О некоторых проблемах в управлении развитием муниципального сектора экономики Камчатского края

Б.А. Невзоров

Невзоров Борис Александрович – председатель Законодательного собрания Камчатского края

Проведение в России нового этапа реформирования местного самоуправления, нестабильность ситуации в социально-экономической сфере и развитие конкуренции между муниципальными образованиями обуславливают возрастающую роль муниципальных органов власти и управления в развитии территорий. В этих условиях адекватным процессом на муниципальном уровне является формирование эффективного управления, которое не только способствует выражению активной позиции муниципальных образований, но и, как свидетельствует мировой опыт, служит важным фактором их комплексного социально-экономического развития, прямого влияния на эти вопросы кадровой политики. Этим вопросам и посвящена статья, предлагаемая вниманию читателей журнала.

Местное самоуправление в Российской Федерации, признаваемое и гарантируемое Конституцией Российской Федерации, – «… самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (1).

В условиях развития местного самоуправления в России, приобретения самостоятельности и экономической независимости местным сообществом, особую значимость приобретают вопросы экономического обеспечения его жизнедеятельности.

Исторический опыт свидетельствует, что в любом демократически развивающемся государстве местное сообщество способно самостоятельно регулировать свое экономическое пространство в городах, районах и поселках, если ресурсы, имеющиеся в его распоряжении, эффективно используются для создания общественных благ в интересах населения.

В современных условиях местное самоуправление в России переживает серьезные институциональные и структурные преобразования. Одним из направлений реформирования является создание условий для обеспечения финансовой независимости муниципальных образований с целью реализации собственной экономической политики, направленной на успешное развитие потенциала территории и максимальное удовлетворение интересов населения. Прежде всего, это касается управления муниципальным сектором экономики, безусловно, оказывающим существенное влияние на экономику региона и благосостояние жителей края.

В результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа 1 июля 2007 года был образован новый субъект Российской Федерации – Камчатский край. Переходный период для формирования правового ландшафта Камчатского края действует до 31 декабря 2008 года.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Камчатской области и Корякском автономном округе проведена реформа местного самоуправления. В результате реформы в системе местного самоуправления произошли существенные изменения (2).

На территории Камчатского края образованы 68 муниципальных образований, в том числе: 3 городских округа, 11 муниципальных районов, 5 городских поселений и 49 сельских поселений. Во всех муниципальных образованиях в Камчатском крае избраны главы и сформированы администрации. Представительные органы муниципальных образований сформированы в 66 муниципальных образованиях, в 2-х полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан.

Органам местного самоуправления законами Камчатского края передано 14 отдельных государственных полномочий края.

Общий объем финансирования, передаваемого муниципальным образованиям в Камчатском крае на исполнение отдельных государственных полномочий из краевого бюджета в 2008 году, составляет 911 592,54 тыс. руб.

Не вызывает сомнений, что общий замысел реформы местного самоуправления, ее декларируемые базовые принципы имеют, бесспорно, позитивный характер. В то же время, как во всяком большом деле, практическая реализация Федерального закона №131-ФЗ выявляет множество нерешенных проблем, коллизий и недостатков, которые чаще всего прячутся в частностях, в деталях. Эти частности начинают проявляться при первых шагах по реализации закона и нередко дают результаты, прямо противоположные изначальным замыслам (“хотели – как лучше, получилось – как всегда”). Мониторинг хода реформы показывает, что реализация некоторых важных положений Федерального закона №131-ФЗ во многих российских регионах сталкивается со значительными трудностями (5).

С момента принятия Федерального закона №131-ФЗ в него внесено 34 законодательных акта, существенно изменивших первоначальное значение многих статей данного Закона. Такая динамика внесения изменений в Федеральные законы затрудняет формирование нормативной базы муниципальных образований Камчатского края, что усугубилось в переходный период, особенно во вновь образованных муниципальных образованиях.

Появились сложности с процедурой внесения изменений и дополнений в Уставы муниципальных образований. Данная процедура осложнена тем, что принятие каждого проекта муниципального правового акта требует вынесения на публичные слушания (кроме отдельных случаев, указанных в пункте 1 части 3 статьи 28 Федерального закона №131-ФЗ). Не секрет, что процедура организации и проведения публичных слушаний затратная и растянута во времени.

Действующая редакция Федерального закона №131-ФЗ обязывает проводить публичные слушания по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в большинстве случаев, не предусматривающих альтернативных вариантов решения (4).

