



УДК 911.6:352

DOI 10.18413/2075-4671-2019-43-1-30-41

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE VORONEZH REGION:
MODERN TRENDS AND DEVELOPMENT PROBLEMS**

Р.Е. Рогозина

R.Y. Rogozina

ФБГОУ ВО «Воронежский государственный университет»
Россия, 394068, г. Воронеж, ул. Хользунова, 40

Voronezh State University,
40 Holzunova St, Voronezh, 394068, Russia

E-mail: rrogozina@bk.ru

Аннотация

В статье на основе анализа обширной статистической и фактической информации рассматриваются современные тенденции и проблемы развития местного самоуправления одного из субъектов страны – Воронежской области. Время, прошедшее с начала реформы местного самоуправления (более 20 лет), позволяет сделать определенные выводы, которые связаны с необходимостью решения выявленных проблем: уточнения полномочий местной власти и упорядочения перечня вопросов местного значения; разумного укрупнения размеров муниципальных образований – единиц местного самоуправления; оздоровления финансово-бюджетной сферы; повышения уровня квалификации и качества работников органов местного самоуправления; активизации населения в управлении территорией. Решение этих вопросов будет способствовать успешному реформированию местного самоуправления.

Abstract

The current trends and problems of local government development constituent entities of the Russian Federation – the Voronezh region are considered. Deficiencies in budgetary provision, quality of personnel are the most urgent problems of our days. The time elapsed since the beginning of the reform of this level of government (over 20 years) allows us to draw certain conclusions. To provide the powers of local government it is necessary to clarify the power of local authorities. For the sensible organization of local self-government, a reasonable integration of municipalities is necessary. To improve the financial and budgetary sphere, municipalities need to adjust intergovernmental relations, establish the optimal procedure for the provision and definition of appropriate subsidies, donations and subventions directed to local budgets. To improve the skills of personnel it is necessary to provide a system of training and retraining of personnel as known as rising the skills of municipal employees. The solution of these issues will contribute to the successful reform of local self-government.

Ключевые слова: местное самоуправление, законодательное обеспечение, внутриобластное социально-экономическое районирование, демографический потенциал, экономическая самостоятельность, бюджет поселений, уровень удовлетворенности.

Keywords: local self-government, legal support, intraregional socio-economic zoning, demographic potential, economic independence, settlement budget, satisfaction level.

Введение

Местное самоуправление как одна из форм власти и элемент гражданского общества получило в России новый толчок для развития с принятием 06.09.1993 г. Закона (ФЗ РФ) 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» и новой Конституции РФ (12 декабря 1993 г.), которая признала местное самоуправление одной из основ конституционного строя. Кроме того, это форма народовластия, то есть демократии, деятельность населения и органов местного самоуправления (ОМС) по управлению делами территорий, самостоятельному решению вопросов местного значения, а также способ организации местного сообщества.

Последующие редакции 131 закона (1995 г., 2003 г., 2014 г.) и другие правовые акты стали основой формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления, которая к настоящему времени, как считают юристы, вполне достаточна.

Время, прошедшее с начала реформ (более 20 лет), позволяет сделать некоторые выводы о тенденциях и проблемах местного самоуправления на районном и поселенческом уровнях страны в целом и Воронежской области в частности. К таким проблемам можно отнести: все еще формирующуюся правовую базу этого уровня власти; недостатки внутриобластного деления субъектов федерации, оставшиеся в наследство от административно-командной системы управления территориями; слабый природно-ресурсный, экономический, демографический потенциал муниципальных образований; перечень налогов, их собираемость и наполняемость доходной части бюджетов единиц местного самоуправления; высокий уровень расходов бюджета на содержание работников ОМС, при этом не высокий уровень их квалификации и, как следствие, неудовлетворенность жителей сельских и городских поселений качеством их работы. Нерешенность этих вопросов на протяжении уже длительного времени не способствует повышению самостоятельности субъектов местного самоуправления, вовлеченности населения в процессы управления территорией, повышению его уровня жизни. Цель исследования: выявление современных проблем и тенденций реформы местного самоуправления на примере одного из субъектов страны. Задачи исследования сводятся к анализу результатов реформы, определению основных последствий данного процесса и предложению некоторых вариантов их решения.

Объекты и методы исследования

Объектами исследования выступают муниципальные образования Воронежской области и местное самоуправление в них как форма проявления народовластия. Применение статистических, аналитического и картографического методов позволило проследить тенденции реформирования местного самоуправления, определить проблемы современного этапа его развития и проиллюстрировать территориальные особенности развития этого уровня власти на примере одной из областей Российской Федерации – Воронежской. Использование в качестве источников информации Федеральных законов РФ, регулирующих деятельность местного самоуправления и их различных редакций, официальных статистических данных Росстата, сводного доклада о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области, а также научных источников дало возможность проанализировать правовую базу этого уровня власти, территориальные различия в развитии муниципальных образований Воронежской области и результатов реформ в них. Картографический материал наглядно иллюстрирует разнообразие территорий по формированию доходной части местного финансирования муниципалитетов, по расходам бюджетов муниципальных образований Воронежской области на содержание работников органов местного самоуправления, по эффективности развития муниципальных образований Воронежской области и удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления в них.



