



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГУБЕРНАТОРА УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

пл. Ленина, д.1, Ульяновск, 432017, тел./факс (8422) 58-93-43; E-mail: mail@ulgov.ru, http://www.ulgov.ru
ОКПО 00026237, ОГРН 1027301175110 ИНН/КПП 7325001144/732501001

27.02.2014 № 73-АГ-0202/4368исх

На № _____ от _____

**Первому заместителю председателя
Комитета Совета Федерации по
федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера**

С.Л. Катананову

Уважаемый Сергей Леонидович !

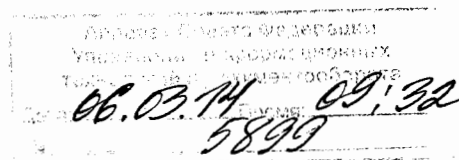
Направляем Вам материалы к интернет-обсуждению по теме «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» в сфере местного самоуправления».

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Заместитель Губернатора
Ульяновской области

М.А. Сычёв

0002647



Материалы к интернет-обсуждению по теме «Проблемы законодательного обеспечения устойчивого развития субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» в сфере местного самоуправления»

Государственная программа Российской Федерации "Региональная политика и федеративные отношения" направлена на совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления, в том числе механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий, содействие социально-экономическому развитию регионов, решение вопросов оптимального территориального устройства.

В этой связи с учетом подготовки на федеральном уровне новой концепции организации местного самоуправления представляется наиболее важным рассмотрение следующих направлений.

I. Совершенствование территориальной организации местного самоуправления в целях повышения доступности муниципальной власти для населения (возможность реорганизации муниципальных районов и учреждение органов местного самоуправления на уровне районов крупных городов).

Вопрос территориальной организации местного самоуправления является одним из самых сложных и общественно-значимых вопросов.

При рассмотрении вопроса о совершенствовании территориальной организации местного самоуправления, на наш взгляд, следует учитывать несколько важных аспектов:

1. Соотносимость территориальной организации местного самоуправления и административно-территориального устройства в субъектах РФ. В части 1 статьи 131 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление осуществляется **в городских, сельских поселениях** и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Со вступлением в силу положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были определены территории, на которых осуществляется местное самоуправления, и даны определённые характеристики данных территорий. Так, согласно ч.1. статьи 10 ФЗ-131 местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации **в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.**

Следует отметить, что в большинстве случаев территории муниципальных районов совпали с территориями существовавших в советское время административных районов, а во многих случаях городские и сельские поселения формировались на базе сельских советов, или, как

например, в Ульяновской области, путем объединения 2-х или 3-х сельсоветов. При этом внутренняя организация городов областного значения также во многих случаях осталась прежней, только внутригородские районы не получили статус муниципальных, а остались административными в рамках существующего административно-территориального устройства субъектов РФ. Наибольшие изменения произошли с городами районного значения, они либо приобрели статус городских округов, либо стали городскими поселениями и вошли в состав муниципальных районов.

То есть можно сделать вывод, что территориальная организация местного самоуправления уже заранее была обусловлена сложившейся системой административного деления (во всяком случае, в Ульяновской области).

Вместе с тем, административно-территориальное деление, сохранившееся с советских времён, было обусловлено другими целями и задачами, которые исполняли местные органы государственной власти, другим уровнем участия государства в экономике и совершенно иным уровнем централизации управления, хотя, несомненно оно также зависело от сложившейся системы расселения, состояния инфраструктуры, местных традиций.

За последние годы значение административно-территориального устройства субъектов РФ фактически утратило свою значимость, став фактически дублирующим фактором территориальной организации местного самоуправления.

Проводимая на федеральном уровне административная реформа и падение численности населения (особенно в сельской местности) привела к перераспределению территориальных подразделений федеральных органов государственной власти. Стали формироваться территориальные (межрайонные) органы.

В результате появились межрайонные подразделения ФНС, МВД, ФРС, ФМС, Военных комиссариатов и т.д. Вслед за ними стали оптимизировать свои сети такие организации, как "Сбербанк", УФПС.

При этом формирование межрайонных отделений территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и организаций, а также места их размещения подчинялись только ведомственной логике (качество зданий, эффективность руководства и т.д.). Центры размещения федеральных межрайонных структур в настоящее время никак не соотносятся с административно-территориальным устройством, а обусловлены иными причинами.

Таким образом, система управления территориями, в широком смысле, оказалась фактически разорвана.

Местные, районные власти обладают только ограниченным перечнем полномочий, территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти не привязаны ни к муниципальному, ни к административно-территориальному делению.

Территориальных подразделений органов государственной власти субъектов также не слишком много, поскольку гораздо легче передать отдельные государственные полномочия на уровень муниципальных районов и городских округов, чем формировать территориальные подразделения для их исполнения. Тем более, что объём выделяемых из бюджетов субъектов РФ субвенций на исполнение переданных государственных полномочий не всегда соотносится с реальной стоимостью исполнения полномочий.

