

ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ: ЭТАП ТРАНСФОРМАЦИИ

Пахомов Алексей Викторович, заведующий отделом по взаимодействию с органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым Главного управления по организационным вопросам Аппарата Совета министров Республики Крым

Совершенствование муниципальной службы как главная задача современного этапа развития местного самоуправления в Республике Крым

Повышение и развитие профессионального уровня муниципального служащего требует непрерывного обновления и реализации комплекса профессиональных знаний и практического опыта эффективного управления экономическими, социально-культурными и политическими процессами на территории муниципального образования для достижения целей местного самоуправления — удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения и развития территории.

Для Республики Крым формирование профессионального состава должностных лиц и муниципальных служащих местного самоуправления является первостепенной задачей. Именно поэтому раздел доклада о совершенствовании муниципальной службы размещен первым. Решение других задач — экономическое развитие, повышение инвестиционной привлекательности, территориальные преобразования напрямую зависят от профессионализма управленцев местной власти. Кроме того, по мнению автора, некоторые проблемы местного

самоуправления имеют первопричиной не несовершенство территориальной организации местного самоуправления, как это часто указывается, а лежат в основе особенностей бюджетно-налогового законодательства, распределения полномочий между уровнями публичной власти. Таким образом, при эффективном решении данных вопросов, проблема территориальной организации местного самоуправления уже не будет являться первостепенной.

После вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации достижение данных целей усложнилось. В соответствии со статьей 19 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя формируются органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами соответственно Республики Крым и города федерального значения Севастополя. До завершения формирования этих органов местное самоуправление на указанных территориях осуществляется органами местного самоуправления, действующими на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов.

Бесспорно, что перед Республикой Крым в сфере муниципальной службы встали совершенно не знакомые другим субъектам Российской Федерации задачи. В кратчайшие сроки было необходимо:

- а) обеспечить сохранение кадрового потенциала местной власти для предотвращения коллапса управления на местах;
- б) обеспечить грамотную перестройку системы местного самоуправления и оказания муниципальных услуг населению с наименьшими негативными последствиями для жителей населенных пунктов;
- в) привлечь для работы во вновь формируемые органы местного самоуправления наиболее профессиональных служащих, в том числе обладающих опытом работы в других регионах России;
- г) заложить основу для дальнейшего совершенствования и развития муниципальной службы.

По данным мониторинга Министерства юстиции Российской Федерации на 1 сентября 2015 года (первый мониторинг после вхожде-

ния Республики Крым в состав Российской Федерации) общее число муниципальных служащих органов местного самоуправления Республики Крым составляет 5208 служащих. Из них в городских округах — 2292 человека, в муниципальных районах — 1302 человека, в городских поселениях — 52 человека, в сельских поселениях — 1562 человека.

Характеристика муниципальных служащих органов местного самоуправления по уровню образования на указанную дату: имеют высшее образование 4399 служащих, из них высшее экономическое образование имеют 1300 человек, высшее юридическое образование — 918 человек, высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» имеют 719 человек. Не имеют высшего образования 809 человек.

Приведенные данные показывают, что доля специалистов, имеющих базовое образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», составляла всего 13,8 %. А доля служащих, не имеющих высшего образования, составляла почти 16 %.

Кроме этого, следует учесть, что образование, как правило, было получено в другом государстве и не гарантировало знания российского законодательства.

Безусловно, при таких исходных данных и стоящих задачах развитие муниципальной службы не может выступать задачей каждого отдельного муниципального образования. Для этого необходим единый подход на уровне субъекта Российской Федерации с участием федерального центра.

Рассмотрим инструменты, которые оказались наиболее эффективными для достижения вышеуказанных задач в период интеграции Крыма в состав Российской Федерации и в последующие годы.

Безусловно, использование программно-целевого метода позволяет в данных условиях обеспечить системный характер процесса обучения, повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих и глав муниципальных образований Республики Крым, обеспечить доступность обучающих программ для всех типов муниципальных образований Республики Крым.

С данной целью постановлением Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым

и г. Севастополя до 2020 года»¹¹¹ предусмотрено финансирование мероприятий по отбору и подготовке кадров в Республике Крым и городе Севастополе. На период с 2015 по 2020 годы предусмотрено финансирование в сумме 393 млн рублей, в том числе в 2018 году — 131 млн рублей, в 2019 году — 131 млн рублей и в 2020 году — 131 млн рублей.

Кроме этого, утверждено постановление Совета министров Республики Крым от 20.12.2016 № 611 «Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Развитие муниципальной службы Республики Крым на 2017–2019 годы»¹¹² (далее — Государственная программа).

Задачами Государственной программы являются:

1. Реализация современных программ переподготовки и повышения квалификации кадров муниципальной службы.
2. Совершенствование системы профессионального развития муниципальных служащих.
3. Повышение эффективности работы муниципальных служащих.
4. Создание ориентированной на решение практических задач местного самоуправления системы профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки муниципальных служащих.
5. Обеспечение качественно нового уровня подготовки муниципальных служащих.