В таких случаях, как и в случаях внесения изменений на основании решения суда, процедура обязательного проведения публичных слушаний не только не оправдана (затягивает процесс приведения в соответствие уставов муниципальных образований, приводит к ненужным финансовым затратам дотационных местных бюджетов), но и дискредитирует саму идею публичных слушаний в глазах населения.

Для устранения указанных противоречий Законодательное собрание Камчатского края совместно с правительством Камчатского края готовят законодательную инициативу о внесении изменений в статью 28 Федерального закона №131-ФЗ в части исключения публичных слушаний из процедуры внесения изменений в уставы муниципальных образований, в тех случаях, если проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования разработан в связи с изменениями в федеральном законодательстве, не предусматривающими альтернативных вариантов решения, либо – на основании решения суда.

Продолжающееся законодательное расширение перечней вопросов местного значения муниципальных образований всех видов, осуществляемое без одновременного увеличения доходной части местных бюджетов, приводит к увеличению расходных обязательств муниципальных образований и значительно ухудшает и без того тяжелое финансовое положение муниципальных образований. Фактически подавляющее большинство муниципальных образований края не просто глубоко дотационные, но даже не располагают доходной частью местных бюджетов, позволяющей решать хотя бы основные вопросы местного значения в интересах населения муниципальных образований.

Поступающие в местные бюджеты доходы от местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) незначительны, доходы от региональных и федеральных налогов и сборов, а также средства финансовой помощи из бюджетов других уровней (дотации, субвенции и т. д.) не создают объемов местных бюджетов, достаточных для полноценного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения. В результате решение ряда вопросов местного

значения остается проблематичным из-за отсутствия необходимого финансирования.

Проблема несбалансированности местных бюджетов остается одной из основных проблем местного самоуправления Камчатского края. Без её решения реальное осуществление вопросов местного значения всех категорий муниципальных образований невозможно.

В сфере разграничения государственной собственности на землю положение пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» по-прежнему не соответствует положениям пункта 20 части 1 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ в части решения вопросов местного значения поселения в сферах земельных отношений и градостроительной деятельности. До сих пор законодательно не урегулирован вопрос о разграничении государственной собственности на землю. Так, в Камчатском крае ряд муниципальных образований расположен на земельных участках, находящихся в федеральной собственности.

Необходимо отметить, что 1 января 2008 года истек установленный пунктом 3 части 8 статьи 85 Федерального закона №131-ФЗ срок безвозмездной передачи в федеральную собственность собственности субъектов Российской Федерации, находящейся в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разграничением полномочий. Ряд объектов имущества муниципальными образованиями в установленный срок передан не был.

Такая политика в отношении органов местного самоуправления муниципальных образований обусловлена Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 №8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом правительства Москвы». Конституционный Суд Российской Федерации указанным постановлением установил приоритет интересов собственника при разграничении имущества.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 85 Федерального закона №131-ФЗ в переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе безвозмездно использовать данное имущество для исполнения полномочий

по предметам ведения Российской Федерации субъектов Российской Федерации. Однако приведенное положение не распространяется на государственные предприятия и учреждения, которые, в основном, и являются пользователями данного имущества.

Таким образом, первоочередного внимания в управлении развитием муниципального сектора экономики требуют вопросы разграничения государственной собственности на землю, передачи имущества, необходимого органам государственной власти для реализации государственных полномочий, из муниципальной собственности в государственную собственность Камчатского края, имущества из государственной собственности Камчатского края (необходимого органам местного самоуправления для решения вопросов местного значения) в муниципальную собственность.

Безусловно, подспорьем в решении проблем муниципалитетов стало создание в крае новой системы взаимодействия органов государственной власти Камчатского края и местного самоуправления.

При губернаторе Камчатского края создан Координационный совет глав муниципальных образований, в состав которого вошли главы всех муниципальных районов и городских округов края.

В соответствии со статьей 66 и пунктом 5 статьи 85 Федерального закона №131-ФЗ 27 мая 2006 г. в крае образована ассоциация "Совет муниципальных образований Камчатской области" с целью оказания органам местного самоуправления организационной, методической и юридической помощи. С сентября 2007 г. областная ассоциация преобразована в «Ассоциацию муниципальных образований Камчатского края».

Продолжается формирование нормативной правовой базы местного самоуправления в Камчатском крае. Особого внимания требует законотворческая работа по передаче на исполнение органам местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае отдельных государственных полномочий, традиционно исполняемых на уровне местной власти. Органам местного самоуправления сегодня необходимо принять и привести в соответствие с законодательством свои нормативные правовые акты, которые позволят им решать вопросы местного значения.

