



Новгородская областная Дума

пл. Победы-Софийская, д.1
Великий Новгород, Россия, 173005
тел. (8162) 732-514, факс (8162) 732-814

18.02.2014 № 00 - 287 - 2

на № от

Первому заместителю
председателя Комитета
Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению и
делам Севера
С.Л. Катананову

Уважаемый Сергей Леонидович!

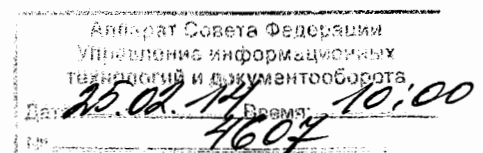
В соответствии с письмом от 06 февраля 2014 года № 32-11/186 направляем предложения по развитию органов местного самоуправления.

1. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления в целях повышения доступности муниципальной власти для населения. В частности, возможность реорганизации муниципальных районов и учреждение органов местного самоуправления на уровне районов крупных городов.

Полагаем возможным законодательное закрепление данного варианта территориальной организации местного самоуправления для районов, имеющих в своем составе крупные города с административным делением в них на городские районы. Одновременно полагаем, что данный вариант не может быть применим к муниципальным районам, имеющим в своем составе города без внутреннего административного деления, таким, как, например, в Новгородской области. В связи с этим, считаем, нецелесообразным введение унифицированной модели территориальной организации местного самоуправления муниципальных районов, включающей обязательное формирование местного самоуправления в городах на уровне городских районов.

Территориальное деление на муниципальные образования в субъектах Российской Федерации должно производиться исходя из объективного фактора - способности органов местного самоуправления на соответствующей территории эффективно решать вопросы местного значения, эффективно и качественно предоставлять муниципальные услуги. Оптимизация границ и размеров территорий поселений должна производиться с учетом финансовых, организационных, кадровых и материально-технических ресурсов для исполнения закрепленных за ними вопросов местного значения. В связи с этим полагаем необходимым исключить из Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон

Михайлишин Николай Николаевич
732-607
17.02.2014



№ 131-ФЗ) принципы «пешеходной и транспортной доступности», в качестве базисных для формирования территорий муниципальных образований.

2. Определение оптимального соотношения финансовых возможностей муниципальных образований и публичных полномочий, реализация которых целесообразна на местном уровне.

Обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению собственных вопросов местного значения и государственных полномочий и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, остается в настоящее время одним из самых актуальных для местного самоуправления и одновременно одним из самых проблемных вопросов, в силу целого ряда причин, в том числе:

2.1. В течение последних лет более чем на треть увеличились, по сравнению с первоначально установленными, перечни вопросов местного значения. При этом перераспределения налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы не производилось. В совокупности поступления от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) составляют только несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов. Что не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Необходимо принять меры по обеспечению приоритетного формирования доходной части местного бюджета за счет сбалансированных собственных налоговых поступлений на конкретную территорию. Минимальная бюджетная обеспеченность муниципального образования должна в первую очередь формироваться за счет собственных налогов, и лишь в исключительных случаях - за счет субсидий.

2.2. Имеет место неполное соответствие вопросов, закрепляемых за органами местного самоуправления, природе и назначению местного самоуправления.

В частности, на органы местного самоуправления возлагаются не свойственные им функции - имеющие общегосударственный или региональный характер, либо требующие централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов.

Считаем, что из перечня вопросов местного значения должны быть исключены вопросы в сфере профилактики терроризма и экстремизма, гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, деятельности аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационной подготовки.

2.3. В целом ряде федеральных законов установлены полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы вопросов местного значения, определенных статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий, например:

осуществление отдельных полномочий собственника в отношении государственных земель до разграничения государственной собственности на землю (пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»);

проведение конкурса по выбору управляющей компании, создание органами местного самоуправления условий для управления многоквартирными домами, включая контроль за деятельностью управляющих компаний (часть 4 статьи 161, статья 165 Жилищного кодекса Российской Федерации; далее - ЖК РФ);

установление размера платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме, не принявших решения о выборе способа управления многоквартирным домом (статьи 4, 156 и 158 ЖК РФ);

перевод жилых помещений в нежилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (статья 14 ЖК РФ);

формирование земельных участков под многоквартирными домами (статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»);

и другие.

С другой стороны, органы местного самоуправления лишаются возможности влияния на процессы, от которых напрямую зависит жизнь на местах и на которые эффективнее можно влиять именно с муниципального уровня. Это касается, например, предоставления органам местного самоуправления права распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми (в первую очередь, песком, глиной, гравием, торфом), что не только укрепит минерально-сырьевую базу местного дорожного и гражданского строительства, но и положительно скажется на доходах муниципальных образований. При этом субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся на их территории общераспространенными.