Общий объем финансирования Государственной программы в 2018–2019 годах составляет 24358,442 тыс. рублей, в том числе в 2018 году — 18424,628 тыс. руб., в 2019 году — 5933,814 тыс. руб. Источником финансирования Государственной программы является бюджет Республики Крым.

В соответствии с Государственной программой общая потребность в обучении и повышении квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым составляет 1967 человек.

Анализ данных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о серьезном внимании, которое уделяется Правительством Российской Федерации и Республики Крым вопросу работы с кадрами в самых молодых субъектах Российской Федерации. Заложены денеж-

¹¹¹ Электронный документ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/.

¹¹² Электронный документ: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_320212.pdf.

ные средства, которые позволят в значительной степени закрыть потребности муниципальных образований в переобучении служащих.

Вместе с тем существенным недостатком являются сроки реализации данных программных мероприятий. Федеральной программой предусмотрено финансирование мероприятий по отбору и подготовке кадров в 2018–2020 года, Государственной программой Республики Крым финансирование запланировано на 2018–2019 годы. Таким образом, данные программы не работали в самый ответственный период становления кадрового потенциала местного самоуправления, в 2014–2017 годы, когда потребность в новых знаниях у должностных лиц и муниципальных служащих была наиболее высокой.

Однако данный недостаток был частично сглажен набором других инструментов, примененных органами власти Республики Крым для покрытия дефицита в новых знаниях, в том числе с использованием проектного метода.

Из наиболее интересных проектов, реализованных в Крыму в целях переобучения и повышения квалификации муниципальных служащих, следует отметить проект «Крымский вектор»¹¹³, реализованный с сентября 2015 по май 2016 года Красноярским краевым государственным бюджетным учреждением «Институт муниципального развития» совместно с Советом министров Республики Крым, финансируемый за счет средств гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015 № 79-рп. Целевая группа проекта — представители муниципального управления: главы муниципальных образований, руководители и главные специалисты подразделений администраций и аппаратов представительных органов муниципальных образований Республики Крым.

Главная цель проекта заключалась в содействии процессу интеграции применительно к деятельности органов местного самоуправления в России. Главным образом ее актуальность была продиктована той ситуацией, что за короткий срок республиканским муниципальным образованиям предстояло создать новую правовую систему. Очевидно, что муниципалитеты республики в данной ситуации остро нуждались в практической помощи со стороны российских профессиональных институтов муниципального управления.

¹¹³ <http://krasimr.ru/pages/106>.

Фокус деятельности в рамках проекта был сосредоточен на решении следующих задач:

а) создание условий для повышения профессиональной, управленческой компетенции представителей органов местного самоуправления и выборных должностных лиц муниципальных образований Республики Крым;

б) разработка качественных практико-ориентированных методических материалов по вопросам организации деятельности органов местного самоуправления, модельных нормативно-правовых актов и их активное распространение среди целевой группы проекта;

в) создание единого информационного пространства участников проекта, обеспечение интерактивного общения и дистанционной экспертной поддержки проектных работ участников;

г) обеспечение доступа к муниципальному сообществу Сибири для обмена опытом работы и решения практических вопросов деятельности.

Для решения этих задач были проведены следующие виды работ:

а) Организованы и проведены очные образовательные выездные сессии. Всего за время проекта были проведены 3 мероприятия: в октябре 2015 года проведена в г. Симферополе 1-я выездная обучающая сессия «Правовые основы деятельности органов местного самоуправления». В январе 2016 года проведена скайп-конференция на тему «Противодействие коррупции на муниципальном уровне», экспертами конференции выступили представители управления Губернатора Красноярского края по безопасности, профилактике коррупционных и иных правонарушений, управления кадров и государственной службы Губернатора Красноярского края, Прокуратуры Красноярского края. В марте 2016 года проведена выездная обучающая сессия в г. Симферополе для представителей органов местного самоуправления Республики Крым по темам: «Компетенции органов местного самоуправления», «Эффективная работа с населением и информационная открытость ОМСУ». Всего в работе обучающих сессий приняли участие 178 представителей муниципального управления Республики Крым.

б) Проведены курсы повышения квалификации по дистанционной форме обучения по 4-м программам (72 часа каждая): «Правовые основы организации деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и муниципальных орга-

нов», «Компетенция органов местного самоуправления — правовой аспект», «Правовое обеспечение местного самоуправления», «Участие населения в осуществлении местного самоуправления». Всего в программах приняли участие 80 человек.

в) Организовано участие делегации Республики Крым в работе VI Сибирского муниципального форума «Муниципальная Россия: идеология лидерства и ответственное управление».

г) Разработано 7 методических рекомендаций для помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Республики Крым.