Безусловно, лучшим средством в организации методической помощи органам местного самоуправления служит разработка Агентством по территориальному развитию Камчатского края модельных нормативных муниципальных правовых актов.

Переход к новой системе осуществления местного самоуправления, значительные изменения в законодательстве, необходимость обеспечения ускоренного социально-экономического развития муниципальных образований, требуют повышения качественного уровня кадрового состава органов местного самоуправления.

Органам местного самоуправления всех уровней необходимы квалифицированные специалисты: юристы, землеустроители, экономисты. Особенно острую потребность в квалифицированных кадрах испытывают органы местного самоуправления поселений, поэтому сегодня важно сосредоточиться на переподготовке и повышении квалификации уже работающих специалистов и подготовке новых работников. Самостоятельно, без поддержки органов государственной власти Камчатского края, органам местного самоуправления не решить кадровой проблемы.

С учетом установленной численности депутатов представительных органов муниципальных образований Камчатского края (651) избран на отчетную дату 591 человек, из них работают на постоянной основе 33 человека. Из общего количества муниципальных служащих (1373 человека) прошли повышение квалификации в 2007 году всего 65 человек. Количество муниципальных служащих Камчатского края, которым требуется повышение квалификации, составляет 809 человек.

Таким образом, в крае необходима организация регулярной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также формирование эффективной системы работы с кадровым резервом. Особого внимания требуют вопросы привлечения на муниципальную службу специалистов, улучшения системы мотивации для закрепления молодых специалистов на уровне поселений.

Решение этих проблем краевые власти видят через проведение обучающих семинаров и научно-практических конференций; участие в мероприятиях, проводимых в других субъектах Российской Федерации; через разработку и распространение рекомендаций по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления, методической литературы, организованное обсуждение вопросов практического применения норм федерального законодательства. Для молодых специалистов организована стажировка в Агентстве территориального развития Камчатского края.

Для ликвидации многочисленных пробелов в информационном, организационном, правовом взаимодействии органов местного самоуправления муниципальных образований в Камчатском крае начата работа по созданию единой базы данных муниципальных образований региона.

Серьезным подспорьем в работе муниципалитетов, их тесном взаимодействии с органами государственной власти Камчатского края, безусловно, послужит разработка более качественных паспортов муниципальных образований.

К числу проблем в развитии муниципального сектора экономики можно отнести и низкий уровень активности населения края в осуществлении местного самоуправления, что, безусловно, серьезно снижает общественную значимость и эффективность местного

самоуправления. Правительством Камчатского края начата системная работа по информационному освещению реализации Федерального закона №131-ФЗ на территории Камчатского края и просвещению граждан в вопросах местного самоуправления.

Органам местного самоуправления необходим доступ к актуальной правовой, финансовой и иной информации. Однако в настоящее время в сельских поселениях отсутствует оснащенность необходимыми справочными правовыми системами и другими востребованными программными продуктами. С целью создания единой системы передачи информации, обеспечения доступа всех муниципальных образований к электронной почте, Законодательным собранием Камчатского края принята Краевая целевая программа «Государственная поддержка местного самоуправления в Камчатском крае на 2008 – 2010 годы».

Для обеспечения эффективного управления развитием муниципального сектора экономки в Камчатском крае необходимы меры, обеспечивающие углубление реформы местного самоуправления. Нужен переход от мер по становлению, организационному обеспечению местного самоуправления к созданию условий: правовых, организационных, методических для укрепления местной публичной власти, для обеспечения решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, создания условий для осуществления органами местного самоуправления переданных им на исполнение отдельных государственных полномочий.

В числе приоритетов в развитии муниципального сектора экономики Камчатского края – формирование рынка инвестиционных проектов, укрепление материально-технической базы муниципальных учреждений (школ, учреждений здравоохранения). В числе первоочередных задач – создание новых рабочих мест, диверсификация производства, улучшение экологической обстановки в крае.

Литература и источники:

1. *Конституция Российской Федерации. – М, 2004. – С 35.*
2. *Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 8 октября 2003.*
3. *Анисимов, В., Винслав Ю. Реализация муниципальной промышленной политики / В. Анисимов, Ю. Винслав // Российский экономический журнал. – 2002. – №9. – С. 30 – 45.*
4. *Гриценко, Е.В. Новый федеральный закон о местном самоуправлении в свете реформы публичной власти. Бюллетень «Совет Федерации». Сентябрь – октябрь 2003. Выпуск 21.*
5. *Макаров, В., Глазырин М. Новая экономическая самоорганизация муниципальных образований / В. Макаров, М. Глазырин // Экономист. – 2003. – №4. – С. 53 – 60.*