# Предложения по уточнению общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации от Совета муниципальных образований Ленинградской области.

**1.            Реформирование территориальной организации  местного самоуправления.**

                В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-Ф «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

                Таким образом, целью местного самоуправления  является реализация интересов населения.

                Границы муниципальных образований устанавливаются статьей 11 этого закона в зависимости от плотности сельского населения  двумя способами:

                - в состав территории сельского поселения входят только земли населенных пунктов, с административным центром в одном из них.

При этом, территория сельского поселения является  дискретной. Остальные земли являются межселенными территориями, входящими в состав муниципального района;

                -  в состав территории  поселения, кроме земель населенных пунктов, включаются земли остальных  6 категорий землепользования. За муниципальными районами земель не числится.

                Местное самоуправление в Ленинградской области организовано вторым способом.

                Важно отметить, что из 6-ти категорий землепользования право распоряжения землей сохраняется за субъектом РФ на землях сельскохозяйственного назначения, остальные земли – прерогатива РФ.

                Вместе с государственными землями к органам местного самоуправления поселений перешел ряд полномочий, не имеющих отношения к нуждам населения.

Только некоторые из них:

- разработка генеральных планов

поселений.. Вместо 2,8% земель населенных пунктов в  Ленинградской области  органы местного самоуправления поселений должны

   разработать генеральные планы на 100% земель Ленинградской области;

-  муниципальный земельный контроль по

всем категориям земель, 6 из которых - государственные;

-   изъятие земель сельскохозяйственного назначения  у  неэффективных собственников,  при том, что этими  землями распоряжается субъект РФ;

- взаимодействие с крупными компаниями по землеотводам, землепользованию протяженных объектов;

-    мероприятия ГО и ЧС  не только в населенных пунктах, но и на землях государственной формы собственности.

Предложение:  исключить из Федерального закона №131  форму территориальный организации местного самоуправления без межселенных территорий,  передав межселенные территории -  муниципальным районам.

Территорию поселений образовать как совокупность дискретных участков земель  населенных пунктов. Таким образом -  местное  самоуправление организуется там, где фактически проживает население.

**2.   Возможность реорганизации муниципальных районов.**

Считаем одной из главной проблем действующей системы местного самоуправления (далее -МСУ) в РФ её двухуровневость, а именно наличие на территории двух муниципальных образований поселения и района. Несмотря на предусмотренную федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее 131-ФЗ) самостоятельность и неподчиненность данных муниципальных образований друг другу, по факту вопрос кто главнее в принятии решений существует и часто мешает нормальной деятельности и взаимодействию муниципальных районов и поселений. Добавляет проблем в это взаимодействие и право передачи полномочий поселений в муниципальный район, и право ликвидации администраций районных центров, которые по факту часто начинают трактоваться не как право, а как обязанность. В тоже время наличие двухуровневости не является обязательным, так как Европейская хартия МСУ, ратифицированная РФ в полном объеме, не предусматривает двух уровней МСУ.

Учитывая вышесказанное, а также необходимость обеспечить максимальную близость и доступность муниципальной власти для населения считаем необходимым ликвидировать двухуровневость МСУ в РФ путем ликвидации двух типов муниципальных образований предусмотренных 131-ФЗ, а именно:

муниципальных районов и городских округов, а всю систему МСУ формировать на уровне поселений. Заодно предлагаем при осуществлении данной реформы отказаться от наименований муниципальных образований городское и сельское поселения, заменив их на городские и сельские муниципалитеты.

В тоже время необходимо учитывать возникающую в данном случае проблему взаимодействия органов исполнительной власти субъектов федерации с большим количеством муниципалитетов напрямую, предлагаем дополнить действующую отраслевую систему организации органов региональной власти территориальными структурами, которые могут быть созданы на базе существующих администраций муниципальных районов. Для реализации

данного предложения считаем необходимым дополнить п.4 ст.17 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее 184-ФЗ) следующим абзацем: «Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации должна включать отраслевые и территориальные подразделения».

В качестве обеспечения единообразия организации исполнительных органов власти субъектов Федерации на всей территории РФ считаем возможным определение в 184-ФЗ основных полномочий исполняемых территориальными органами исполнительной власти субъектов федерации; например:

- обеспечение координации и взаимодействия всех территориальных органов государственной власти, силовых и контролирующих структур на территории.