В целом, участники проекта высоко оценили итоги реализации проекта «Крымский вектор», что подтверждают результаты анкетирования по итогам обучения. Более 90% слушателей полностью удовлетворены организацией процесса и содержанием обучения. Более 85% слушателей подтвердили, что будут использовать (или уже используют) материалы курсов при обучении своих сотрудников, а также в собственной практической деятельности.

Высоко оценено слушателями и использование дистанционных форм переобучения и повышения квалификации, которые использовались Институтом муниципального развития в рамках проекта «Крымский вектор».

Результаты обучения слушатели оценили следующим образом (диаграмма 1–4):

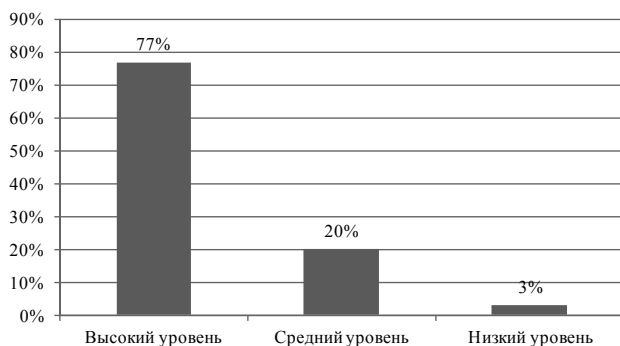


Диаграмма 1 — Новизна знаний [Оцените качество обучения]

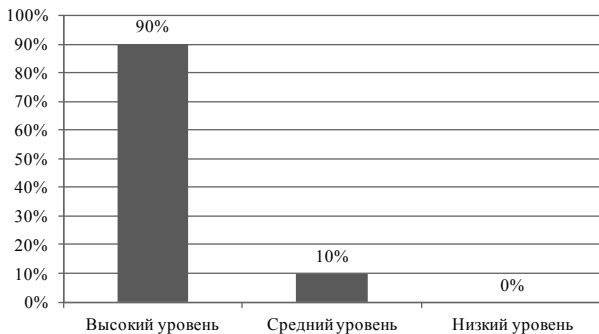


Диаграмма 2 — Практическая значимость полученных знаний [Оцените качество обучения]

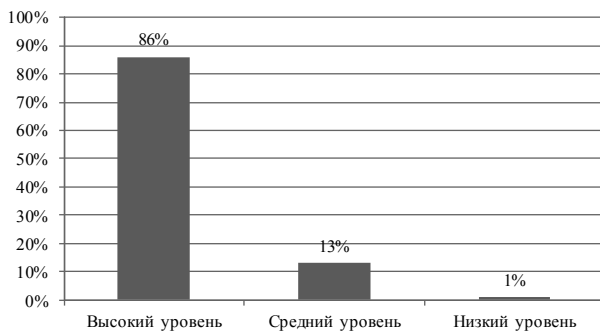


Диаграмма 3 — Возможность разрешения своих профессиональных проблем [Оцените качество обучения.]

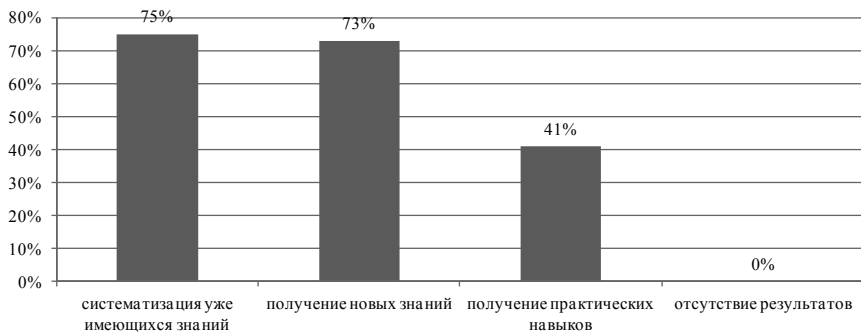


Диаграмма 4 — Каковы, на Ваш взгляд, непосредственные результаты обучения?

Логическим продолжением проекта «Крымский вектор» после его завершения стал новый проект, реализованный Аппаратом Совета министров Республики Крым совместно с Крымским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», под названием «День методической помощи в муниципальном образовании»¹¹⁴. Данный проект направлен на оказание практической юридической помощи должностным лицам и муниципальным служащим органов местного самоуправления в реализации их полномочий, повышение профессионального уровня муниципальных служащих, повышение координации между органами государственной власти и местного самоуправления, улучшение качества оказания муниципальных услуг населению.

Семинары в рамках проекта прошли практически во всех муниципальных районах Республики Крым с участием должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления городских и сельских поселений.

Таким образом, использование проектного метода, дистанционных форм в переобучении и повышении квалификации должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления в период интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации показало наибольшую эффективность.