Для определения реального финансового положения муниципальных образований в современных условиях принципиально важно осуществить оценку потребностей муниципалитетов в финансовых ресурсах, необходимых для реализации закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения. При этом муниципальные образования должны быть обеспечены финансовыми ресурсами таким образом, чтобы органы местного самоуправления могли осуществлять финансирование не только текущих расходов, но и формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов.

В целях достижения оптимального соотношения финансовых возможностей и публичных полномочий органов местного самоуправления предлагаем:

осуществить приведение отраслевого законодательства, в части установления полномочий органов местного самоуправления, в соответствие

с вопросами местного значения, закреплённых за органами местного самоуправления Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения - в установленном порядке передать их на местный уровень как делегированные государственные полномочия, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, либо дополнить перечень вопросов местного значения;

неукоснительно соблюдать норму статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой при возложении на органы местного самоуправления новых расходных обязательств либо увеличении имеющихся, одновременно должны определяться источники и порядок финансирования соответствующих дополнительных расходов;

законодательно закрепить пределы полномочий органов местного самоуправления по вопросам организации предоставления услуг, создания условий для участия в осуществлении предоставления услуг;

рассмотреть вопрос об исключении из компетенции муниципальных образований не свойственных им функций.

3. Развитие на местах гражданской активности, обеспечивающей реальную возможность участия граждан в управлении муниципальными образованиями.

Местное самоуправление является не только первичным уровнем власти, но и важнейшим элементом гражданского общества, реальной школой гражданской активности, инструментом вовлечения граждан в решение вопросов жизнеобеспечения на уровне конкретных муниципальных образований.

Особое значение в этом отношении имеет территориальное общественное самоуправление, являющееся важной формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения гражданской активности. Перспективным направлением в данном вопросе является стимулирование создания данной формы самоорганизации граждан в муниципальных образованиях.

Для этого необходимо:

1. Внесение ряда изменений в законодательные акты, направленных на укрепление территориального общественного самоуправления. В том числе об упрощении процедуры регистрации органов территориального общественного самоуправления в качестве юридических лиц.

Полагаем также, что сегодня отношения между органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления должны строиться не как гражданско-правовые отношения, а как публично-правовые отношения, предполагающие в установленных случаях прямое бюджетное финансирование указанных органов, оказание им целевой финансовой помощи для осуществления программ социального благоустройства.

Развитие гражданской активности должно стать составной частью государственной стратегии развития местного самоуправления. В этом направлении необходимо реализовать следующие меры:

обеспечить принятие федеральных и региональных программ обучения должностных лиц местного самоуправления современным технологиям общественно-муниципального партнерства;

обеспечить внедрение программ массового обучения активистов, лидеров общественных организаций и движений, действующих на местном уровне;

организовать в масштабах страны серьезную информационно-просветительскую кампанию, направленную на формирование потребности в гражданском участии на местном уровне, самоорганизации населения в муниципалитетах;

обеспечить широкое информирование граждан через СМИ о задачах местного самоуправления, его развитии, его позитивном значении для обеспечения качества и уровня жизни населения на местах.

4. Обеспечение формирования кадрового резерва и ротации управленческих кадров между уровнями публичной власти.

Формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы и ротация кадров законодательством установлены в качестве основных вопросов кадровой работы и управления муниципальной службы.

Формально данная работа проводится в большинстве муниципальных образованиях, за исключением точного соответствия понятия «ротация кадров», подразумевающая последовательную смену профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих, реальному состоянию дел.

Вместе с тем, именно на местном уровне по объективным причинам наиболее остро ощущается кадровый голод. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной для высококвалифицированных специалистов. Эта непривлекательность связана как с низкой оплатой труда, так и с низким потолком для профессионального роста, отсутствием кадровых лифтов.

Поэтому переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц - одна из важных задач и сфера ответственности государства и местного самоуправления. Данная работа, с разной степенью интенсивности и эффективности, ведется в субъектах Российской Федерации. Но без финансовой поддержки федерального центра проблемы повышения профессионального уровня муниципальных служащих не решить.

Необходимо:

1. Модернизировать систему переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, сотрудников муниципальных учреждений.

Важнейшими направлениями повышения квалификации должны стать обеспечение освоения современных информационных и управленческих технологий, в том числе технологий электронного документооборота, управления знаниями, а также осуществление механизмов государственной поддержки инноваций и закупок инновационной продукции.

2. Должна быть создана система оценки квалификации муниципальных служащих, сотрудников муниципальных учреждений в части соответствующих навыков.

Заместитель председателя



А.А.Бойцов