В результате, на государственном уровне отсутствует четкая и понятная система управления территориями и территориальной организации институтов публичной власти, отсутствуют нормальные критерии доступности предоставления государственных и муниципальных услуг.

В этой связи полагаем, что на федеральном уровне, исходя из современных реалий, должны быть сформированы единые принципы административно-территориального устройства субъектов РФ и размещение территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, территориальных подразделений органов государственной власти субъектов должно быть с ним соотносимым.

2. Оптимизация расходов на аппарат управления. Как отмечается в "Основных направлениях бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов": необходимо особое внимание уделить вопросам повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, создания условий для получения больших результатов в условиях рационального использования имеющихся ресурсов за счет их концентрации на проблемных направлениях.

Достижению таких целей способствовало бы совершенствование территориальной организации местного самоуправления, оптимизация формирования и организации управленческой структуры органов местного самоуправления, направленная на устранение дублирования реализации властных полномочий на одной территории.

Таким образом, в качестве результата изменения территориальной организации местного самоуправления должно выступать устранение дублирования властных полномочий на одной территории.

Вместе с тем, речь можно вести не столько не о дублировании реализации полномочий, сколько о некачественной организации их исполнения и межуровневой, межмуниципальной несогласованности исполнения полномочий.

Во многих случаях ключевые полномочия передаются с уровня поселений на уровень муниципальных районов в силу отсутствия кадровых и финансовых ресурсов для их исполнения на поселенческом уровне. Вместе с тем, район не создает территориальные подразделения в поселениях, а замыкает исполнение этих полномочий на себя. В то же время территориальный отрыв (лица, исполняющие переданные полномочия, как правило, работают в административном центре) вынуждает обращаться к

муниципальным служащим поселений за содействием в реализации данных полномочий и, кроме того, население вынуждено тратить время на дополнительные обращения в административный центр района.

Также следует отметить, что наиболее редко полномочия в район передавали поселения, являющиеся административными центрами муниципальных районов. Вместе с тем именно между администрациями административных центров поселений и администрациями районов можно было наблюдать конфликтные взаимоотношения и осуществление одних и тех же управленческих функций в отношении одной территории.

Кроме того, население часто выражало непонимание существованием двух сходных по функциям административных органов в одном населённом пункте.

Поэтому в целях исключения дублирования многих полномочий на одной территории, в ряде субъектов РФ, в том числе в Ульяновской области, администрации районов перешли к осуществлению всех полномочий центральных поселений путём упразднения поселенческих администраций.

3. Еще одним рискован моментом реорганизации муниципальных районов является **реальная возможность исполнения всех полномочий по решению вопросов местного значения поселениями самостоятельно.**

Как отмечается в распоряжении Правительства РФ от 26.03.2013 № 435-р "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Региональная политика и федеративные отношения": границы и статус муниципальных образований во многих случаях установлены без учета экономического потенциала территории муниципального образования, сложившейся в субъектах Российской Федерации системы расселения населения. Следствием этого становится неспособность органов местного самоуправления небольших (в первую очередь сельских) поселений самостоятельно осуществлять все полномочия, в связи с чем распространяется практика заключения соглашений поселениями и муниципальными районами о передаче последним вопросов местного значения (в 2012 году более 79 процентов поселений заключили соответствующие соглашения).

В настоящее время ряд ключевых полномочий поселенческого уровня переданы с уровня поселений на уровень муниципальных районов. В случае перехода на одноуровневое осуществление местного самоуправления во многих поселениях может оказаться недостаточно кадровых и финансовых ресурсов для их самостоятельного осуществления. Особенно опасения вызывает возможность органами местного самоуправления поселений самостоятельно осуществлять полномочия по следующим вопросам местного значения:

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных

Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;

- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

Полномочия по этим вопросам наиболее часто передаются на уровень муниципальных районов, кроме того на районный уровень, как правило переданы полномочия по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Имеется вероятность, что в дальнейшем эти полномочия будут осуществляться органами местного самоуправления поселений.

В этой связи имеются сомнения в возможностях поселенческого уровня местного самоуправления самостоятельно осуществлять указанные полномочия без укрепления финансовой обеспеченности местных бюджетов и без значительного повышения статуса муниципальных служащих и иных

способов привлечения на муниципальную службу грамотных, профессиональных сотрудников.

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

Решение вопроса по определению оптимального соотношения финансовых возможностей и публичных полномочий, реализация которых целесообразна на местном уровне возможна только при условии реальной оценки объема расходов на исполнение каждого из полномочий по каждому из муниципальных образований.