Следует отметить, что при решении задачи образовательной поддержки муниципальных служащих в Республике Крым органы государственной власти опираются, в основном, на образовательные институты федерального уровня или других субъектов Российской Федерации. Кроме уже упомянутого ККГБУ ДПО «Институт муниципального развития», в период 2014–2015 гг. муниципальные управленцы проходили обучение по профессиональным программам в филиалах ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Северо-Кавказском филиале ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» и ряде других. Однако единого методического и образовательного центра для муниципалов в Республике Крым нет.

¹¹⁴ <http://alrf.ru/region82/proekt-krymskogo-regionalnogo-otdeleniya-den-metodicheskoy-pomoshhi-v-municipalnom-obrazovanii-poluchil-vysokuyu-ocenku-i-novoe-razvitie/>.

До 2014 года в регионе действовал Крымский центр переподготовки и повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций при Совете министров Автономной Республики Крым (далее — Крымский центр переподготовки и повышения квалификации). Свою деятельность он осуществлял по нескольким направлениям: обучение по профессиональным программам, проведение постоянно действующих и тематических краткосрочных семинаров, групповое и индивидуальное консультирование. Очевидно, что создание аналогичного центра в период активной интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации способствовало бы решению многих задач.

Подводя итог, можно сказать, что в целом, в сложный период интеграции Республики Крым в состав Российской Федерации удалось решить стоящие задачи по сохранению и укреплению кадрового потенциала местной власти. Бесспорно, что опыт, полученный специалистами органов государственной власти и местного самоуправления в сфере трансформации муниципальной службы Республики Крым, является уникальным.

В целях закрепления достигнутого результата и дальнейшего развития кадрового потенциала Республики Крым можно выработать ряд рекомендаций для применения на региональном уровне:

а) необходимо закрепление в программных документах республиканского уровня четких приоритетов развития муниципальной службы в соответствии с задачами социально — экономического развития и необходимостью реализации приоритетных инфраструктурных проектов. А также включение вопроса финансирования программ переобучения и повышения квалификации в число приоритетных расходов регионального бюджета;

б) создание эффективной региональной системы методической и образовательной поддержки муниципальных образований в Республике Крым (по аналогии с ранее существовавшим Крымским центром переподготовки и повышения квалификации). Необходимость решения данной задачи продиктована особенностями развития Республики Крым, которые будут актуальны для данного субъекта Российской Федерации еще много лет;

в) использование методов проектного управления в сфере развития муниципальной службы показало их высокую эффективность, что связано с возможностью в сравнительно короткий период времени разработать и внедрить программы переобучения, наиболее актуальные для решения текущих задач с учетом меняющихся приоритетов развития.

Экономическое развитие муниципальных образований Крыма: формирование основ и реализация крупных инфраструктурных проектов

Эффективное развитие муниципальных образований является основой социально-экономической стабильности страны, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке, роста благосостояния населения. Комплексная оценка качества муниципального управления в экономической сфере в Республике Крым должна проводиться с учетом объективных особенностей данного региона Российской Федерации. Крым входит в состав Российской Федерации с марта 2014 года. Его социально-экономическое развитие в настоящее время существенно отличается от других регионов России. Поэтому анализ состояния и дальнейшего развития экономики муниципальных образований, а также качества управления экономическим развитием представляет собой актуальную проблему исследования.

Отмечу некоторые объективные проблемные вопросы, которые возникли в переходный период после присоединения Крыма к Российской Федерации, влияющие на социально-экономическое развитие муниципальных образований и определяющие методы управления экономическим развитием муниципалитетов Крыма:

а) значительная потеря рынков поставок сырья и сбыта продукции, ослабление международных внешнеэкономических связей, нарушения водо- и энергоснабжения, что существенно повлияло на экономическое положение хозяйствующих субъектов;

б) нарушение сложившихся логистических связей, сложность инфраструктурной связи с материковой частью Российской Федерации;

в) отсутствие налаженной системы эффективного учета муниципального имущества;

г) отсутствие кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества, что делает проблематичным взимание имущественных налогов;

д) действие международных ограничений в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории Республики Крым (санкций).

Деятельность органов власти различных уровней в Республике Крым в 2014–2016 годы была направлена в значительной степени на формирование экономических основ деятельности в новых правовых и экономических условиях. Федеральным конституционным законом от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» установлено, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года на территории Республики Крым действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

В переходный период органами государственной власти и местного самоуправления проведен колоссальный объем работы. Сформирована необходимая нормативно-правовая база, проведена инвентаризация земельных ресурсов, проведен учет государственной и муниципальной собственности, перерегистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с законодательством Российской Федерации, введены налоги и сборы. Все это происходит в сложных условиях, поскольку от санкций и транспортной блокады пострадали крымские порты, железная дорога, судостроительные предприятия. Водная блокада негативно повлияла не только на сельское хозяйство, но и на деятельность химических предприятий Северного Крыма, но региональным властям удалось предотвратить остановку этих градообразующих предприятий за счет бурения артезианских скважин, а национализация украинских государственных предприятий позволила не допустить остановки ряда производств, стабилизировать их финансово-хозяйственную деятельность, предотвратить массовые увольнения.