- организация координации и взаимодействия органов МСУ на территории между собой и с органами исполнительной власти субъекта федерации.

- контроль за организацией предоставления государственных услуг региональными органами исполнительной власти, особенно в части услуг здравоохранения, общего среднего и дополнительного образования, социальной защиты, детских дошкольных учреждений, либо организация  данных услуг.

- исполнение функций единого организатора контроля за деятельностью органов МСУ.

Также считаем необходимым внести в ст.8 131-ФЗ дополнительный пункт следующего содержания: «В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления в каждой административной территории-районе субъекта Российской Федерации образуется совет оганов местного самоуправления. В состав данного совета должны входить представители от представительных и исполнительно-распорядительных органов всех муниципальных образований»..

**3. Учреждение органов местного самоуправления на уровне районов крупных городов.**

Так как города имеют единую систему городского хозяйства и инженерной инфраструктуры считаем создание внутри городских полноценных органов МСУ невозможным. Развитие местного самоуправления в крупных городах и

приближение его к населению вполне возможно через систему территориального общественного самоуправления (далее ТОС) предусмотренную 131-ФЗ.

В тоже время считаем необходимым дополнить 131-ФЗ положениями, делающими систему ТОС более привлекательной для населения и в плане полномочий передаваемых ТОС  на реализацию, и в части финансового обеспечения деятельности ТОС.

**4. Развитие местного самоуправления в сельской местности.**

Предлагается углубить местное самоуправление в сельской местности за счет вовлечения  сельских населенных пунктов в систему местного самоуправления, что открывает широкие возможности для повышения  его

эффективности и в значительной мере снимает дефекты, протекающего в настоящее время процесса укрупнения поселений. В качестве первоочередной меры следовало бы принять решение, не допускающее упразднение существующих сельских поселений без одновременного  решения вопросов создания на этих территориях иных форм организации местного самоуправления, например старост,  как в Ленинградской области и  наделение их финансовыми ресурсами.  Свою смету доходов и  расходов должен иметь каждый населенный пункт с  числом жителей свыше 100, а может быть и 50 человек. Это  ключевой момент, так как без денег никакого самоуправления нет.

**5. Определение публичных полномочий, реализациях которых целесообразна на местном уровне.**

Два существенных отступления:

Первое: Обращаем внимание на частую путаницу двух терминов: полномочия МСУ и вопросы местного значения, которая к сожалению допускается в многих документах и выступлениях. Первичны вопросы местного значения, которые определяют те области жизнедеятельности ответственность, за которые несет МСУ. Полномочия же это образно говоря инструменты, которыми может пользоваться МСУ для решения вопросов местного значения. В связи с вышесказанным далее будем говорить про вопросы местного значения, а не про полномочия.

Второе: Правильнее сначала определить какие вопросы местного значения должно решать МСУ в интересах местного населения, и уже потом исходя из этого, определять финансовые потребности МСУ, и ни в коем случае не наоборот.

При определении вопросов местного значение необходимо исходить из следующих принципов:

- вопросы местного значения должны определять повседневную жизнь населения, быть видимы и постоянно значимы для большинства населения муниципалитета.

- вопросы местного значения должны решаться в пределах одного муниципалитета без взаимного влияния соседних муниципалитетов.

- вопросы местного значения не должны иметь общегосударственный, общенациональный, межмуниципальный характер.

Предлагаем в качестве основы использовать действующие вопросы местного значения определенные ст.16 131-ФЗ для городского округа, как суммы вопросов местного значения муниципальных районов и поселений. В приложении приведены в табличном виде наши предложения по определению вопросов местного значения, которые мы предлагаем закрепить за муниципалитетами и которые мы предлагаем перевести в ранг государственных вопросов подведомственных субъектам федерации.

Также необходимо внимательно изучить, проанализировать и распределить и иные вопросы и права местного значения, которые устанавливают другие федеральные законы.

Так, например; права определенные п.10 ст.3 Федерального закона от 25.10.2001г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного Кодекса РФ»: «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» должны быть переданы муниципалитетам.