В настоящее время отсутствует хотя бы примерный расчёт "стоимости" исполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

Согласно статье 132 Конституции РФ:

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Таким образом, в Конституции РФ поименован только определённый перечень вопросов местного значения. Как показала практика регулярных изменений статей 14, 15 и 16 Федерального закона №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", остальные вопросы могут переходить из разряда вопросов местного значения в государственные полномочия или государственные полномочия могут приобретать статус вопросов местного значения путем включения в соответствующие статьи вышеуказанного Федерального закона.

В послании Президента Федеральному Собранию за 2013 год отмечается, что объём ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Кроме того, местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что **большинство вопросов жизнеобеспечения должно решаться на местном уровне, кроме того граждане должны иметь равный доступ к получению качественных муниципальных услуг вне зависимости от того, в каком именно муниципальном образовании они проживают.**

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 07.07.2011 № 15-П конкретизировал определение понятия "вопросы местного значения" как задачи, связанные с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, то есть которые **составляют компонент повседневной жизни граждан:**

"Конституция Российской Федерации исходит из того, что местное самоуправление призвано решать на своей территории возложенные на него задачи с учетом традиционно сложившихся особенностей, обусловленных социально-экономическими, культурными, историческими и другими факторами. Эти задачи, как следует из статьи 2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", конкретизирующие конституционные основы местного самоуправления, связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, т.е. составляют компонент повседневной жизни граждан...

На уровне местного самоуправления речь идет преимущественно об интересах и потребностях местного сообщества, которые связаны с повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления **решения задач локального значения**".

Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению местного самоуправления относятся вопросы обеспечения жизнедеятельности населения первичных территориальных единиц, по существу - удовлетворение самых насущных, жизненных потребностей людей, причём небольших групп, конкретных граждан. Тем самым, вопросы местного значения составляют необходимый компонент повседневной жизни населения, решение которых может быть осуществлено в муниципальном образовании по месту жительства конкретных граждан.

Исходя из данного понятия, к вопросам местного значения не должны относиться вопросы безопасности, предупреждения ЧС, обеспечение мероприятий гражданской обороны. Полагаем, что данные вопросы относятся к государственным полномочиям и должны осуществляться государственными органами.

Второй блок вопросов, которые органы местного самоуправления считают необходимым передать на государственный уровень - это вопросы обеспечения безопасности. Отчасти это обусловлено нехваткой финансовых средств, а отчасти высоким уровнем ответственности местных властей в случае возникновения ЧС.

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

Следует отметить, что данный вопрос является одним из самых проблемных. Следует признать, что в настоящее время отсутствует механизм мотивации граждан к участию в осуществлении местного самоуправления.

Учитывая ограниченность ресурсов органов местного самоуправления, приоритеты бюджетной политики выстраиваются исходя из требований органов государственной власти (принятие муниципальных программ в

целях обеспечения участия в федеральных и региональных программах) и наиболее насущных вопросов местного значения.

Ограниченность свободы выбора не позволяет органам местного самоуправления учитывать те или иные пожелания общества. Недостаточно эффективно работают на сегодняшний день процедуры проведения публичных слушаний. Обращая внимание на данную форму непосредственного народовластия, предусмотренную Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ), публичные слушания являются формой обязательного учета мнения граждан по важнейшим вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Однако действующая редакция статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующей их проведение, характеризуется подробной регламентацией процедуры публичных слушаний в сочетании с отсутствием каких-либо требований к учету их результатов. Хотя законодатель столь подробно зафиксировал механизм организации данного мероприятия, единственной формой использования его результатов является только их опубликование (обнародование). В законе отсутствует определение понятия «результат публичных слушаний», у граждан отсутствует понимание в практическом значении проведения данных мероприятий, что не стимулирует граждан к активному участию в их реализации.

В этой связи очень низок уровень участия граждан в публичных слушаниях.

Территориальное общественное самоуправление может работать, но зачастую только при условии соответствующей финансовой поддержки из бюджета. В тех субъектах федерации РФ, где активно развиваются ТОСы, как правило предусмотрены механизмы финансового стимулирования их деятельности.

В целях развития на местах гражданской активности, необходимо продумать механизмы мотивации граждан к участию в осуществлении местного самоуправления, в частности законодательно закрепить обязанность органов местного самоуправления учитывать результаты публичных слушаний при принятии значимых управленческих решений.

Наиболее перспективными на данном этапе представляется развитие форм участия граждан в деятельности органов местного самоуправления посредством информационно – телекоммуникационной сети «Интернет» (проведение процедур оценки регулирующего воздействия, общественного обсуждения проектов разрабатываемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов при размещении их на официальных сайтах органов власти и т.д.). Данные процедуры, ввиду достаточно длительного срока реализации (по сравнению, например, с участием гражданина в публичных слушаниях или заседании общественного совета), а также ввиду возможности высказать своё мнение по тому или иному вопросу не выходя из дома, увеличивают количество лиц, чьё мнение будет учтено при принятии органами власти того или иного решения.