

О предложениях АСДГ по дальнейшему развитию местного самоуправления в России

В АСДГ разработан и направлен в федеральные органы государственной власти комплекс предложений по дальнейшему развитию местного самоуправления в России. Я был членом редколлегии, готовившей материалы к съезду и часть их учтена в итоговом документе, розданном участникам съезда.

Главным из предложений АСДГ является предложение о разработке Концепции дальнейшего развития местного самоуправления в России. В Концепции предлагается определить роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе, основные направления государственной политики в области местного самоуправления, взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных отношений, кадрового обеспечения, степени автономии и основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти. Это предложение не нашло поддержки в руководстве страны, однако в резолюции съезда предложено разработать стратегию развития МСУ на среднесрочный период, что в принципе тоже приемлемо.

Не имея возможности по времени изложить весь комплекс предложений АСДГ, остановлюсь на трех ключевых проблемах: компетенции МСУ, территориальная организация, финансирование

Четкое определение объема компетенций МСУ должно быть первой задачей, ибо от перечня (состава) вопросов местного значения и полномочий по их реализации зависит потребность муниципальных образований в финансовых средствах и в имуществе.

Понимание данной проблемы осложнено терминологической путаницей в понятиях «вопросы местного значения» (сферы деятельности) и «полномочия», т.е. перечень прав и обязанностей по их реализации. Перечень вопросов местного значения является закрытым и строго ограничен федеральным законом, а установление перечня полномочий по каждому из этих вопросов никак не регламентировано и на деле устанавливается многочисленными федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации. Это создает предпосылки для массового и неконтролируемого возложения на органы местного самоуправления нефинансируемых государственных полномочий и соответствующих расходных обязательств.

Согласно ст 2 Федерального закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения относятся только те вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут решаться населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно, т.е. без участия органов государственной власти. Согласно ч.2 статьи 53 Закона по вопросам местного значения органы местного самоуправления должны самостоятельно устанавливать муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов. Иначе и быть не может. Следовательно, все те вопросы, по которым минимальные социальные стандарты и нормативы расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг устанавливаются на государственном уровне, должны быть исключены из перечня вопросов местного значения и признаны вопросами государственного значения. Это должно быть признано в качестве критерия разделения вопросов местного и государственного значения.

Всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование (включая социальные стандарты и нормативы), финансирование и реальное предоставление тех или иных услуг. Для вопросов местного значения все эти три компонента должны быть закреплены за органами местного самоуправления. Для вопросов государственного значения, делегируемых органам местного самоуправления, должны передаваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и социальные стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов, стандартов и льгот, и нести ответственность за их финансовое обеспечение.

С учетом изложенного нами предлагается:

2. Концептуально изменить схему разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Разделить вопросы, относящиеся к предметам ведения органов местного самоуправления, на следующие группы:

1) Собственно вопросы местного значения, которые действительно могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под свою ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных бюджетов. Закрытый перечень вопросов, местного значения, удовлетворяющих этим требованиям, будет существенно короче существующего.

2) Вопросы государственного значения, полномочия по практической реализации которых могут более эффективно исполняться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных минимальных социальных стандартов и

нормативов и за счет государственных средств. Это также должен быть закрытый перечень, обозначенный в Федеральном законе № 131-ФЗ. В первую очередь сюда должны быть включены вопросы социальной политики, требующие правового регулирования на государственном уровне, такие как предоставление школьного и дошкольного образования (кроме содержания зданий и коммунальных платежей, индивидуальных для каждой территории и в силу этого относящиеся к вопросам местного значения);

предоставление первичных услуг здравоохранения
социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных групп населения, опека и попечительство и др.

3) Прочие вопросы государственного значения (без их конкретного перечисления в законе), полномочия по исполнению каждого из которых могут быть возложены органами государственной власти субъекта Российской Федерации на органы местного самоуправления только с согласия последних (на основе индивидуальных соглашений) и только за счет субвенций. Сюда могут войти такие вопросы, отнесенные в настоящее время к вопросам местного значения, как участие в профилактике терроризма и экстремизма, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, предоставление жилья участковым работникам полиции, лесной контроль и надзор и др.

4) Вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения (также без перечисления в законе), которые органы местного самоуправления могут принимать на себя в сугубо добровольном порядке при наличии средств в местных бюджетах.

4. Отдельно рассмотреть вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между муниципальными районами и поселениями. Принятый в настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения поселения сохранить в основном для городских поселений. Перечень вопросов местного значения сельских поселений свести к минимуму, ограничив его вопросами обустройства и содержания территорий. Одновременно предоставить право высокоэффективным сельским поселениям на основе соглашений с муниципальными районами принимать на себя решение отдельных дополнительных вопросов местного значения с предоставлением субвенций на их исполнение из бюджетов муниципальных районов.

5. Наделить крупные города и административные центры субъектов Российской Федерации дополнительными государственными полномочиями для эффективного решения более широкого круга вопросов. В частности, предусмотреть возможность участия органов местного самоуправления таких городов в осуществлении государственной промышленной политики, в рассмотрении и обсуждении вопросов научно-технического и инновационного развития на территориях.

Вторая проблема – **территориальная организация**. Сегодня у государства нет концептуального подхода к территориальной организации МСУ. Для сложившейся на сегодня вертикали власти выгодны наиболее крупные муниципальные образования. Чем их меньше, тем проще и дешевле процесс управления. Особо неэффективны с этих позиций органы местного самоуправления небольших сельских поселений, не обеспеченные квалифицированными кадрами. Крайним проявлением этой тенденции является создание городского округа в границах муниципального района с упразднением всех поселенческих муниципальных образований на его территории. Конституционность этой нормы крайне сомнительна и требует проверки.

Для граждан чем больше по размерам территории муниципальное образование, чем больше населенных пунктов входит в него, тем меньше у них возможности влиять на принятие решений, непосредственно касающихся условий их жизни. Особенно это важно для малонаселенных и удаленных территорий. Люди живут не на абстрактных территориях (поселения, муниципальные районы), а в конкретных населенных пунктах. Только в населенном пункте возникает местное сообщество, имеющее общий интерес по созданию благоприятных условий проживания и стимулы для своего личного участия в этом. Именно там жители хотели бы получать основные жизнеобеспечивающие услуги и потребность в этих услугах не зависит от юридического объединения или разъединения населенных пунктов. И в каждом населенном пункте, независимо от его доходной базы и состояния инфраструктуры, жители должны иметь возможность влиять на условия своего существования. Только чем крупнее муниципальное образование, тем дальше местная власть от населения и тем слабее это влияние.

И здесь есть терминологические проблемы. Отсутствует законодательное закрепление понятия «населенный пункт», что позволяет субъектам РФ объединять в один населенный пункт населенные территории, удаленные на десятки километров друг от друга. Отсутствует также закрепленное понятие «городское» и «сельское поселение», что позволяет произвольно преобразовывать города в сельские населенные пункты. Следствием стало лишение статуса муниципального образования многочисленных населенных пунктов - поселков городского типа, удаленных на 10 и более километров от центрального города, имеющих собственную доходную базу (градообразующие предприятия), инженерную и социальную инфраструктуру, кадровый потенциал. Эти поселки искусственно объявлены микрорайонами центрального города, что фактически лишает жителей этих поселков права на местное самоуправление.

Продолжается кампанейское укрупнение сельских поселений под нажимом региональных администраций и зачастую против воли граждан. Особый вред наносит укрупнение в малонаселенных регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока, где населенные пункты удалены друг от друга иногда на сотни километров.

Законодательно не отрегулирован вопрос формирования городских агломераций.

С учетом изложенного предлагается:

1. Закрепить в федеральном законодательстве понятия:

«населенный пункт», установив четкие критерии определения расстояний, при превышении которых два населенных пункта не могут считаться одним;

«городской» (включая поселки городского типа) или «сельский» населенные пункты, с тем чтобы не допускать необоснованного преобразования статуса городских населенных пунктов в сельские;

«городской округ», установив кроме критериев, предусмотренных в критерий численности населения, при превышении которого городское поселение не может быть лишено статуса городского округа и не должно входить в состав другого муниципального образования.

