

УТВЕРЖДЕН
решением Президиума Совета
муниципальных образований
Московской области
от _____ № _____

**Доклад Губернатору Московской области Б.В. Громову
о развитии местного самоуправления на территории
Московской области в 2007 году**

Реформа местного самоуправления в России вступает в свою завершающую стадию. Начался последний год переходного периода, установленного Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). С 1 января 2009 года все вновь образованные на территории России городские и сельские поселения приступят к осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения в полном объеме и перейдут на финансирование из средств собственных бюджетов.

Координацией деятельности по реализации реформы местного самоуправления на территории Московской области занимаются областные органы государственной власти (Московская областная Дума, Министерство по делам территориальных образований Московской области), органы межмуниципального сотрудничества (Совет муниципальных образований Московской области).

Несмотря на возможность возникновения череды конфликтов, спровоцированных необходимостью разграничения полномочий и муниципального имущества между районами и поселениями, удалось локализовать и минимизировать количество подобных конфликтов и выработать эффективные механизмы урегулирования возникающих разногласий. Многие споры удалось разрешить в досудебном порядке. Так, в рамках деятельности Комиссии по содействию развитию местного самоуправления в Московской области было рассмотрено 17 споров между

муниципальными образованиями по вопросу разграничения муниципального имущества между муниципальными районами и поселениями, входящими в их состав. Кроме того, в рамках Комиссии по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области при Совете муниципальных образований Московской области было рассмотрено 3 спора (по вопросам финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления вновь образованных поселений, разграничения муниципального имущества).

Кроме того, несмотря на неоднозначность Федерального закона № 131-ФЗ, отдельные положения которого замедляют развитие местного самоуправления в стране, противоречивость ряда его норм друг другу и иным федеральным нормативным правовым актам, путём совместной, скоординированной работы в Московской области удалось не допустить провала реформы, децентрализации власти. Таким образом, в области сохранилась устойчивая, проверенная временем и доказавшая свою эффективность вертикаль управления «Губернатор – районы – поселения», благодаря чему реформа не взбудоражила народ, не вызвала недовольства среди населения.

Таким образом, за отчётный период в Московской области удалось сохранить устоявшуюся систему управления, опирающуюся на муниципальные районы. Это очень важно, учитывая тот факт, что напрямую координировать деятельность 306 поселений, организовывать их взаимодействие между собой и с органами государственной власти, а также оказывать помощь в решении наиболее важных местных проблем без сильной районной власти практически невозможно. Представляется, что это особенно актуально в переходный период.

Проблема разграничения полномочий

Основа основ Федерального закона № 131-ФЗ, его краеугольный камень – закрепление собственных полномочий за каждым видом муниципальных образований (городским округом, районом, поселением) – является источником серьёзных проблем реформы местного самоуправления. Это обусловлено рядом причин. Так, Федеральный закон № 131-ФЗ использует для некоторых вопросов

местного значения и районов, и поселений одинаковые формулировки, что не позволяет достоверно определить, каким образом разграничены их полномочия по решению соответствующих вопросов местного значения. Кроме того, эти формулировки содержат специфические ключевые термины («организация», «создание условий», «обеспечение условий», «участие», «оказание содействия»), определения которым законодатель не даёт и которые также не позволяют сделать вывод о полномочиях, необходимых для решения соответствующих вопросов местного значения. Подобные неоднозначные формулировки могут привести к необоснованному предоставлению органам местного самоуправления финансовых и иных ресурсов для решения вопросов вне сферы местного самоуправления и, как следствие, создают условия для злоупотребления служебным положением.

Проблема разграничения полномочий затрагивает не только муниципальный, но и региональный уровень публичной власти.

В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по законодательному регулированию вопросов местного значения муниципальных образований. Таким образом, отсутствуют механизмы, позволяющие ликвидировать пробелы федерального законодательства в этой сфере на уровне регионов.

Вместе с тем, упорядочение предметов ведения муниципальных образований на региональном уровне в настоящее время невозможно и может быть осуществлено только посредством внесения изменений в федеральное законодательство, что объективно затрудняет решение этой задачи.

Кроме того, 131-ый Федеральный закон объективно не может учитывать специфику каждого муниципального образования. Поселения существенно отличаются друг от друга по финансово-экономическим, имущественным, кадровым возможностям, и некоторые из них не готовы осуществлять закреплённые за ними федеральным законодательством полномочия в полном объёме.