Результаты и их обсуждение

Самыми сложными на начальном этапе становления местного самоуправления в нашей стране были вопросы законодательного (юридического) обеспечения этого уровня власти. Местное самоуправление самостоятельно в своих полномочиях только в пределах заданных компетенций, поэтому его взаимодействие с другими уровнями и ветвями власти требовало разграничения предметов ведения. Обозначенные в законе №131-ФЗ сферы его ответственности часто пересекались на двух уровнях: районном и сельском (городском) поселении [Об общих принципах..., 2003]. Поэтому были разработаны законы о разграничении полномочий (установленные Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом (№ 95-ФЗ от 04.07.2003 г.), другими федеральными законами, Конституцией (уставом) и законами субъектов Российской Федерации), в результате реализации которых количество вопросов ведения городских и сельских поселений выросло к 2011 г. с 22 до 36, муниципальных районов – с 20 до 32, городских округов – с 27 до 41. Но финансирование дополнительных полномочий не получило реального подкрепления. Число налогов осталось прежним, количество имущества, находящегося в ведении органов местного самоуправления, также не изменилось и оно не соответствует количеству вопросов, переданных на местный уровень [О внесении изменений..., 2014; Газизова, 2015].

Сфера деятельности ОМС в нашей стране к настоящему времени оказалась очень ограниченной. Выстроенная вертикаль власти от главы субъекта до главы поселения осуществляется по принципу «начальник-подчиненный», хотя первый из них реализует государственное управление, а второй – местное самоуправление, причем законодательно такая соподчиненность нигде не закреплена [Гулидов, 2007; Агибалов, 2016]. Финансовая зависимость органов местного самоуправления от государственных трансфертов и фондов пока не позволяет им существовать независимо от государственных органов власти.

Федеральный закон № 131 в редакции 2003 г. потребовал от органов власти всех субъектов РФ до 1 января 2005 г. определить границы муниципалитетов в соответствии с новыми положениями и придать им особый статус [Мельникова, Мельников, 2016]. В Воронежской области реализация этого закона была начата в полном объеме с 1 января 2006 г., в то время, как во многих субъектах страны она была отложена на более поздний срок. Но и здесь не удалось избежать инерции. Сформированные муниципальные образования в современных границах сохранили в себе доставшееся от административно-командной системы управления громоздкое, измельченное, экономически неподкрепленное административно-территориальное устройство страны (область, город, район, сельский совет). Такая дробная дифференциация должна была способствовать созданию эффективных территориальных единиц местного самоуправления, чего, конечно, не произошло. Количество сформированных муниципальных образований, например, Воронежской области, как и сопредельных областей Центрального Федерального округа Российской Федерации, практически абсолютно совпадает с их административно-территориальным устройством дореформенного периода [Рисин и др., 2016].

С точки зрения воронежских ученых регионалистов и экономико-географов (И.Е. Рисин, В.Е. Кирьянчук) недостатки такого механистического подхода кроются в недооценке при формировании границ муниципальных образований экономических факторов и, в частности, принципов экономического районирования, которое является, как известно, методологической основой объективной территориальной организации общества от макро- (субъекты России) до микроуровня (муниципальные образования – районы, городские и сельские поселения) [Барина, Кирьянчук, 2016].

В середине 90-х гг. прошлого века для администрации Воронежской области В.К. Ковыловым, З.В. Пономаревой, М.Д. Шарыгиным была разработана сетка внутриобластных социально-экономических районов, призванных стать основой формирования управленческих округов в системе местного самоуправления [Ковылов и

др., 1991]. Эта инициатива, к сожалению, не получила дальнейшего развития. В одном из таких округов (Восточном) несколько лет осуществлялся эксперимент по формированию межмуниципальной инфраструктуры и системы управления, который не дал ожидаемых результатов. Однако этот опыт не противоречит стремлению упорядочить границы сельских поселений, количество которых в Воронежской области по состоянию на 01.12.2017 г. составляло 417 и это после сокращения их числа по сравнению с 2007 г. на 54 единицы (11.4 %). Процесс урегулирования их территориальной организации должен осуществляться после проведения экономического микрорайонирования внутриобластных социально-экономических районов, а также муниципальных районов.

Природно-ресурсный, экономический, а во многих случаях и демографический потенциал многих сельских поселений недостаточен для их поступательного развития. При определении территориальной организации местного самоуправления в качестве критериев были взяты показатели численности населения (несколько населенных пунктов – менее 1000 человек каждый, если высокая плотность – менее 3000 чел. каждый), «пространственной доступности» для населения ОМС (туда и обратно в течение светового дня), но при этом не учитывались возможности формирования финансово-экономической основы поселений [Об общих принципах..., 2003].

В Воронежской области экономические возможности развития ее дробных единиц сильно различаются. Уровень бюджетов муниципальных образований (2017 г.) колеблется от 350.7 млн. руб. в Воробьевском районе до 1992.9 млн. руб. в Лискинском районе. При расчете доходов бюджетных средств на душу населения показатели также имеют большие различия – 14830 руб./душу в Борисоглебском городском округе и 36697 руб./душу в пригородном Рамонском районе. По демографическому потенциалу единицы управления также неодинаковы [Крупко и др., 2012]. В области наибольшее число муниципальных образований имеют численность населения до 1000 человек – 206 (50 %). Крупных муниципальных образований с численностью населения от 4000 до 5000 человек, без поселений, возглавляющих муниципальные районы, в области всего 19 (3.9 %): (Айдаровское СП Рамонского МР – 5174 чел., Воронцовское СП Павловского МР – 5101 чел., Хреновское СП Бобровского МР – 4983 чел. и другие).

