НА ОЧЕРЕДНОМ ЭТАПЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ реформы

О главном вопросе заседания Президиума Совета

Изменения в закон об общих принципах организации местного самоуправления, введенные Федеральным законом от 27.05.2014 №136-ФЗ, стали очередным этапом муниципальной реформы в России.

Изменилась сама концепция организации местного самоуправления. Большой блок полномочий по регулированию МСУ Федерация передала регионам. От идеологии единства правил осуществления местного самоуправления на всей территории страны мы перешли к идеологии максимального учета местной специфики.

И это первый ответ на заявления муниципалитетов о том, что нельзя ко всем подходить с одной меркой.

Что еще важно в связи с этим? Уровень взаимодействия местного самоуправления и органов государственной власти.

Конечно, самостоятельность муниципалитетов сохранилась, но мы с органами госвласти субъекта РФ стали более взаимозависимы. От позиции региональной власти в большей степени теперь зависит эффективность решения вопросов местного значения, а от качественной работы местной власти – оценка региона в целом.

Каким образом такое взаимодействие в новых условиях будет выстраиваться в Томской области, обсуждалось на заседании Президиума Совета муниципальных образований 17 июня 2014 года.

Но сначала о тех изменениях, которые внесены в законодательство о местном самоуправлении.

Новые виды муниципальных образований

Во-первых, изменения коснулись перечня существующих видов муниципальных образований. Добавлены два вида: 1) городской округ с внутригородским делением, 2) внутригородской район.

Дополнения от 27.05.2014 распространяют двухуровневую систему местного самоуправления на крупные городские округа.

Теперь муниципальным образованием второго уровня (т.е. имеющим в своем составе другие муниципальные образования) может быть не только муниципальный район, но и городской округ с внутригородским делением. Последний при этом будет состоять из внутригородских районов, каждый из которых будет представлять собой отдельное муниципальное образование.

Преобразование обычных городских округов в городские округа с внутригородским делением осуществляется законами субъектов РФ и только в тех случаях, когда по усмотрению населения и органов власти субъектов РФ для этого возникнет объективная необходимость.

В Томской области этот вопрос может коснуться только областного центра.

Стоит ли преобразовывать Томск в городской округ с внутригородским делением, где Кировский, Советский, Ленинский, Октябрьский районы станут отдельными муниципальными образованиями (а значит, будут иметь самостоятельные бюджеты, отдельные представительные органы и т.д.), – в ближайшее время будет решать областная власть.

Однако, как отметил Председатель Думы города Томска Сергей Евгеньевич Ильиных, сегодня бытует мнение, что менять ничего в этом плане не следует, ибо Томск «еще четыре Думы не переживёт».

Во-вторых, федеральный законодатель расширил перечень случаев преобразования муниципальных образований и, в частности, отнёс к ним:

• изменение статуса поселения с городского на сельское, и наоборот

• преобразование городского округа в городской округ с внутригородским делением, и наоборот

• присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением

• выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Новый порядок формирования органов мсу

Расширены права регионов России в отношении порядка формирования, определения полномочий, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления, а также иных вопросов организации и деятельности указанных органов.

При этом возможен выбор из нескольких моделей формирования структур органов местного самоуправления.

Традиционная модель, которая существует в большинстве муниципалитетов Томской области – когда представительный орган и глава муниципального образования избираются на муниципальных выборах и глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Оговоримся, что при проведении Советом муниципальных образований анкетирования муниципалитетов, большинство поддерживают именно такую модель управления.

Другая модель предусматривает наличие должности «сити-менеджера», когда местной администрацией руководит глава администрации, назначенный по контракту. Такая модель управления должна сохраниться в ЗАТО Северск, в связи с тем, что этого требует специальное законодательство об административно-территориальных образованиях.

Еще одна модель формирования органов местного самоуправления касается муниципальных районов и предполагает формирование представительного органа района из числа глав поселений и депутатов Советов поселений, которые входят в состав этого района. Однако, если ранее инициаторами такого порядка формирования районной Думы выступали сами муниципалитеты, то сегодня такое решение принимает субъект Российской Федерации.

В течение шести месяцев со дня вступления в силу изменений, то есть до 27 ноября 2014 года, должны быть приняты законы субъектов РФ относительно порядка формирования представительных органов МСУ и порядка избрания глав муниципальных образований.

Полномочия чьи?

Новшества коснулись возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Изменения внесены в статью 17 федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления и статью 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Отныне субъекту федерации предоставлено право своим законом осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

При этом установлен четкий перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть переданы на уровень государственного управления. К ним относятся, в частности, вопросы управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования.

Данное ограничение введено с целью соблюдения и защиты интересов муниципальных образований, а также в целях обеспечения гарантий местному самоуправлению, предусмотренных Конституцией РФ.

