

О некоторых вопросах совершенствования общих принципов организации местного самоуправления в Ставропольском крае

В Ставропольском крае 330 муниципальных образований: 26 муниципальных районов; 8 городских округов; 15 городских поселений; 281 сельское поселение.

Представительные органы городских округов, городских и сельских поселений и одного муниципального района формируются на муниципальных выборах. В 25 из 26 муниципальных районов представительные органы формируются из глав и депутатов поселений, входящих в состав муниципального района. В целом депутатский корпус органов местного самоуправления края насчитывает 4204 человека.

Главы муниципальных образований избираются на муниципальных выборах в 282 из 330 муниципальных образований края (85,5%). В остальных - представительными органами из состава депутатов:

- в 25 из 26 муниципальных районов (96%);
- в 2 из 8 городских округах (Ставрополь и Лермонтов) (25%), (планируется Кисловодск);
- в 6 из 15 городских поселений (40%), (планируется Михайловск);
- в 16 из 281 сельских поселений (5,7%).

В 47 муниципальных образованиях полномочия главы местной администрации осуществляет глава администрации, назначаемый по контракту («сити-менеджер»), в том числе: в 25 из 26 муниципальных районов (96%); в двух из 8 городских округах (Ставрополь и Лермонтов - 25%); в семи из 15 городских поселений (46,7%); в 13 из 281 сельских поселений (4,6%).

В семи из 296 городских и сельских поселений Ставрополья сложилась практика избрания главы муниципального образования из состава депутатов, который руководит местной администрацией и исполняет полномочия председателя представительного органа. Данный принцип формирования органов местного самоуправления (МСУ) позволяет экономить бюджетные средства за счет сокращения расходов на проведение выборов главы муниципального образования. При этом на эффективности работы органов МСУ это не отражается.

В муниципальных районах и городских округах созданы контрольные органы. Полномочия по осуществлению контрольных функций в большинстве поселений переданы на уровень муниципального района.

Общее количество работников органов местного самоуправления составляет 10992 чел., из них муниципальные служащие – 7344 чел. (66,8%).

Вопрос развития системы местного самоуправления необходимо рассматривать в совокупности с порядком формирования органов местного самоуправления. Большинство руководителей органов МСУ предлагает законодательно закрепить совмещение должности главы муниципального образования и главы местной администрации и сократить расходы на проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных районов путем их формирования из глав и депутатов поселений.

Опыта укрупнения муниципальных образований в Ставропольском крае нет. Целесообразность объединения поселений необходимо оценивать отдельно

по каждому муниципальному образованию в зависимости от сбалансированности бюджетов муниципальных образований, их территориальной близости друг к другу, численности населения и соответствующей инфраструктуры муниципальных образований.

Укрупнение нескольких муниципальных образований с невысокими доходами не приведет к существенному увеличению налоговой базы, в то же время чревато серьезными социальными последствиями. Например, функции и услуги федеральной налоговой службы осуществляются межрайонными инспекциями, которые обслуживают по 2–3 муниципальных района, находящихся на большом расстоянии друг от друга. Такая же негативная тенденция по предоставлению федеральных государственных услуг наблюдается со стороны Сбербанка и «Почты России». Указанные обстоятельства противоречат принципу шаговой доступности предоставления населению государственных услуг и приводят к оттоку населения из мест, где они отсутствуют.

Проведенная реформа разграничения полномочий законодательно закрепила их осуществление за соответствующими уровнями публичной власти.

По мнению муниципалов, ряд компетенций, имеющих общегосударственный или региональный характер, неоправданно отнесен к вопросам местного значения. Первоначально Федеральным законом от 06 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» за муниципальными районами были закреплены 20 полномочий. Затем их количество достигло 33, а в настоящее время их 30. Такая же ситуация и с городскими округами. Если ранее к их компетенции были отнесены 27 вопросов, с последующим увеличением до 42, то сегодня их 38.

Муниципалитетам очень сложно эффективно осуществлять полномочия в сфере профилактики терроризма и экстремизма; гражданской обороны; мобилизационной подготовки; предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, деятельности аварийно-спасательных служб и формирований; осуществления мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья. Причина – отсутствие достаточного финансового, методического и профессионального обеспечения. Ввиду большой значимости для жизнеобеспечения населения органы МСУ считают, что целесообразно передать эти полномочия на муниципальный уровень как государственные. И с соответствующим финансированием.