3. Разумное укрупнение отдельных сельских поселений проводить без кампанейщины, в условиях широкой гласности, открытого обсуждения с жителями и конечно без всякого «нажима». Однако при этом совершенно необходимо сохранить и развивать самоуправленческие начала в населенных пунктах, не являющихся или лишившихся статуса сельского поселения, создавать там иные формы организации местного самоуправления. С этой целью предлагается обязательное воссоздание института сельских старост в населенных пунктах, не являющихся поселениями, но не в виде добровольных и по сути бесправных помощников администраций поселений, а на качественно новой основе, избранных жителями, наделенных определенными властными полномочиями, финансовыми средствами и органически связанных с органами местного самоуправления поселений.

Принять федеральный закон об агломерациях, предусмотрев в нем формы участия муниципальных образований в таких агломерациях, территориальные и финансовые основы формирования агломераций., ответственность ее участников.

Финансы. В условиях стагнации экономики рассчитывать на крупное увеличение финансовой поддержки МСУ нереально. Поэтому особое внимание должно быть уделено неденежным или малоденежным мерам. Предлагается:

Изменить схему покрытия дефицитов местных бюджетов. Приоритетным способом должно быть закрепление за местными бюджетами законами субъектов Российской Федерации дополнительных нормативов

отчислений от региональных и федеральных налогов, собираемых на соответствующих территориях и поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Дотации использовать только на часть дефицита, не покрываемую дополнительными налоговыми отчислениями. Данная мера позволит резко сократить встречные финансовые потоки между региональным и муниципальным уровнями, активизировать деятельность органов местного самоуправления по пополнению их собственной налоговой базы, усилив тем самым финансовую автономию местного самоуправления, и не требует дополнительных финансовых затрат со стороны государства.

Наделить органы местного самоуправления полномочиями для участия в проведении работ по государственной кадастровой оценке объектов недвижимости (в том числе, в составе межведомственных комиссий), оценке качества и приемке ее результатов.

Признать налогоплательщиками организации и физические лица, использующие земельные участки без правоустанавливающих документов, после установлении этого факта органами земельного контроля.

Установить сроки обязательной государственной регистрации правообладателями их собственности, в том числе объектов незавершенного строительства, и постановки их на налоговый учет. Ввести меры административной ответственности за нарушение этих сроков.

Установить обязательность государственной регистрации прав собственности на земельный участок под многоквартирным домом с определением доли каждого собственника помещений в данном доме.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать финансирование передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий на уровне не ниже нормативного, включая учет расходов, связанных с администрированием передаваемых полномочий.

Что могут сделать сами органы МСУ

1. Муниципально-частное партнерство, привлечение средств немunicipальных хозяйствующих субъектов к решению задач социально-экономического развития территорий. Чаще всего это инфраструктурное обеспечение площадок для массового жилищного строительства, обустройство дворовых территорий, строительство и содержание частных дошкольных учреждений, содержание ведомственных домов и дворцов культуры, спортивных объектов и коллективов и т.д. Успех этой деятельности в значительной мере зависит от умения выстроить конструктивное взаимодействие муниципальной власти с местными

хозяйствующими субъектами, в особенности с крупными градообразующими предприятиями

2. Привлечение внешних инвестиций. Конечно есть территории, объективно более и менее привлекательные для инвесторов. Но многое зависит и от маркетинговой политики муниципального образования, в т.ч. от создания максимально комфортных условий для инвестора, сведения к минимуму административных затрат и барьеров, связанных с оформлением земельных участков, подключения к инженерным коммуникациям и т.д.

3. Переход на методы программно-целевого планирования, обеспечивающие увязку объемов бюджетных ассигнований с достижением конкретных результатов.

4. Вовлечение граждан в бюджетный процесс (так называемый «гражданский» или «народный» бюджет»). За счет этого при общем дефиците бюджетных средств могут быть выявлены наиболее важные и приоритетные направления их использования и мобилизованы средства граждан. Реализация данного подхода требует от руководителей муниципальных финансовых органов изменения формы подачи материалов бюджета общественности: от невоспринимаемого на слух потока цифр к преимущественной оценке альтернативных вариантов использования бюджетных средств, там где жители реально могут высказать свое мнение.