В связи с этим было бы целесообразно предложить Московской областной Думе воспользоваться правом законодательной инициативы и внести на

рассмотрение Государственной Думы законопроект, предусматривающий право субъектов Российской Федерации своими законами устранять пробелы федерального законодательства в сфере местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления

С 1 января 2009 года вновь образованные поселения начнут решать все вопросы местного значения, закреплённые за ними Федеральным законом № 131-ФЗ. В целях подготовки поселений Московской области к завершению переходного периода в трёх муниципальных районах (Сергиево-Посадский (в 9 поселениях), Люберецкий (в городском поселении Люберцы), Мытищинский (в 3 поселениях) Федеральный закон № 131-ФЗ в порядке эксперимента действует в полном объёме.

Указанный эксперимент дал положительный результат. Такой успех во многом обусловлен наличием необходимых ресурсов в этих районах, которые обеспечили надлежащее функционирование органов местного самоуправления входящих в их состав поселений.

В течение 2008 года будет продолжена начатая в 2007 году серьёзная, ресурсоёмкая работа, связанная с межеванием земель (установлением территориальных границ муниципальных образований на местности). Это повлечёт за собой внесение соответствующих изменений в законы о границах муниципальных образований Московской области, которые в настоящее время основываются на примерных картографических описаниях границ, в связи с чем эта деятельность должна осуществляться совместно с органами местного самоуправления муниципальных районов.

Своевременное выполнение указанной работы станет одной из важнейших задач органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области в 2008 году.

Необходимость усиления районной власти

Анализ сложившейся ситуации в сфере местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что после завершения переходного периода ряд

поселений окажется не в состоянии самостоятельно, без помощи районов решать закреплённые за ними вопросы местного значения, так как не обладают необходимыми для этого ресурсной базой и кадровым потенциалом. В этой ситуации поселениям целесообразно использовать предусмотренный законодательством механизм передачи соответствующих полномочий по соглашениям органам местного самоуправления муниципальных районов.

В сложившихся условиях первоочередное значение имеет укрепление взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления Московской области, прежде всего, по финансово-экономическому направлению.

С этой целью в настоящее время в Московской областной Думе рассматривается проект областного закона «О промышленных округах Московской области», основной идеей которого является создание благоприятных условий для развития экономического и научного потенциала Московской области, привлечения инвестиций в экономику и социальную сферу посредством образования промышленных округов на территории Московской области. Следствием создания промышленных округов станет развитие муниципальных образований Московской области и решение проблемы выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности.

С 1 января 2009 года, после завершения переходного периода в компетенции районов останутся только вопросы местного значения межпоселенческого характера, что значительно ослабит районную власть.

Вместе с тем, муниципальные районы являются основным связующим звеном при взаимодействии органов местного самоуправления поселений и органов государственной власти Московской области. Учитывая большое количество городских и сельских поселений (306), наибольшая оперативность и эффективность такого взаимодействия будет достигаться именно через органы местного самоуправления муниципальных районов. Ослабление районной власти приведет к ослаблению связей между поселениями и областью и, как следствие, ухудшению управляемости территориями как на местном, так и на государственном уровне.

Муниципальные районы также выполняют координирующую функцию, объединяя ряд поселений, расположенных на соответствующих территориях. Такое структурирование муниципальных образований позволяет более эффективно организовывать проведение крупных мероприятий областного масштаба, координировать действия органов местного самоуправления муниципальных образований при решении совместных вопросов местного значения. Вместе с тем, для эффективного выполнения указанных функций необходима сильная районная власть.

Кроме того, ослабление связей между муниципальными районами и поселениями приводит к тому, что определённые финансово-промышленные группы пытаются оказывать давление на органы местного самоуправления поселений с целью лоббирования собственных интересов на территориях таких поселений.

Таким образом, представляется целесообразным сохранить значение муниципальных районов как основного звена местного самоуправления в Московской области и после завершения переходного периода.

При этом укрепление районной власти возможно двумя способами.

а) Посредством передачи основных вопросов местного значения в районы по соглашениям с оставлением у поселений минимума полномочий.

К плюсам такого подхода можно отнести безусловную концентрацию властных полномочий по решению вопросов местного значения на районном уровне, централизацию местной власти, оптимизацию взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Московской области.