Однако для обеспечения исполнения регионами и муниципальными образованиями закрепленных расходных полномочий необходимо определить потребность в средствах на их реализацию. И на федеральном уровне разработать нормативы финансовых затрат на исполнение расходных обязательств, которые послужат одним из основных методов оценки обеспеченности бюджетными средствами публично-правовых образований для исполнения полномочий региональных и местных властей. Эти нормативы, применяемые при формировании межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях, должны быть экономически обоснованными.

Для реализации органами МСУ отдельных госполномочий субъекты РФ направляют в местные бюджеты субвенции. Но рост объема средств и количества госполномочий, передаваемых на муниципальный уровень, не может

гарантировать улучшения качества предоставления услуг и оперативности решения возникающих вопросов.

По мнению органов МСУ, необходимо пересмотреть перечень полномочий субъектов РФ (особенно тех, реализация которых определена федеральным законодательством при предоставлении субвенций местным бюджетам), и закрепить их за муниципалитетами. Это позволит увеличить доходы местных бюджетов, в том числе – дополнительно за счет закрепления единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов (включая налог на прибыль предприятий), а также усилить ответственность органов МСУ за качество, своевременность и полноту финансового обеспечения предоставляемых услуг.

Следует отметить, что в результате проведенной реформы разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти ответственность органов МСУ различных типов муниципальных образований по целому ряду вопросов местного значения оказалась размытой ввиду отсутствия четкой регламентации в законодательстве. Зачастую разделение функций между районом и поселениями носит условный характер, точное определение содержания полномочий отсутствует. К примеру, организация и проведение межпоселенческих мероприятий по работе с детьми и молодежью, обеспечение досуга, и другие – это вопросы местного значения и для района, и для поселения.

Для эффективного осуществления полномочий всех уровней власти необходимы максимальная конкретизация предметов ведения федерации, регионов и муниципальных образований и основанное на них четкое распределение доходов между бюджетами различных уровней.

Задачу по уточнению общих принципов организации МСУ ставит Президент России В.В. Путин. Выступая с ежегодным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации, он отметил: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, – и вы это хорошо знаете – не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают коррупционные скандалы».

В совершенствовании системы местного самоуправления, помимо финансового аспекта, большая роль должна отводиться развитию гражданской активности на местах, что позволяет населению участвовать в управлении муниципальным образованием. Пока же эта активность по ряду причин недостаточно высока, и как правило, участие граждан в местном самоуправлении носит бессистемный, ситуативный характер. При этом в основном преследуются узкопрактические интересы – решение отдельных острых проблем в сфере МСУ или в конкретной социальной области. Практически не поступает гражданских инициатив по вопросам долгосрочного экономического развития муниципальных образований.

Одной из форм участия населения в решении вопросов местного значения является территориальное общественное самоуправление (ТОС). В Ставропольском крае сложилась определенная система и организационные формы работы ТОС.

Однако существует ряд проблем, требующих своего разрешения в правовой и организационной сфере. В частности, проблемным представляется вопрос о кворуме на собраниях (конференциях) граждан, созываемых по вопросам осуществления ТОС.

Федеральным законом от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы такого кворума определены жестче, чем в избирательном законодательстве. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления ТОС считается правомочным, если в нем принимают участие не менее трети жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. А конференция – при наличии не менее двух третей избранных гражданами делегатов.

Несмотря на то, что Федеральным законом от 30.11.2011г. №361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены соответствующие изменения в Федеральный закон от 06.10.2003г. №131-ФЗ в части снижения этой планки, она продолжает оставаться высокой.

Практика показывает, что обеспечить такой кворум, собрав в одном месте и в одно время большинство жителей территории – практически невозможно. Логичным представляется поиск и закрепление в законодательстве более мягких форм определения легитимности таких собраний (конференций).

По мнению муниципалитетов, заинтересованность населения в ТОС снижается по ряду причин. Местные бюджеты поселений являются дотационными, поэтому инициативы ТОС по проведению мероприятий (особенно, если они требуют финансовых затрат) не всегда находят поддержку. Отсутствие возможности материального поощрения активных членов ТОС также не способствует их развитию. При этом в органах ТОС ощущается дефицит квалифицированных кадров и в них работают в основном люди старшего возраста.

В этой связи органы МСУ считают необходимым:

- законодательно закрепить возможность финансовой поддержки ТОС;
- для более активного привлечения к участию в ТОС населения, особенно молодежи – шире освещать эту работу в СМИ, пропагандировать лучший опыт;
- обеспечить принятие федеральных и региональных программ, стимулирующих обучение должностных лиц МСУ, активистов, лидеров общественных объединений современным технологиям организации общественно-муниципального партнерства.

Информационно-аналитическое
управление аппарата Думы
Ставропольского края

29 апреля 2014 года