Ядром экономической базы этого уровня власти является бюджет поселений, формируемый из местных налогов и налоговых поступлений других уровней. Налоговая самостоятельность органов местного самоуправления сильно ограничена, так как основную, подавляющую часть средств муниципалитеты и СП получают в виде финансовой целевой помощи [Пронина, 2014; Цыганова, 2017]. Действительно, доходы от местных налогов не являются определяющими при формировании местных бюджетов. В Воронежской области в 2016 г. только в 10 муниципальных районах и 2 городских округах (город Воронеж и Борисоглебский) доля собственных средств в бюджете составляла более 60 %, в 12 районах их доля варьировала от 50 до 60 %, в таких районах, как Лискинский (41.7 %), Новохоперский МР (39.0 %), в Верхнехавском (38.1 %) – она была близка к 40 %, а в Репьевском районе (22.3 %) доля собственных доходов не достигала и 25 % (рис. 1).

Неспособность самостоятельно сформировать доходную часть бюджета единицы местного самоуправления – сельского поселения, объясняется, прежде всего, видами налогов и их долями, оставляемыми в поселении после выплаты налогов в вышестоящие бюджеты: только 10 % налогов остаются в поселении, 60 % перечисляются на федеральный и 30 % – на региональный уровни. И даже те налоги, которые остаются в поселениях – плохо собираемы (налог на землю, НДФЛ, др.) и имеют небольшую массу [Рогозина, 2016; Ермакова, 2017].

Доля земельного налога в структуре налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов поселений страны – 12.8 %, доля налога на имущество физических лиц – около 2 %, НДФЛ – основной источник налогов МО, но он выплачивается по месту работы, а не по месту жительства. Если поселение находится рядом с крупным городом или

возможность занятости населения ограничена, то существующее в нем отходничество не отражается в массе НДФЛ. Кроме того, среди сельских налогоплательщиков много разного рода льготников. По существующим стандартам доходы местных бюджетов ОМС должны формироваться на 75 % за счет собственных источников, а доля местных бюджетов в консолидированном бюджете страны должна составлять 20 %. Только в этом случае можно считать, что местное самоуправление как институт власти дееспособно.

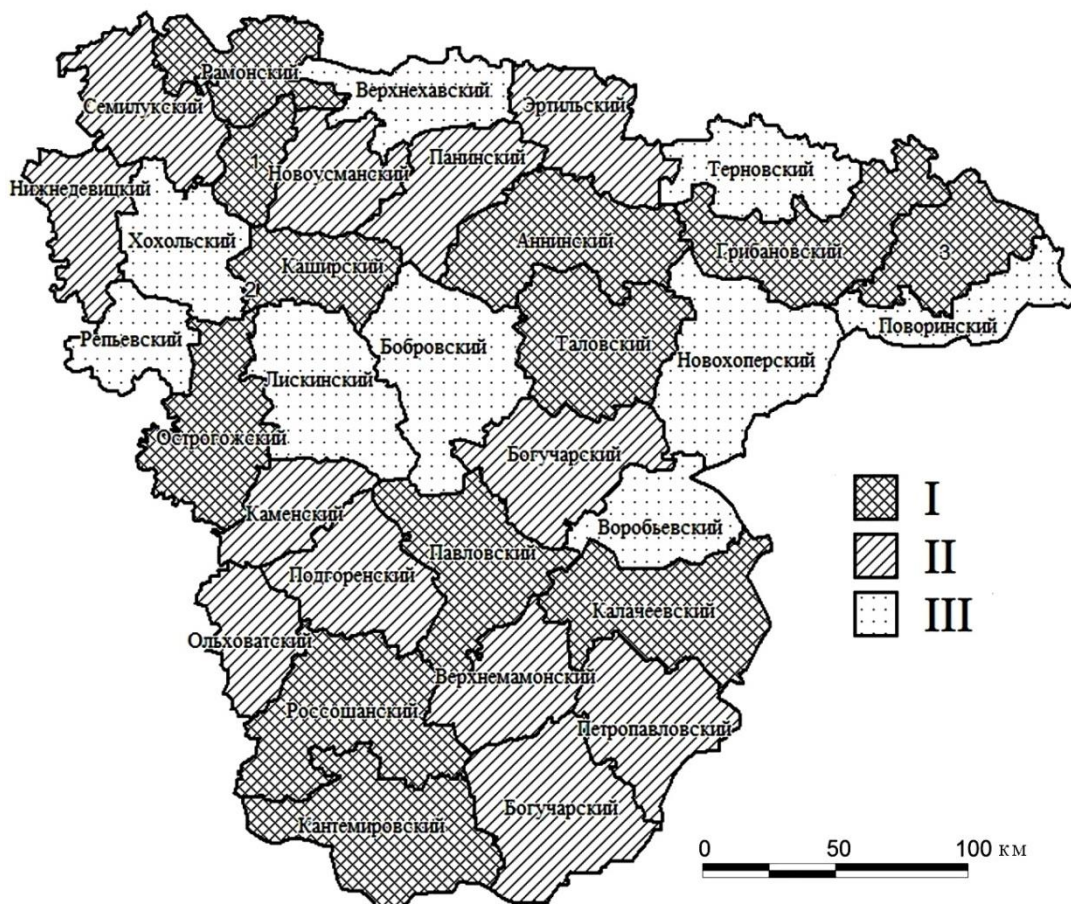


Рис. 1. Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в общем объеме собственных доходов бюджета (без субвенций) муниципальных образований Воронежской области, %, 2016 г.: I – > 60 %; II – 50–60 %; III – < 50 %. Сокращения: 1. ГО г. Воронеж; 2. ГО г. Нововоронеж; 3. Борисоглебский ГО.

