секторе:

1. Расширение практики применения аутсорсинга в государственных органах, что во многом связано с увеличением объемов привлечения негосударственных организаций к оказанию населению услуг, которые прежде оказывались государственными органами.

2. Изменение причин обращения к аутсорсингу – от снижения затрат к повышению качества услуг.

3. Развитие аутсорсинга в двух направлениях: трансформации и эффективности.

Основываясь на данных опроса госслужащих, компания Accenture сформулировала шесть ключевых факторов, необходимых для успешной реализации аутсорсинг-проектов в государственном секторе [3, p.20]:

- выстраивание отношений с поставщиками в соответствии с текущей ситуацией;
- результативное проведение переговоров и подписание контрактов;
- эффективная мотивация персонала;
- обеспечение взаимодействия в рамках деловых связей;
- организационная гибкость и инновационность;
- мониторинг выполнения контрактов.

Государственные органы различных стран используют технологию аутсорсинга с разной степенью интенсивности, что видно из следующего **рисунка** – схемы [3, p.14].

Рассмотрим несколько примеров. В 1992 году правительство Великобритании начало реализацию программы под названием «Тестирование рынком»» («Market Testing»), согласно которой затраты на осуществление деятельности государственных органов сравнивались с затратами на привлечение внешних поставщиков услуг к реализации отдельных процессов и видов работ.

Основными направлениями программы стали: расширение сферы услуг, предоставляемых сторонними организациями, которые были выбраны на конкурсной основе; выявление перспективных направлений для подрядов; устранение факторов, препятствующих инициативе подрядчиков [4].

В этой же стране аутсорсинг широко применяется в социально-трудовой сфере, здесь в течение последних десятилетий действует система частных социальных учреждений, оказывающих услуги населению в рамках государственных социальных программ. Британские менеджеры высоко оценивают и экономическую и социальную эффективность этой системы. Так, например, компания Siemens Business Services подписала в 2006 году контракт с Департаментом труда и пенсий правительства Великобритании. Объем контракта составил 85 миллионов евро, предполагаемая дата завершения – 2010 год. В ходе проекта реализуется комплексная платежная система, которая автоматизирует такие процессы, как веде-

Рисунок 1. Развитие аутсорсинга в государственном секторе различных стран.