**6. Определение финансовых потребностей муниципальных образований для реализации вопросов местного значения.**

Финансовое обеспечение деятельности МСУ является наиболее сложным вопросом, так как для его решения необходимо обеспечить взаимоувязку финансовых потребностей МСУ, субъектов федерации и федеральных органов государственной власти. Предлагается решать данный вопрос в три этапа.

                Первый этап: За муниципалитетами закрепляются действующее сегодня финансовое обеспечение муниципальных районов и поселений, с увеличением доли отчислений НДФЛ до 50%, закреплением отчислений в размере 50% транспортного налога. Система оплаты НДФЛ изменяется с оплаты по месту работы на оплату по месту проживания.

                Второй этап: Министерство регионального развития совместно с Министерством финансов разрабатывают систему удельных стандартов (в расчете на 1 жителя, на 1 рабочее место, на 1 м2 дорог, на 1 м2 дворовых территорий и т.д.) минимального финансового обеспечения каждого вопроса местного значения.

                Третий этап: на основе разработанных стандартов разрабатывается федеральный закон «О финансовом обеспечении местного самоуправления в РФ». Данным законом должна быть введена система бюджетного выравнивания и дотирования МСУ в целях финансового обеспечения всех муниципалитетов на уровне не ниже минимальных удельных стандартов финансового обеспечения.

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

Для решения данного вопроса необходимо более активно использовать систему ТОС предусмотренную ст.27 131-ФЗ. В настоящее время ТОСы развиваются не очень активно, в первую очередь потому что законом определена цель деятельности ТОС – реализация собственных инициатив по вопросам местного значения, и не определено финансовое обеспечение деятельности ТОС. Также не определены четко размеры территории ТОС, права, полномочия, ответственность. Предлагаем внести в 131-ФЗ следующие дополнения и изменения, которые сделают ТОС более привлекательными для активных жителей.

- определить территорию ТОС, как один или несколько кварталов, ограниченных улицами общегородского значения.

- определить максимальную и минимальную численность жителей ТОС. Это может быть как абсолютное значение, например от 1 до 5 тыс.чел., так и относительное значение, например от 5% до 20% жителей муниципалитета.

- определить цели деятельности ТОС как, самостоятельное и под свою ответственность решение жителями части вопросов местного значения.

- определить вопросы местного значения, которые могут решаться самостоятельно ТОС в пределах своей территории. Например:

                ∙ обеспечение функционирования парковок (парковочных мест);

                ∙  участие в профилактике терроризма и экстремизма;

                ∙ обеспечение первичных мер пожарной безопасности;

                ∙ создание условий для массового отдыха жителей ТОС и организация обустройства мест массового отдыха населения;

                ∙ обеспечение условий для развития на территории ТОС физической культуры и массового спорта;

                ∙ организация благоустройства территории ТОС (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);

- определить минимальный объем финансовых средств местных бюджетов направление использования, которых определяется органами управления ТОС. Например не менее 20% собственных доходов местного бюджета должны расходоваться на мероприятия определенные ТОС, пропорционально численности (пример: численность жителей муниципалитета – 20 тыс.чел., собственные доходы

муниципалитета 100 млн.руб., численность жителей конкретного ТОС – 2 тыс.чел. Объем финансовых средств направляемый на мероприятия конкретного ТОС:

(2000чел/20000чел)\*100 млн.руб.\*20% = 2 млн.руб.).

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

Для формирования полноценного кадрового резерва необходимо в первую очередь повысить имидж муниципального служащего, привлекательность муниципальной службы.

К сожалению, СМИ, в основном, преподносят негативные сведения о деятельности высших чинов муниципальной службы - глав муниципалитетов, глав администраций. При этом совершенно не освещается в региональных и федеральных СМИ деятельность основного костяка МСУ, среднего уровня муниципальных служащих, начальников отделов в маленьких администрациях, главных и ведущих специалистов и именно в этих должностях и ощущается острая нехватка квалифицированных, молодых кадров.

Вопрос повышения привлекательности муниципальной службы вопрос многогранный. Для его решения надо заниматься и увеличением денежного содержания муниципальных служащих, и создавать программу повышения имиджа

служащего на федеральном и региональном уровнях, и с особой осторожностью подходить к вопросам бездумного сокращения служащих, особенно при одновременном росте вопросов местного значения (пример по МО «Кировск». 2006 год: количество вопросов местного значения – 22, нормируемое число муниципальных служащих - 39. 2013 год:  количество вопросов местного значения – 39, нормируемое число муниципальных служащих – 23).