Fig. 1. Share of tax and non-tax local budget revenues in its own revenues (excluding subventions) of municipal formations of the Voronezh Region, %, 2016: I – > 60 %; II – 50–60 %; III – < 50 %. Abbreviations: 1. GO Voronezh; 2. GO Novovoronezh; 3. Borisoglebskiy GO.

При этом расходы местных бюджетов на содержание работников органов местного самоуправления до 2015 г. ежегодно увеличивались, а в 2016 г. они составили 3043.8 млн. руб., что ниже уровня предыдущего года на 0.7 %. Рост был обусловлен индексацией заработной платы работников местного самоуправления. В расчете на одного жителя области расходы на содержание работников местного самоуправления к 2016 г. составили 1303.9 руб., оставаясь практически на уровне 2015 г. (1314.8 руб.), но на 112.2 руб. (8.6 п.п.) больше 2013 г. Наименьший уровень расходов бюджета на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на душу населения в 2016 г. был характерен для Борисоглебского городского округа (872.8 руб.) и города Воронежа (1073.4 руб.), а также для Россошанского (927 руб.), Бобровского (1024.1 руб.), Острогожского (1067.3 руб.) районов, при этом он несколько сократился по сравнению с предыдущим годом (рис. 2).

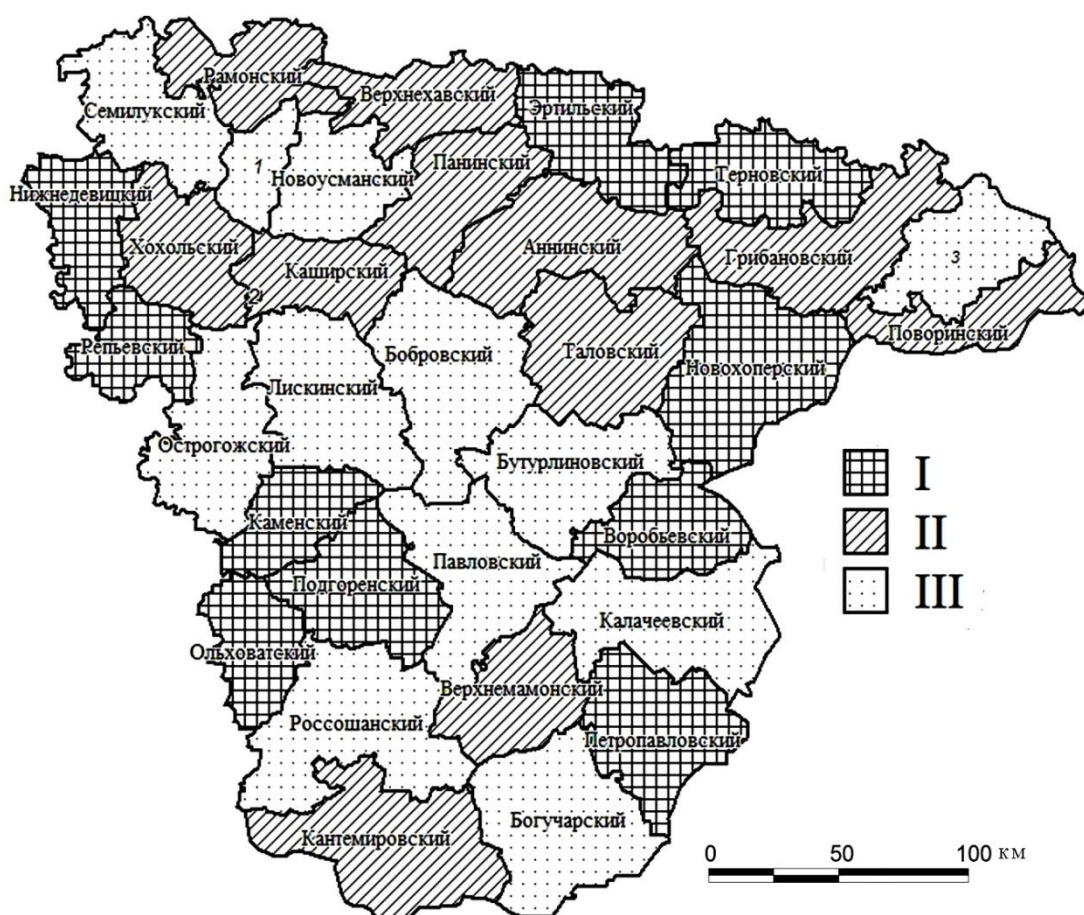


Рис. 2. Объем расходов бюджета муниципальных образований Воронежской области на содержание работников органов местного самоуправления в расчете на 1 жителя, руб., 2016 г.: I – > 2000; II – 1500–2000; III – < 1500.

Сокращения: 1. ГО г. Воронеж; 2. ГО г. Нововоронеж; 3. Борисоглебский ГО.

Fig. 2. Municipal formations budget expenditures of the Voronezh Region on the employees of local self-government bodies per capita, rubles, 2016: I – > 2000; II – 1500–2000; III – < 1500.

Abbreviations: 1. GO Voronezh; 2. GO Novovoronezh; 3. Borisoglebskiy GO.