Только 13 вопросов

Законом резко ограничена компетенция сельских поселений по вопросам местного значения. Из всего перечня вопросов за ними остались закрепленными только 13. Остальные вопросы из общего перечня, установленного статьей 14 131-го федерального закона, на территории сельского поселения решаются районом. Однако, законом субъекта РФ возможно закрепить иное разграничение вопросов местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами.

Такой поход к перераспределению вопросов местного значения, безусловно, усиливает роль и ответственность районов в организации эффективного управления на местах.

Усиление роли районов везде воспринимают по-разному, поскольку многое зависит от качества конкретных кадров на местах. Где-то передача компетенции на уровень района повысит эффективность управления, а где-то сельские поселения, наоборот, прекрасно справляются со всем объемом полномочий.

Однако главное беспокойство у сельских поселений на данный момент вызывает тот факт, что ограничение компетенции может повлечь сокращение их бюджетов, а также снижение расходов на содержание органов местной власти, сокращение штатов.

Пока верстался данный номер, федеральный законодатель уже успел внести изменения в 136-й федеральный закон, предоставив отсрочку в перераспределении полномочий между сельскими поселениями и муниципальными районами до 1 января 2015 года.

То есть до конца 2014 года в плане компетенции сельских поселений всё остаётся как было раньше, а с нового, 2015 года, «по умолчанию» их компетенция урезается, если законом субъекта РФ не установлено иное.

В Томской области уже ведется подготовка закона, которым вопросы местного значения будут дополнительно переданы в компетенцию поселений. Для того, чтобы учесть все мнения и определить преобладающие тенденции, по решению Президиума Совета муниципальных образований Томской области в июне 2014 года было проведено анкетирование глав муниципальных образований.

Итоги социологического опроса направлены в Администрацию и в Законодательную Думу Томской области.

Социологический опрос

Типовые анкеты были разосланы во все 138 муниципальных образований Томской области.

Цель опроса – выявить позицию органов местного самоуправления и учесть полученную информацию при подготовке новых законов Томской области, которые необходимо будет принять в связи с последними изменениями в федеральном законодательстве.

Предлагаем вашему вниманию результаты данного опроса.

Вопрос анкеты: «КАКИЕ ИЗ ПЕРЕДАННЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫМ РАЙОНАМ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЛЕДУЕТ ВЕРНУТЬ СЕЛЬСКИМ ПОСЕЛЕНИЯМ?».

Больше всего муниципалитетов высказалось за возвращение в компетенцию сельского поселения организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения – 63%. Видимо, сыграло свою роль уважение к предкам как часть менталитета нашего народа. Среди тех, кто против возвращения этой компетенции поселениям, говорили про отсутствие специальных организаций и низкую рентабельность ритуальных услуг на селе.

На втором месте (59,4%) – дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения. По мнению сторонников, сотрудникам поселенческих администраций легче на местах оперативно реагировать на дорожную обстановку. Противники отмечали отсутствие техники на селе, что бывает трудно найти подрядчиков на небольшие объемы ассигнований, планируемые на ремонты дорог.

Третье место (51,4%) – предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции. Сторонники считают, что если участковый проживает на территории поселения, то именно от поселения логично предоставить ему место работы. Также отмечалось, что поскольку полномочия по «владению, пользованию и распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения» остались на уровне поселения, то и этот вопрос удобнее оставить за ним.

Четвертое место (46,4%) – организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Поддержавшие это поясняли, что на территории поселения легче определить, какой метод сбора отходов целесообразнее использовать и оптимизировать этот процесс. Противники приводили пример, когда на территории муниципального района отсутствует полигон твердых бытовых отходов, районная администрация не может исполнять вопрос местного значения по утилизации и переработке отходов, поэтому поселения не могут отвечать за сбор и вывоз мусора.

Пятое место (43,5%) – организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Сторонники считают, что этот вопрос непосредственно направлен на жизнеобеспечение населения, поэтому должен решаться ближайшими к людям органами власти. Также обращается внимание на плохую транспортную доступность большинства сельских населенных пунктов от районных центров, что не позволит районной администрации на должном уровне решать эти вопросы в срочном порядке. Противники сетуют на отсутствие квалифицированных специалистов в поселковых администрациях и ратуют за управление всеми предприятиями ЖКХ района из единого центра.

В целом основная мотивация передачи тех или иных вопросов местного значения сельским поселениям или муниципальным районам – наличие или отсутствие квалифицированных кадров, потребности в централизованном или децентрализованном регулировании конкретного вопроса, а также удаленность территорий.

Вопрос анкеты: КАКАЯ СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЯВЛЯЕТСЯ ОПТИМАЛЬНОЙ ДЛЯ ВАШЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ?

Большинство голосов (37,0%) было отдано за такую модель органов местной власти, при которой представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования избираются на муниципальных выборах, а местную администрацию возглавляет глава муниципального образования.