Вместе с тем, такая реализация данного варианта имеет определенную сложность. Следствиями его применения могут стать конфликты между органами местного самоуправления поселений и районов, связанные с разграничением полномочий и муниципального имущества, а также разногласия с федеральной властью, которая считает такой путь регрессивным и препятствующим реализации реформы местного самоуправления.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, передача полномочий от поселений районам возможна только в добровольном порядке на основании двустороннего соглашения между ними.

б) Укрепление районной власти возможно также посредством передачи отдельных государственных полномочий Московской области на уровень муниципальных районов.

Анализ и обобщение опыта субъектов Российской Федерации по передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления муниципальных образований выявили высокую эффективность такого пути развития местного самоуправления.

Учитывая сохранение собственных полномочий по решению вопросов местного значения за вновь образованными поселениями в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, указанный вариант повышения значимости муниципальных районов представляется оптимальным.

Помимо передачи отдельных государственных полномочий на районы может быть возложено также внедрение и контроль за реализацией областных целевых программ, в которых участвуют органы местного самоуправления поселений, входящих в состав соответствующего района.

Другой формой поддержки районов может стать сохранение за ними контроля за жилищно-коммунальным комплексом соответствующих территорий. Это является одним из важных вопросов, который требует серьезной доработки в 2008 году. Таким образом, было бы целесообразно предложить Московской областной Думе воспользоваться правом законодательной инициативы и внести на рассмотрение Государственной Думы законопроект, предусматривающий внесение изменений в федеральное законодательство в соответствующей части.

Кроме того, не менее важно обеспечить взаимодействие вновь образованных поселений с муниципальными районами при решении вопросов местного значения. С этой целью на территории каждого муниципального района предлагается создать организацию межмуниципального сотрудничества (координационно-консультативный совет, коллегию по местному

самоуправлению, совет муниципальных образований района) в состав которой, помимо представителей органов местного самоуправления, могут войти представители центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, Московской областной Думы, заинтересованных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Создание таких организаций повысит эффективность управления территорией, позволит совместно решать вопросы социально-экономического развития и жизнеобеспечения населения, а также стабилизировать общественно-политическую ситуацию на территории района.

Реализация такого подхода позволит сохранить муниципальные районы как основное звено системы местного самоуправления в области.

Следует отметить, что реализация изложенной концепции может не найти поддержки со стороны нового руководства Министерства регионального развития Российской Федерации, которое последовательно проводит политику полной самостоятельности поселений, их независимости от районов.

Переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих

Одной из важных проблем местного самоуправления последних лет является кадровый вопрос. Создание поселенческого уровня муниципальных образований привело к значительному увеличению числа муниципальных служащих и обусловило дефицит квалифицированных специалистов в сфере местного самоуправления. Кроме того, действующие в настоящее время нормативы численности муниципальных служащих являются недостаточными для обеспечения надлежащей деятельности органов местного самоуправления, в связи с чем было бы целесообразно пересмотреть такие нормативы в сторону увеличения.

Совет муниципальных образований Московской области активно участвует в создании и развитии системы подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Так, Советом поддержана инициатива Московского

областного учебного центра «Нахабино» по созданию пилотной сети межмуниципальных методических центров Московской области. В процессе консультаций с муниципальными образованиями Московской области достигнута договоренность о создании ряда учебно-методических кабинетов на базе нескольких муниципальных районов Московской области. Созданная система позволит существенно сэкономить расходы на обучение муниципальных служащих и может функционировать при минимальном техническом оборудовании.

В отчётном году при участии Управления государственной и муниципальной службы Московской области Советом проведён семинар по вопросам реализации законодательства о муниципальной службе, в котором приняли участие и юридические, и кадровые службы администраций муниципальных образований. На семинаре, наряду с новеллами законодательства о муниципальной службе, был затронут ряд проблемных вопросов, в том числе отсутствие в новом законе статьи, предусматривающей возможность профессиональной переподготовки для муниципальных служащих.

В связи с этим по итогам семинара Совет разработал и направил на рассмотрение в Московскую областную Думу в установленном порядке законопроект, предусматривающий возможность направления муниципальных служащих не только на повышение квалификации, но и на профессиональную переподготовку.