Для городского округа город Нововоронеж и 10 муниципальных районов Воронежской области в 2016 г. был характерен наиболее высокий уровень расходов на содержание работников ОМС, где он превышал 2000 рублей в расчете на душу населения. Это в основном малонаселенные районы, имеющие численность жителей от 15 тыс. до 25 тыс. человек: Репьевский (2494.1 руб.), Воробьевский (2285.6 руб.), Эртильский (2274.2 руб.), Подгоренский (2255.7 руб.) Нижнедевицкий (2239.0 руб.), Каменский (2238.0 руб.), Петропавловский (2232.8 руб.) Терновский (2170.6 руб.), Ольховатский (2049.3 руб.), за исключением более многочисленного по количеству жителей Новохоперского (2082.4 руб.). При этом количество работников аппарата местного самоуправления при расчете на одного жителя здесь остается высоким. Среднемесячная заработная плата работников местного самоуправления по Воронежской области в 2016 г. составляла 31 361 рубль.

Уровень квалификации и компетентности специалистов в многочисленных органах муниципальной власти остается низким. Мотивация их деятельности часто направлена не на развитие предметов их ведения, а на удовлетворение собственных амбиций и нужд, что подтверждается периодическими разоблачениями нецелевого использования средств бюджета главами администраций разных уровней, а также обвинениями в получении взяток для решения вопросов, находящихся в их компетенции (экс-мэр Борисоглебского городского округа попал под подозрение в покушении на получение взятки; главный архитектор городского округа город Воронеж был обвинен в получении такого



вознаграждения, вице-мэр лишился своих полномочий тоже в связи с аналогичными подозрениями). Такое отношение становится камнем преткновения во внедрении весьма продуктивного зарубежного опыта организации муниципального хозяйства и территориального планирования. И хотя в последнее время вырос уровень образования сотрудников органов местной власти, тем не менее, большинство из них – это женщины в возрасте от 40 до 49 лет. Люди молодых возрастов (до 30 лет) составляют 12 % от общего числа муниципальных служащих, а лица старше трудоспособного возраста около – 7.5 % (5 % женщины и 2.5 % мужчины).

Большая часть населения муниципальных образований фактически не участвует в реальных процессах местного самоуправления, несмотря на наличие целого ряда возможностей. Низкий уровень вовлеченности людей в решение вопросов остается одной из главных проблем становления данного уровня самоуправления области, да и России в целом. Их вовлеченность в самоуправлении ограничивается самой простой формой – участием в выборах. Однако значительная часть жителей не видит смысла даже в таком роде активности.

Население муниципалитетов должно понимать всю меру ответственности, которая лежит на нем, при решении вопросов развития территорий, улучшения условий и повышения качества жизни, организации управления. При этом наиболее распространенной формой непосредственного осуществления местного самоуправления выступают органы территориального общественного самоуправления (ТОСы). К началу 2016 г. в России зарегистрировано 35 334 ТОСа, в области – более 900 ТОСов, в которых состоят около 85 тыс. жителей области [Российский статистический..., 2017]. Большая их часть располагается в тех поселениях, которые не являются административными центрами муниципальных образований. Потенциальной базой создания органов территориального общественного самоуправления является институт старших по дому, по улице, уличкомов, ТСЖ, ЖСК. В последние годы количество ТОСов увеличивается, однако основная их социально-значимая деятельность сводится к проведению мероприятий благотворительного, развлекательного характера. Но население от них ждет эффективных мер по взаимодействию с управляющими компаниями, лоббированию интересов своих территорий, контролю над их застройкой [Мартынов, 2014; Гордеев, 2016].

В целях изучения удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления профильным Департаментом по развитию муниципальных образований Воронежской области ежегодно проводится социологическое исследование – опрос методом телефонного интервью среди жителей региона старше 18 лет [Сводный доклад..., 2016]. Удовлетворенность населения деятельностью ОМС составила в 2016 г. 52.4 %, что выше на 2.5 п.п. по отношению к предыдущему году (49.9 %). Таких значений среднеобластной показатель достиг за последние 6 лет (в 2011 г. его значение не превышало 40 %). Наибольшее удовлетворение деятельностью органов местного самоуправления, как и в предыдущие годы, демонстрируют ГО г. Нововоронеж (75.2 %), Панинский (70.7 %), Репьевский (66.9 %) и Воробьевский (66.8 %) муниципальные районы (рис. 3).

Высокие значения показателя в названных районах подтверждаются положительными отзывами жителей о состоянии дел, а также улучшением ситуации в районах за последние годы.

Самый низкий уровень оценки, как и в предыдущие 2012–2013 гг. – в Семилукском МП (33.3 %), что обусловлено напряженной внутривластной ситуацией, складывающейся на протяжении последних 5–6 лет, системными проблемами в экономике, социальной сфере и ЖКХ и Терновском МР, что в данном случае связано с банкротством птицеводческого предприятия и конфликтом между его собственником и главой администрации. Однако, значительно ниже среднеобластного уровень удовлетворенности населения деятельностью ОМС характерен для областного центра – города Воронежа – 31.5 % (2016 г.), но самым высоким этот показатель был в 2014 г. –

36.2 %. Такое положение типично для крупных областных центров, что связано с более высокими ожиданиями и требованиями к местному самоуправлению