Остановимся на наиболее интересных инструментах, использование которых позволило стабилизировать экономическую ситуацию на полуострове и приступить непосредственно к созданию условий для экономического роста.

После вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации одним из главных инструментов экономической политики, в том числе и в отношении развития муниципальных образований, является постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»¹¹⁵.

Данный в Федеральной целевой программе анализ социально-экономических показателей Республики Крым показал, что основные социально-экономические показатели развития Республики Крым и г. Севастополя не достигают среднероссийских значений.

Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (далее — Программа) выступает в качестве основного комплексного программно-целевого механизма решения социально-экономических задач Республики Крым, позволяющего сконцентрировать и согласовать финансовые, материальные и трудовые ресурсы в целях их наиболее эффективного использования, обеспечивающего согласованность решений федеральных и региональных задач, что позволит достичь требуемого конечного результата в установленные сроки.

Основными целями Программы являются интегрирование экономики Республики Крым и г. Севастополя в экономическое пространство России, обеспечение транспортной доступности, снятие инфраструктурных ограничений в целях обеспечения устойчивого экономического развития.

В ежегодном докладе Главы Республики Крым о результатах деятельности Совета министров Республики Крым за 2016 год отмечается, что «на 2017 год предусмотрено финансирование 223 объектов капитального строительства и 62 мероприятий в объеме более 54 миллиардов рублей (54,560 млрд). Это проекты, направленные на развитие энергетического и транспортного комплекса, инженерной инфра-

¹¹⁵ Электронный документ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/.

структуры, водообеспечения, социальной сферы, на формирование туристско-рекреационных кластеров, на обеспечение межнационального единства. В рамках развития социальной сферы запланировано финансирование более 50 (51) объектов дошкольных образовательных организаций, 14 объектов общеобразовательных школ, более 40 (41) модульных ФАПов и врачебных амбулаторий. В текущем году планируется окончание строительно-монтажных работ и ввод в эксплуатацию 125 объектов. Главные проблемы, возникающие при реализации ФЦП, связаны, прежде всего, с отсутствием квалифицированных кадров, а также со сложной процедурой прохождения разрешений и согласований».¹¹⁶

Безусловно, реализация мероприятий Программы качественно изменит экономические реалии Крыма и существенно отразится на социально — экономическом положении муниципальных образований в положительную сторону.

Другим одним из самых действенных на данном этапе инструментов управления экономическим развитием является стратегическое планирование.

Главный вопрос, на который отвечает стратегический план развития сегодня, — это как выйти из кризиса, повысить уровень благосостояния жителей и заложить прочные основы для его дальнейшего повышения.

Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года (далее — Стратегия) разработана Советом министров Республики Крым и утверждена Законом Республики Крым от 01.01.2017 года № 352-ЗРК/217¹¹⁷.

В Стратегии отмечается, что решение накапливающихся проблем требует системного подхода, который позволил бы предотвратить усиление структурных диспропорций, достичь сбалансированности развития экономики Республики Крым как составляющей народнохозяйственного комплекса Российской Федерации, устойчивого роста благосостояния населения региона на основе максимально эффективного комплексного использования его конкурентных преимуществ.

¹¹⁶ <http://rk.gov.ru/rus/file/otchet-glavy-respubliki-krym-o-rezultatakh-deyatelnosti-soveta-ministrov-v-2016-godu.pdf>.

¹¹⁷ Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

Стратегия учитывает внутрирегиональную специализацию муниципальных образований полуострова и направлена на преодоление чрезмерного разрыва между территориями путем активизации точек роста в менее развитых регионах, формирования интегрированных экономических структур на кластерной основе.

Неравномерность природно-ресурсного, производственного и социального потенциала территорий Республики Крым, а также их экономическая специализация и уровень развития инфраструктуры стали причиной диспропорциональности внутрирегионального развития полуострова.

Данные Стратегии учитывают, что основная часть промышленного производства сосредоточена в трех многофункциональных центрах — г. Симферополе, г. Керчи и г. Феодосии и двух монопрофильных городах, градообразующие предприятия которых относятся к химической промышленности — г. Армянске и г. Красноперекопске. Более 50 % сельскохозяйственного производства размещается в пяти муниципальных образованиях — Красногвардейском (более 15 % от общего объема сельхозпродукции), Джанкойском (10–15 %), Симферопольском (около 10 %), Нижнегорском и Сакском (по 5–10 %) районах. Около 95 % потока туристов приходится на городские округа Ялта, Алушта, Феодосия, Евпатория, Саки, Керчь, Ленинский и Сакский районы.