Для обеспечения понятной и честной ротации управленческих кадров необходимо на федеральном уровне составить нечто похожее на «Табель о рангах» введенный Петром-1. Данный документ даст понятие сопоставимости уровней должностей различных федеральных, региональных и муниципальных органов. Также одинаковыми должны быть и квалификационные требования к сопоставимым должностям. При таком подходе государственные и муниципальные служащие будут точно знать уровни должностей в иных органах управления, на которые они могут претендовать, исходя из своей квалификации и интересов.

**9. Избирательная система выборов органов МСУ.**

Представительный орган МСУ должен выбираться прямым всеобщим тайным голосованием по мажоритарным округам, без участия партийной системы.

Сохранить два варианта избрания высшего должностного лица местного самоуправления: всеобщим прямым тайным голосованием или выбором депутатами представительного органа из своего

состава. Во втором случае он одновременно является председателем представительного органа. Выбор варианта избрания мэра определяется уставом муниципалитета.

**10. Обеспечение финансовой самостоятельности МСУ.**

Финансовая самостоятельность МСУ и законодательно закрепленное право участия населения в формировании и утверждении местного бюджета – основа реального МСУ. К сожалению, в настоящее

время эта основа действиями прокуратуры и судов существенно подрывается.

Пример: состояние дорог, тротуаров, пешеходных дорожек и благоустройства в общем в большинстве муниципалитетов оставляет желать лучшего. Правильнее было бы сразу решить все эти вопросы, но денег никогда на все сразу не хватит, и главным становится определение приоритетов в интересах большинства населения муниципалитета. Для этого существует законодательно определенная процедура подготовки, рассмотрения и принятия местного бюджета с участием населения на всех этапах. В результате всех этапов рождается компромиссный, но сформированный в интересах большинства бюджет. Однако, отдельные жители могут, игнорируя бюджетный процесс, не принимая участия в публичных слушаниях по бюджету, просто написать жалобу в прокуратуру на ненадлежащее состояние, например, тротуаров около своего дома. Прокуратура, также, не принимая во внимание особенности бюджетного процесса,  подают иски в суд с требованием привести ремонт конкретных тротуаров. Суды, также, не учитывая финансовые возможности МСУ, принимают решение об обязании муниципалитета отремонтировать тротуары.

В одном из решений суд даже вывел универсальную формулу: «Действующее законодательство не связывает реализацию полномочий органов МСУ с наличием финансовой возможности».. Таким образом, публичная процедура и непосредственное участие населения в формировании местного бюджета подменяется фактически закрытой процедурой в интересах конкретных лиц (заявителей) в ущерб большинству населения муниципалитета.

Необходимо законодательно закрепить приоритет публично принятого местного бюджета перед заявлениями и исками частных или иных, в том числе контролирующих лиц, в случае если реализация их требований вызывает

необходимость финансирования из местного бюджета.

**11. Нормирование численности муниципальных служащих.**

В настоящее время в силу положений Бюджетного Кодекса РФ муниципалитеты, обладающие достаточно квалифицированными работниками, способными подготовить большое количество документов для участия в региональных и федеральных программах, способными добиться права участвовать в этих программах, обладающими собственными финансовыми ресурсами для софинансирования программ, не являющиеся дотационными попадают под нормирование расходов на оплату труда работников и содержание органов МСУ. Таким образом, чем лучше работает администрация МСУ, тем больше её нормируют.

Данный факт на наш взгляд вызван нелогичностью положений п.2,3,4 ст.136 Бюджетного Кодекса РФ, а именно включением субсидий в определение размеров межбюджетных трансфертов, от доли которых в собственных доходах

местных бюджетов и определяется уровень нормирования.

Предлагаем в п.2,3,4 ст.136 Бюджетного Кодекса РФ внести изменения и начало каждого пункта изложить следующим образом: «Муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субсидий, субвенций, а также межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными

соглашениями) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала…», далее по тексту.

Slavgorodsky Vladimir Viktorovich

email: [admsablino@mail.ru](mailto:admsablino@mail.ru)