Разграничение муниципального имущества

К настоящему времени в области завершается наиболее трудоёмкая работа – разграничение муниципального имущества между районами и вновь образованными в их составе поселениями в соответствии с Законом Московской области от 02.11.2005 № 231/2005-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений на территории Московской области в переходный период». В настоящее время имущество полностью разграничено в 22 муниципальных районах. В 12 районах

имущество передано ещё не всем поселениям – по некоторым объектам имеются разногласия. И в 2 районах (Люберецкий и Каширский) муниципальное имущество пока не разграничено. Полностью эта работа будет завершена в первом квартале 2008 года.

Все споры, возникавшие между сторонами в процессе разграничения имущества, рассматривались на заседаниях Комиссии по содействию развития местного самоуправления в Московской области и Комиссии по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области при Совете.

В целях укрепления межмуниципальных связей и развития межмуниципального сотрудничества при Совете образована Комиссия по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области. Комиссия рассматривает споры в порядке досудебного регулирования, что позволяет значительно сократить сроки разрешения разногласий между муниципалитетами. Таким образом, работа Комиссии по урегулированию споров эффективно дополняет деятельность Комиссии по содействию развития местного самоуправления в Московской области в части решения вопросов, связанных с разграничением муниципального имущества.

Работа по разграничению муниципального имущества оказалась наиболее ресурсоёмкой, но большая её часть была выполнена в предельно сжатые сроки. Это значительный успех Московской области, который стал возможным благодаря скоординированной, эффективной работе Министерства по делам территориальных образований Московской области, Московской областной Думы, Совета муниципальных образований Московской области, глав и советов депутатов областных муниципалитетов.

Кроме того, требуют решения следующие вопросы:

1) На территории некоторых муниципальных образований находится бесхозное имущество, в отношении которого необходимо оформить соответствующие права;

2) В отношении ряда объектов, переданных вновь образованным поселениям, не проведена процедура регистрации права собственности.

В целях решения этих и других вопросов имущественного характера было бы целесообразно предложить Министерству имущества Московской области в 2008 году разработать соответствующие методические материалы.

Бюджетный процесс

С 1 января 2009 года вновь образованные поселения получают собственные бюджеты. В рамках подготовки к этому целесообразно обобщить опыт вновь образованных поселений по исполнению их расходных обязательств в 2008 году и учесть такой опыт при формировании бюджетов поселений на 2009 год. Так, в ближайшее время в Мытищинском муниципальном районе планируется проведение совместного выездного заседания Комитета по вопросам бюджета, финансовой и налоговой политики и Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы для изучения опыта бюджетирования поселений Мытищинского района.

В целях подготовки вновь образованных поселений к исполнению ими собственных бюджетов было бы целесообразно предложить Министерству финансов Московской области разработать методические материалы в сфере бюджетного процесса.

Закрепление Бюджетным кодексом Российской Федерации доходных источников за бюджетами различных уровней, в том числе установленные нормы зачисления налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов, ведёт к увеличению диспропорций в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а, следовательно, к дальнейшему росту их различий по финансовым возможностям исполнения своих расходных обязательств.

При этом не учитывается уникальная специфика и условия осуществления деятельности для каждого типа муниципальных образований. Таким образом, единый подход применяется как к городским поселениям с развитой инфраструктурой и значительным экономическим потенциалом, так и к сельским поселениям с депрессивной экономикой.

Установление фиксированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов (соответственно 10 и 20 процентов) позволяет отдельным поселениям в составе муниципальных районов формировать бюджеты в объемах, значительно превышающих их потребность для реализации полномочий по решению вопросов местного значения.

В связи с перераспределением финансовых ресурсов в пользу наиболее экономически развитых поселений муниципальные районы и часть поселений в их составе, не располагающие такими финансовыми возможностями, окажутся без необходимых средств на решение своих расходных обязательств.

В сложившейся ситуации инструментом, позволяющим обеспечить более эффективное расходование бюджетных ресурсов, является предоставленное законодательством право устанавливать на переходный период в пределах суммы нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации для бюджетов муниципальных районов и поселений, иные единые нормативы отчислений налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений и муниципальных районов. В целях уменьшения дифференциации муниципальных образований по финансовым возможностям этот механизм целесообразно сохранить и после завершения переходного периода. В связи с этим было бы целесообразно предложить Московской областной Думе воспользоваться правом законодательной инициативы в Государственной Думе с целью изменения федерального законодательства в соответствующей части.