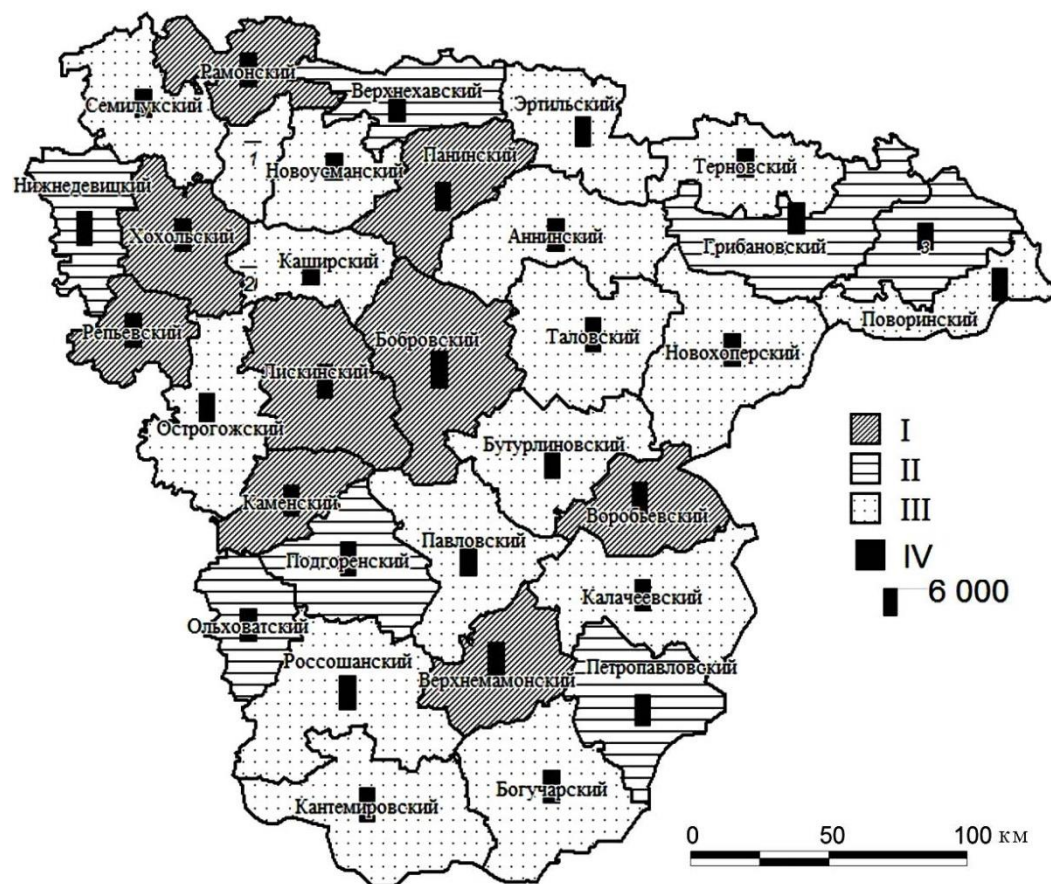


Рис. 3. Оценка эффективности развития муниципальных образований Воронежской области и удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления в них, 2016 г.: I – 60.0–72.5; II – 50.0–60.0; III – 31.5–50.0; IV – Результаты оценки эффективности развития регионов по региональным показателям. Сокращения: 1. ГО г. Воронеж; 2. ГО г. Нововоронеж; 3. Борисоглебский ГО.

Fig. 3. Development effectiveness assessment of municipalities formations in the Voronezh Region and population's satisfaction with the activities of local self-government bodies, 2016: I – 60.0–72.5; II – 50.0–60.0; III – 31.5–50.0; IV – the results of the evaluation of the effectiveness of regional development by regional indicators. Abbreviations: 1. GO Voronezh; 2. GO Novovoronezh; 3. Borisoglebskiy GO.

Сохраняется неудовлетворенность жителей городского округа уровнем медицинского обслуживания, предоставляемыми услугами ЖКХ, качеством благоустройства территорий, хотя в последнее время по этим критериям замечен рост показателей. А по общему и дошкольному образованию сохраняется отрицательная динамика, при том, что ее показатели в Воронеже одни из самых низких в области.

Эффективность развития муниципалитетов должна зависеть, в первую очередь, от работы ОМС и активности населения, проживающего в них. По данным Департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области такая корреляция существует, хотя есть и исключения. Кантемировский, Россошанский, Таловский МР по оценке эффективности развития имеют высокие показатели, а уровень удовлетворенности населения деятельностью ОМС самый низкий, в то время как в Панинском МР жители вполне довольны работой местной администрации, а эффективность развития низка (см. рис. 3).



Выводы

Правовые основы местного самоуправления, как на федеральном, так и на региональном уровнях, характеризуются достаточной степенью развитости и в целом позволяют решать задачи, стоящие перед местным самоуправлением. Для обеспечения стабильности законодательства дальнейшие изменения должны носить преимущественно точечный характер. Особое внимание следует уделить дальнейшему уточнению полномочий местной власти в отраслевом законодательстве (исключению функций, несвойственных местной власти, согласованию полномочий органов местного самоуправления с вопросами местного значения), упорядочению перечня вопросов местного значения сельских поселений, а также выработке оптимальной практики перераспределения полномочий.