Среди доводов в пользу этой модели отмечалось, что «данная модель самая демократичная и справедливая», «она уже работает и не следует ее разрушать, напротив, следует ее совершенствовать и укреплять финансовую основу», «любые изменения в модели повлекут, в первую очередь, необходимость увеличения средств бюджета на содержание органов местной власти».

Также высказывалось мнение, что на муниципальном уровне глава района в первую очередь является хозяйственником, в политической жизни участвует опосредованно, и, выбирая главу района, население выбирает человека, который будет прежде всего управлять районным хозяйством, а не осуществлять представительские функции.

При указанных обстоятельствах должность назначаемого “сити-менеджера” оправдана в крупных муниципальных образованиях (городских округах), а в небольших муниципалитетах не является обоснованной.

Второе место по числу голосов (24,6%) занимает модель, при которой представительный орган муниципального образования избирается из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов, избираемых представительными органами указанных поселений из своего состава, глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, а местную администрацию возглавляет глава муниципального района.

Сторонники этой модели приводят такие доводы: эта модель наиболее приемлема для муниципальных районов, так как позволяет одновременно сохранить привычную для населения систему избрания на прямых выборах главы муниципального образования, возглавляющего одновременно местную администрацию, сократить расходы на проведение выборов представительных органов, повысить мотивированность на решение вопросов местного значения депутатов сельских поселений, обеспечить прозрачность принимаемых решений для глав сельских поселений.

При этом представительство от поселений предлагается установить равным, в противном случае сельское поселение, в которое входит районный центр, будет неизбежно доминировать в представительном органе, что может негативно сказаться на решении вопросов местного значения иных поселений.

За модель, включающую должность «сити-менеджера» (главы местной администрации, назначаемого по контракту) и главу города, избираемого из состава представительного органа с исполнением полномочий его председателя, высказались только представители ЗАТО Северск, где эта модель реализуется в соответствии с законом РФ о закрытом административно территориальном образовании и установлена уставом Северска в 2010 году.

Полные результаты социологического опроса размещены на сайте Совета муниципальных образований Томской области в разделе «реформа МСУ» http://smo-tomsk.ru/235

*Андрей Барнашов*

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА УСТАМИ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА:

Ключом для понимания очередного этапа муниципальной реформы являются слова Владимира Путина, сказанные им ещё 8 ноября 2013 года на встрече с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований. Во вступительной речи Президент напомнил слова А.И.Солженицына о ценном опыте русских земств при строительстве современной России, посетовал на дисбаланс ресурсов и полномочий муниципалитетов, обещал защитить местное самоуправление от чрезмерного давления со стороны контрольно-надзорных органов.

Предлагаем вниманию читателей ряд цитат из этого выступления Президента России:

«…Дальнейшее развитие сильного, независимого местного самоуправления, конечно, одна из наших важнейших задач. Самое главное, муниципалитеты должны стать в полном смысле состоятельными, и прежде всего в финансовом плане...»

«…межбюджетные отношения не могут строиться исключительно по принципу «там отрезал, здесь – чуть-чуть прибавил»…»

«…наша общая задача – найти баланс между объёмами полномочий и объёмами ресурсов муниципалитетов. Но… работа по поиску этого баланса будет бесконечной, потому что мы всегда занимаемся перераспределением то полномочий, то финансовых ресурсов…»

«…Следует… закрепить чёткую ответственность, насколько это возможно, за каждым уровнем власти и установить долгосрочные правила игры… Полагаю, что Правительство совместно с представителями местного самоуправления… должно провести дополнительную инвентаризацию всех типов муниципалитетов и подготовить предложения о внесении необходимых изменений в законодательство. В том числе нужно уйти от размытых формулировок, конкретизировать понятия и направления полномочий, чётко развести их между разными типами муниципальных образований»

«…Особенно внимательно необходимо посмотреть на возможности сельских поселений. Здесь уровень власти фактически, надо это признать, всё-таки мало дееспособен. И не по своей собственной воле это произошло, а в силу объективных обстоятельств. Обязательств много, масса, можно сказать, а ресурсы минимальные. Получается, что власти сельских поселений объективно обречены на невыполнение своих обязательств…».

«…Нужно решать вопрос системно, балансировать доходы и полномочия, а не проводить бесчисленные проверки «для галки», назначать дисциплинарные взыскания, раздавать предписания, заранее зная, что выполнить их просто нереально…»

«…государственная и муниципальная власть должны работать, безусловно, как одна команда… И федеральный центр, и регионы, и каждое из более чем 23 тысяч наших муниципальных образований – от крупного городского округа до небольшого сельского поселения – все должны чувствовать, что работают в единой системе. У нас общие цели – развитие России и всех её территорий. Но общая цель одна, самая главная – благосостояние граждан Российской Федерации…».

(Стенограмма встречи Президента России Владимира Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований, 8 ноября 2013 года. Материалы с официального сайта Президента России: http://kremlin.ru/transcripts/19585)