Кроме того, следует отметить, что в настоящее время самодостаточные муниципальные образования практически не имеют стимула к развитию, так как зарабатываемый ими «излишек» ресурсов направляется на финансовую поддержку дотационных муниципалитетов. В связи с этим в дальнейшем было бы целесообразно рассмотреть возможность изменения системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Московской области

с целью стимулирования районов, привлекающих инвестиции и наращивающих налогооблагаемую базу.

Проблема межличностных конфликтов

Серьёзное опасение вызывает распространение межличностных конфликтов между главами муниципальных образований. Помимо очевидно негативного воздействия на эффективность межмуниципального сотрудничества и социально-экономическую обстановку в области, такие разногласия имеют ещё один, политический, аспект. Межличностные конфликты глав муниципалитетов могут негативно отразиться на избирательных кампаниях глав районов в 2008 году.

В целях профилактики и урегулирования межличностных конфликтов следует укреплять взаимодействие между главами муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества. Решению этой задачи, в частности, может способствовать создание в каждом муниципальном районе организации межмуниципального сотрудничества (координационно-консультативного совета, коллегии по местному самоуправлению, совета муниципальных образований района), в состав которой войдут главы района и поселений в его составе.

Деятельность Совета муниципальных образований Московской области

С момента своего создания Совет муниципальных образований Московской области принимает непосредственное участие в реализации реформы местного самоуправления.

Приоритетным направлением работы Совета является оказание помощи (организационной, правовой, методической) областным муниципальным образованиям. В этих целях с сентября 2006 года регулярно разрабатываются типовые муниципальные правовые акты в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований Московской области.

К настоящему моменту разработано более 30 типовых муниципальных правовых актов, которые наряду с модельными уставами вошли в сборник, переданный во все муниципальные образования. Указанные наработки легли в основу системы муниципальных правовых актов вновь образованных поселений Московской области.

В порядке реализации права законодательной инициативы в Московской областной Думе Советом был разработан ряд законопроектов, вносящих изменения в Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Совет на регулярной основе проводит семинары-совещания с представителями администраций муниципальных образований по актуальным вопросам местного самоуправления.

В 2006 году Совет вступил в Общероссийский конгресс муниципальных образований и является одним из наиболее активных его членов. Кроме того, в рамках межмуниципального сотрудничества развивается взаимодействие Совета с объединениями муниципальных образований других субъектов Российской Федерации.

Представители Совета регулярно принимают участие в российских и международных научно-практических конференциях, «круглых столах», семинарах, посвященных проблемам в области местного самоуправления. Члены Совета участвуют в заседаниях Комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы, Комиссии по содействию развитию местного самоуправления в Московской области, в работе Коллегии Министерства по делам территориальных образований Московской области.

Таким образом, Совет постоянно информирует муниципальные образования об изменениях в российском и международном законодательстве, о практике межмуниципального сотрудничества, о положительном опыте реализации реформы местного самоуправления. Мероприятия, проводимые Советом и с его участием, регулярно освещаются местными, областными и федеральными средствами массовой информации.

Помимо этого, Совет принимает активное участие в программах подготовки и переподготовки государственных гражданских и муниципальных служащих. В рамках этого направления Совет сотрудничает с Московским областным учебным центром «Нахабино», в том числе по вопросам реализации пилотного проекта по созданию сети межмуниципальных учебно-методических кабинетов на базе 3-х муниципальных районов Московской области.

Заключение

Обобщая итоги реализации реформы местного самоуправления в Московской области, следует отметить, что несмотря на неблагоприятные условия, созданные Федеральным законом № 131-ФЗ, направленные на децентрализацию системы управления в субъектах Российской Федерации и ослабление районного уровня местной власти, в области удалось сохранить равновесие между всеми звеньями системы местного самоуправления.

В 2008 году в области предстоит интенсивная работа, связанная с межеванием земель, оптимизацией системы межмуниципального сотрудничества, наделением муниципальных районов рядом отдельных государственных полномочий, завершением процесса разграничения муниципального имущества между районами и поселениями.

Успешное решение этих и других задач зависит от скоординированной работы органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления и организаций межмуниципального сотрудничества.

Развитие местного самоуправления в Московской области также будет во многом зависеть от позиции федеральных органов власти по отношению к реформе в целом. Эффективно влиять на эту позицию Московская область может посредством реализации права законодательной инициативы Московской областной Думы в Государственной Думе Российской Федерации.

Кроме того, в декабре 2007 года образован Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, в который также вошли представители Московской области. Представляется, что

указанный орган станет эффективным инструментом реализации реформы на всей территории страны.