Наличие территорий с разным уровнем развития является причиной их дальнейшей сегрегации вследствие активного перераспределения ресурсов в пользу крупных городов и мощных экономических центров, углубляя отсталость остальных территорий и усиливая монофункциональность малых населенных пунктов. Разница в потенциалах приводит к большим разрывам в уровне социального развития муниципальных образований, что, в свою очередь, усиливает миграционные процессы и ухудшает демографический потенциал менее развитых муниципалитетов.

Стратегией закреплены основные направления пространственного развития региона: диверсификация экономической базы монопрофильных и малых городов, развитие кооперации, в том числе содействие в развитии 7 типов кластеров, стимулирование межмуниципального сотрудничества, приоритет развития агломераций, укрупнения ряда муниципальных образований в целях более гармоничного развития территорий.

На основании утвержденной Стратегии органы местного самоуправления Республики Крым ведут работу по разработке муниципальных стратегий развития. К настоящему времени стратегии утверждены в 5 муниципальных образованиях — городе Алуште, Симферопольском, Раздольненском, Белогорском и Бахчисарайском муниципальных районах. По данным Министерства экономического развития Республики Крым до 1 января 2019 года стратегии социально экономического развития муниципальных образований должны быть утверждены во всех 25 городских округах и муниципальных районах Республики Крым.

Безусловно, реализуемая активная внутрирегиональная политика, основанная на изменившихся в 2014 году реалиях, позволит сбалансировать пространственное развитие Республики Крым и гармонизировать общерегиональные и муниципальные интересы и направления развития.

Еще одним важнейшим инструментом, влияющим на развитие экономического потенциала муниципальных образований, является режим Свободной экономической зоны (далее — СЭЗ), действующий до 31 декабря 2039 года. Особенности режима являются налоговые льготы, льготные ставки социальных взносов, возможность применения процедуры свободной таможенной зоны.

Для активного социально-экономического развития муниципальных образований Республики Крым необходимо привлечь в регион большой объем инвестиций, в том числе стратегических. В настоящий момент в структуре капитальных вложений преобладают собственные и бюджетные средства, по объему инвестиций на душу населения Республика значительно отстает от среднего уровня по Южному федеральному округу¹¹⁸.

Основными препятствиями создания и ведения бизнеса в муниципалитетах Крыма являются:

- а) санкционный режим;
- б) неразвитость финансовой сферы;
- в) высокие административные барьеры;
- г) недостаток готовых промышленных площадок;
- д) неурегулированность земельных отношений;

¹¹⁸ Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

е) неэффективная работа органов местного самоуправления по работе с инвесторами.

Между тем муниципальные образования Республики Крым характеризуются высоким инвестиционным потенциалом в сфере туризма и инфраструктуры. Возможности в привлечении инвестиций связаны также с повышенным интересом со стороны федеральных властей, наличием компетенций в судостроении, химической промышленности, виноделии.

Согласно данным Агентства стратегических инициатив, по ряду показателей, характеризующих инвестиционный климат, Республика Крым демонстрирует высокий уровень: по среднему времени получения разрешений на строительство, по оценке мер государственной финансовой поддержки, по оценке доступности необходимых трудовых ресурсов, по оценке консультационных и образовательных услуг, оказываемых организациями инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в регионе¹¹⁹.

Несмотря на очевидные объективные сложности, общее количество участников СЭЗ по итогам 2016 года приблизилось к 740. Объем заявленных инвестиций по проектам составляет более 80 миллиардов рублей. В результате реализации данных проектов планируется создание 30 тысяч рабочих мест.¹²⁰

Формат доклада не позволяет в полной мере осветить уникальные особенности и условия, в которых происходит становление экономических основ местного самоуправления российского Крыма. Выше перечислены наиболее важные федеральные и республиканские инструменты управления экономическим развитием муниципальных образований Республики Крым. На взгляд автора их применение позволит муниципальным образованиям Крыма решить наиболее важные задачи в данной сфере на современном этапе:

- а) встроится в общероссийское экономическое пространство;
- б) осуществить создание различных внутрирегиональных межмуниципальных ассоциаций (агломераций, кластеров), направленных на усиление интеграции в различных сферах;

¹¹⁹ Электронный документ: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/352z.pdf>.

¹²⁰ <http://rk.gov.ru/rus/file/otchet-glavy-respubliki-krym-o-rezultatakh-deyatelnosti-soveta-ministrov-v-2016-godu.pdf>.

в) усилить внимание к различным аспектам региональной самоидентификации (этнонациональным, социокультурным и другим), что будет способствовать развитию социальных инноваций как одного из источников развития.

Территориальная организация местного самоуправления: в поиске оптимальной модели

Воссоединение Республики Крым с Российской Федерацией подтвердило фундаментальную ценность права на самоопределение. Как справедливо отметили В.Т. Кабышев и Т.В. Заметина, «принцип федерализма получает не просто дальнейшее развитие, а совершенно новое качество».¹²¹ Подлежит безусловному переосмыслению сложившийся баланс централизации и децентрализации в системе сложившейся системы российского федерализма, необходимость повышения качества управления, в том числе путем расширения местной демократии. Необходимо переосмыслить существующие сегодня средства публично-территориального самоопределения населения по месту жительства.