В части территориальной организации местного самоуправления отчетливо просматривается тенденция к укрупнению муниципальных образований, особенно уровня сельских поселений, не имеющих условий для оптимального существования ни с точки зрения природного, социально-экономического потенциала, ни с точки зрения демографических возможностей. Однако, преобразование муниципальных районов в городские округа (Борисоглебский МР в Воронежской области преобразован в городской округ), когда сельские населенные пункты в один миг становятся городскими территориями, а их жители – горожанами, ведет к отступлению от принципов, заложенных в Федеральном законе № 131-ФЗ. Такие изменения могут привести к снижению качества и доступности услуг, социально-экономической деградации территории, нарушениям демографической ситуации из-за удаленности центра округа. При этом главной целью такой оптимизации территориальной организации местного самоуправления является равномерное развитие территорий [О порядке..., 2014; Крупко, Шульгина, 2015].

В финансово-экономической сфере муниципальных образований положение остается сложным. В целях системного решения необходимо соотнести расходы муниципальных образований с их бюджетной обеспеченностью. С учетом такого анализа следует искать пути по корректировке межбюджетных отношений и распределению доходных источников, установлению оптимального порядка предоставления и определения объемов субсидий, дотаций и субвенций, направляемых в местные бюджеты. Формирование большой доли доходной части местных бюджетов за счет внешних вложений не мотивирует ОМС к поиску дополнительных возможностей наполнения бюджета, порождает иждивенческие настроения у администраций муниципальных образований.

Кадровая обеспеченность ОМС имеет достаточно разработанную законодательную базу. Нехватка кадров, прежде всего на уровне сельских поселений, имеет в основе как общеэкономические, так и демографические причины. Часто главами администраций в низовом звене являются женщины, в основном это представители сельской интеллигенции – врачи, учителя, работники культуры. В связи с этим требует дальнейшего расширения практика подготовки квалифицированных специалистов, создание системы регулярной переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих.

Очевидно, что местное самоуправление пока так и не стало основой демократии на низовом уровне. Не удалось добиться главного – привить гражданам чувство хозяина своего города, поселка, не удалось сформировать ту самую ответственность, под которую, в соответствии с Конституцией, и должно осуществляться самоуправление на местах [Мартынов, 2014]. Часто для того, чтобы решить важный вопрос на уровне сельского поселения или жилого дома, представителям администрации приходится совершать подомовые или поквартирные обходы в связи с невозможностью собрать кворум общего собрания. Определенным потенциалом обладает территориальное общественное

самоуправление, но и оно пока не стало эффективным инструментом вовлечения граждан в местное самоуправление, повышения активности жителей.

Благодаря усилиям широкого круга специалистов от юристов до менеджеров, неравнодушных жителей городских и сельских поселений к настоящему времени местное самоуправление скорее есть, чем его нет. Но результаты деятельности его пока весьма скромные.

Список литературы References

1. Агибалов Ю.В. 2016. Правовое регулирование муниципального управления в Российской Федерации: практика, проблемы и направления совершенствования. *Власть*, 3: 12–16.
Agibalov Ju.V. 2016. Legal regulation of municipal government in the Russian Federation: practice, problems and directions of improvement. *Vlast*, 3: 12–16. (in Russian)
2. Барина Е.В., Кирьянчук В.Е. 2016. Проблемы совершенствования территориальной организации муниципальных образований. В кн.: *Механизмы развития социально-экономических систем региона*. Воронеж, Воронежский государственный педагогический университет: 10–12.
Barinova E.V., Kuryanchuk V.E. 2016. Problems of improving the territorial organization of municipalities. In: *Mechanisms of development of socio-economic systems of the region*. Voronezh, Voronezh state pedagogical University: 10–12. (in Russian)
3. Газизова Л.И. 2015. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление». *Власть*, 6: 129–133.
Gazizova L.I. 2015. The reflections on the distinction between concepts of municipal authority and local self-government. *Vlast*, 6: 129–133. (in Russian)
4. Гордеев А.В. 2016. Обеспечение эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области. *Власть*, 3: 7–11.
Gordeev A.V. 2016. Ensuring effective interaction between state authorities and local self-government of the Voronezh region. *Vlast*, 3: 7–11. (in Russian)
5. Гулидов П.В. 2007. Органы местного самоуправления как одна из основных форм осуществления народовластия в системе местного самоуправления. *Государственная власть и местное самоуправление*, 7: 23–26.
Gulidov P.V. 2007. Local self-government bodies as one of the main forms of exercise of democracy in the system of local self-government. *State power and local self-government*, 7: 23–26. (in Russian)
6. Ермакова Е.А. 2017. Налоговые доходы регионов: проблемы налоговой автономии. *Экономика. Налоги. Право*, 10 (3): 132–138.
Yermakova E.A. 2017. Tax Revenues of Regions: Problems of Tax Autonomy. *Economics, taxes and law*, 10 (3): 132–138. (in Russian)
7. Ковылов В.К., Пономарева З.В., Шарыгин М.Д. 1991. Социально-экономическое микрорайонирование в новых условиях хозяйствования. Пермь, Издательство Пермского государственного университета, 14–16.
Kovylov V.K., Ponomareva Z.V., Sharygin M.D. 1991. Socio-economic mikroraionirovanie in new conditions of managing. Perm, Perm state University publishing House, 14–16. (in Russian)
8. Крупко А.Э., Зеленцова С.Ю., Зарытовская А.И. 2012. Социально-экономическое развитие Воронежской области. *Инновационные доминанты социальной сферы*, 99–101.
Krupko A.E., Zelentsova S.Yu., Zaratovskaya A.I. 2012. Social and economic development of the Voronezh region. *Innovative dominance of the social sphere*, 99–101. (in Russian)
9. Крупко А.Э., Шульгина Л.В. 2015. Основные концептуальные подходы к оптимизации размещения и развития производительных сил Воронежской области. *ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия*, 5: 52–56.
Krupko A.E., Shulgina L.V. 2015. The main conceptual approaches to optimize the placement and development of productive forces Voronezh Region. *FES: Finance. Economy. Strategy*, 5: 52–56. (in Russian)



10. Мартынов М.Ю. 2014. Развитие местного самоуправления в России // Российское общество политологов. Электронная статья: URL: <http://rospolitics.ru/188-mihail-martynov-razvitie-mestnogo-upravleniya-v-rossii.html> (дата обращения: 18 июля 2018).

Martynov M.Ju. 2014. Development of local self-government in Russia // Russian society of political scientists. Available at: <http://rospolitics.ru/188-mihail-martynov-razvitie-mestnogo-upravleniya-v-rossii.html> (accessed 18 July 2018). (in Russian)

11. Мельникова Р.И., Мельников И.А. 2016. Реформа местного самоуправления в системе демократических преобразований в России. Власть, 3: 20–25.

Mel'nikova R.I., Mel'nikov I.A. 2016. Local government reform in the system of democratic transformation of Russia. Vlast, 3: 20–25. (in Russian)

12. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СПС КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (дата обращения 16 января 2019).

About modification of article 26.3 of the Federal law "on the General principles of the organization of legislative (representative) and Executive authorities of subjects of the Russian Federation" and the Federal law " on the General principles of the organization of local government in the Russian Federation: the Federal law of 27.05.2014 No. 136-FZ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/ (accessed 16 January 2019). (in Russian)

13. О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий: закон Воронежской области от 10.11.2014 № 149-ОЗ // Молодой коммунар, 86 (14.11.2014): 4.

About the order of formation of local governments in the Voronezh region and about terms of their powers: the law of the Voronezh region of 10.11.2014 No. 149-OZ // Young Kommunar, 86 (14.11.2014):4. (in Russian)

14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 08 декабря 2018).

About the General principles of the organization of local government in the Russian Federation: federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (accessed 08 December 2017). (in Russian)

15. Пронина Л.И. 2014. Совершенствование местного самоуправления: усиление роли субъектов федерации, финансовая помощь муниципальным образованиям (имущественные отношения). Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 29 (266): 2–13.

Pronina L.I. 2014. Improvement of local government: Strengthening the role of constituent entities of the federation, Financial assistance to municipalities (property relations). National interests: priorities and security, 29 (266): 2–13. (in Russian)

16. Рисин И.Е., Барина Е.В., Кирьянчук В.Е. 2016. Совершенствование территориальной организации муниципальных образований. Электронная книга. URL: http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=27&page=13#_ftn2 (дата обращения: 24 апреля 2018).

Risin I.E., Barinova E.V., Kirjanchuk V.E. 2016. Sovershenstvovanie territorialnoj organizacii municipalnyh obrazovanij. Available at: http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=27&page=13#_ftn2 (accessed 24 April 2018). (in Russian)

17. Рогозина Р.Е. 2016. Реформа местного самоуправления: результаты преобразований (на примере Воронежской области). В кн.: Муниципальные образования современных регионов: проблемы исследования, развития и управления в условиях геоэкономической и политической нестабильности. Материалы первой международной научно-практической конференции (Воронеж, 14–15 апреля 2016 г.). Воронеж, Издательско-полиграфический центр «Научная книга»: 164–167.

Rogozina R.E. 2016. Reform of local self-government: results of reforms (on the example of the Voronezh region). In: Municipalities of modern regions: problems of research, development and management in conditions of geo-economic and political instability. Materials of the first international scientific-practical conference (Voronezh, 14–15 April, 2016). Voronezh, publishing and printing center "Scientific book": 164–167. (in Russian)

18. Российский статистический ежегодник. 2017: Стат.сб. Росстат, М., 686.

Russian statistical yearbook. 2017: Stat.proceedings of the Rosstat, Moscow, 686. (in Russian)

19. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области по итогам 2016 года. 2016. Департамент по развитию муниципальных образований Воронежской области. URL: <https://www.govvrn.ru> (дата обращения: 14 июня 2018).

Summary report on the results of monitoring the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts of the Voronezh region in 2016. 2016. Department for the development of municipalities of the Voronezh region. URL: <https://www.govvrn.ru> (accessed 14 June 2018). (in Russian)

20. Цыганова О.А. 2017. Бюджетная самостоятельность муниципальных образований: проблемы и перспективы реализации бюджетной самостоятельности муниципальных образований в современных условиях. Новая наука: проблемы и перспективы, 1 (3): 167–170.

Tsyganova O.A. 2017. Fiscal autonomy of municipalities: problems and prospects of realization of budgetary autonomy of municipalities in modern conditions. New science: problems and prospects, 1 (3): 167–170. (in Russian)

Ссылка для цитирования статьи

Reference to article

Рогозина Р.Е. Современные тенденции и проблемы развития местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Естественные науки. 2019. Т. 43, №1. С. 30–41. doi: 10.18413/2075-4671-2019-43-1-30-41

Rogozina R.Y. Local Self-Government of the Voronezh Region: Modern Trends and Development Problems // Belgorod State University Scientific Bulletin. Natural Sciences Series. 2019. V. 43, №1. P. 30–41. doi: 10.18413/2075-4671-2019-43-1-30-41