В данном контексте Республика Крым является наиболее интересным субъектом Российской Федерации. Сложившиеся политические, экономические, правовые, социальные условия способствуют эффективному анализу территориальной организации местного самоуправления на полуострове и поиску ее оптимальной модели.

Правовую основу территориальной организации местной самоуправления в Республике Крым составляют: Конституция Республики Крым от 11.04.2014 (глава 8), Закон Республики Крым от 21.08.2014 «Об основах местного самоуправления в Республике Крым», Закон Республики Крым от 05.06.2014 года «Об установлении границ муниципальных образований и статусе муниципальных образований в Республике Крым» и другие законодательные акты.

В Крыму образовано 279 муниципальных образований: 11 городских округов, 14 муниципальных районов, 4 городских и 250 сельских поселений.

¹²¹ Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя — восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2. С. 59.

Градация муниципальных образований по численности населения представлена в *Табл. 1.*

Таблица 1

Сведения о численности населения муниципальных образований

Муниципальные образования с численностью постоянного населения:	Всего	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
	279	14	4	250	11
0 жителей (без постоянного населения)	0	0	0	0	0
от 1 до 100 жителей	0	0	0	0	0
от 101 до 300 жителей	0	0	0	0	0
от 301 до 1 тыс. жителей	15	0	0	15	0
от 1 тыс. до 3 тыс. жителей	147	0	0	147	0
от 3 тыс. до 5 тыс. жителей	54	0	0	54	0
от 5 тыс. до 10 тыс. жителей	20	0	1	19	0
от 10 тыс. до 30 тыс. жителей	20	1	3	11	5
от 30 тыс. до 50 тыс. жителей	9	5	0	0	4
от 50 тыс. до 100 тыс. жителей	8	7	0	0	1
от 100 тыс. до 300 тыс. жителей	5	1	0	4	0
от 300 тыс. до 500 тыс. жителей	1	0	0	0	1
от 500 тыс. до 1 млн жителей	0	0	0	0	0
более 1 млн жителей	0	0	0	0	0

При создании новых муниципальных образований в Республике Крым фактически было сохранено административно-территориальное устройство, существовавшее до вхождения Крыма в состав Российской Федерации.

При этом 7 городских округов сформированы из так называемых «матрешек» в рамках городов республиканского значения (Большая Ялта, Судак, Евпатория, Феодосия, Симферополь, Армянск), где ранее функционировали 39 сельских, поселковых, городских советов и их исполнительные органы. На территории Большой Ялты действовали 2 городских и 7 поселковых советов, ряд из них объединяли несколько населенных пунктов, выполняя функции их местных органов власти.

Анализ практики применения Федерального закона № 131-ФЗ в Крыму позволяет сформулировать ряд общих проблем правового регулирования в федеральном законодательстве, а также проблем, связанных с эффективной организацией территориального управления органами публичной власти. Кроме того, следует отметить и высказанные руководством Республики Крым инициативы о преобразованиях в данной сфере, что может свидетельствовать о неудовлетворенности текущим положением дел в данной сфере.

Формирование территориальной основы местного самоуправления Республики Крым осуществлялось на основании Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других правовых актов. При этом современный этап данной работы пришелся на значительные законодательные изменения в данной сфере.

В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ местного самоуправления по следующим направлениям.

а) Необходимо принятие федерального закона, устанавливающего общие принципы административно-территориального устройства в Российской Федерации, что позволит определить основные понятия, используемые законодательством о местном самоуправлении, в том числе такие, как «населенный пункт», «сельский населенный пункт», «город» и другие.

б) Необходимо вернуться к обсуждению понятия «город», как основы формирования различных видов муниципальных образований, в первую очередь городских округов и городских поселений.

в) Ввести на законодательном уровне институт общественно-политической и экономической оценки обоснованности территориальных преобразований и обязательной практики ее учета при принятии решения.

Правовая определенность по указанным выше вопросам позволит существенно повысить обоснованность решений, принимаемых в сфере административно-территориального и муниципального устройства.

При формировании территориальной основы местного самоуправления одной из главных задач является необходимость обеспечить реальную приближенность к населению и равнодоступность муници-

пальной власти, возможность жителей самостоятельно определять направления, формы, способы решения актуальных задач, беспрепятственно пользоваться муниципальными услугами.

В данном контексте показателен опыт ликвидации в Крыму указанных выше «матрешек» в рамках городов республиканского значения, что привело к значительному сокращению перечня муниципальных услуг, оказываемых населению территориальными органами местных администраций данных городов. Фактически это привело к ухудшению доступности для населения местной власти. Ситуации, при которых расстояние между конкретным населенным пунктом, входящим в состав вновь образованного городского округа, до его административного центра является значительным (например, Ялта — Форос — 38 км, Алушта — Зеленогорье — 65 км), не соответствуют целям реформы местного самоуправления.

Выходом из сложившейся ситуации на современном этапе видится развитие муниципально-государственных координационных связей, институтов договорного взаимодействия, партнерства. По мнению автора, в свете тенденции образования крупных городских округов, имеется необходимость внесения изменений в некоторые положения законодательства Российской Федерации в целях повышения доступности государственных и муниципальных услуг именно для жителей городских округов. Например, необходимо внесение изменений в Основы законодательства о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 с целью наделения должностных лиц органов местного самоуправления городских округов полномочиями по совершению некоторых нотариальных действий.

Таким образом, опыт функционирования «матрешек» и последствия их ликвидации говорит о необходимости осторожного подхода при создании крупных городских округов, в особенности при наличии в составе городского округа отдаленных населенных пункта. Кроме того, требуется совершенствование работы территориальных органов местной администрации таких городских округов, более пристальное внимание к вопросам их статуса и перечню передаваемых им организационно-распорядительных полномочий.

Кроме этого, очевидно, что существующих на сегодняшний день критериев для формирования территории муниципального образования и обеспечения доступности местной власти не достаточно. В свя-

зи с этим предлагается разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности местного самоуправления, определяющий для разных типов территорий конкретные количественные показатели доступности местных органов власти¹²². В свете имеющихся в Республике Крым проблемных вопросов с данными предложениями нельзя не согласиться.

По мнению автора в качестве наиболее эффективного основного критерия доступности местного самоуправления стоит согласиться с предлагаемым критерием транспортной доступности для жителей каждого населенного пункта до административного центра муниципального образования. В этой связи в Республике Крым может быть сформирован целый пакет предложений по изменению территориальной организации местного самоуправления, направленный на повышение доступности местной власти, в том числе в части изменения границ существующих муниципальных образований.

Одна из наиболее обсуждаемых проблем территориальной организации местного самоуправления в Республике Крым — это нехватка территории для динамичного развития городских округов (Симферополь, Евпатория). В этой связи предстоит сложная работа по изменению границ муниципальных образований в целях придания импульса развитию городских округов, как центрам экономического роста. Сохранение существующего положения дел, как правило, в пользу муниципальных районов не отвечает требованиям закона. В частности, положениям статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому в состав территории поселения должны входить территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения.

Другим проблемным вопросом территориальной организации местного самоуправления в Крыму является отсутствие четко обозначенных критериев отнесения городов к городскому округу или городскому поселению.

В состав Республики Крым входят 16 городов, из которых 11 являются центрами городских округов, 4 — городскими поселениями и 1 — входит в состав городского округа (Алупка). При этом город

¹²² Территориальная организация местного самоуправления. Глава из предложений, подготовленных Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС. // Муниципальная власть. 2017. № 1. С. 45.

Армянск является городским округом (численность населения составляет 24415 человек), а город Бахчисарай является городским поселением (численность населения составляет 28173 человек)¹²³. При этом, по мнению автора, очевидно, что статус городского округа дает существенные преимущества для развития городского хозяйства, социальной сферы и инфраструктуры. Вероятно, вопрос придания соответствующего статуса городам Крыма подлежит в перспективе переосмыслению.

Эти и другие вопросы в настоящее время являются предметом дискуссии в Республике Крым. Главным недостатком территориальной организации местного самоуправления в Крыму называется слабость финансово-экономической основы сформированных муниципальных образований поселенческого уровня, вызванная малочисленностью поселений. Так, из 250 сельских поселений 152 имеют численность населения до 3000 человек. Недостаточность налогооблагаемой базы, высокая дотационность местных бюджетов нередко являются препятствием для целостного и эффективного решения задач местного самоуправления, комплексной реализации государственной политики.

Однако при оценке формирования и перспектив развития территориальной организации местного самоуправления в Крыму важно принимать во внимание, что цели повышения формальных показателей бюджетной эффективности не могут преобладать. Очевидно, территориальные преобразования не могут подменять решение насущных финансово-экономических проблем, связанных во многом с особенностями действующего налогового-бюджетного регулирования. Собственность и финансы согласно Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 10.04.2002 № 92-О не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования, а должны быть обеспечены после установления этого статуса.

Следует отметить, что российская модель организации местного самоуправления была воспринята в Республике Крым в полной мере. Вместе с тем процесс реальной адаптации данной модели продолжается. Можно сказать, что население и часть муниципальных служащих пока не в полной мере воспринимают возможности и полномочия местного самоуправления, распределение ответственности между

¹²³ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/perepis_krim/tab-krim.htm.

разными уровнями публичной власти. Муниципальное развитие сталкивается с серьезными проблемами, включая в том числе острый дефицит квалифицированных кадров, препятствия в наращивании экономического потенциала. Однако при всех трудностях местное самоуправление Крыма может стать своеобразной площадкой для обновления существующей модели местной власти.