## Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации

***Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений***

- участник Общероссийского Конгресса Муниципальных Образований

457015, Челябинская область, Увельский район, с. Хомутинино, ул. Луначарского, 75. тел./факс: 8 (351) 260 18 82, (351) 247 96 78, 8 351 909 64 67. E-mail: [yurii\_gurman@list.ru](mailto:yurii_gurman@list.ru)

454091, г. Челябинск, ул. Плеханова, д.47, к.1.

30 января 2014 года № 01-30/14 -7

И.о. Губернатора Челябинской области

Б.А. Дубровскому

«О встрече с делегацией АСМО и ГП

по вопросам реформы и проблемам развития

поселенческого местного самоуправления»

**Уважаемый Борис Александрович!**

Обращаюсь к Вам по поручению[[1]](#footnote-1) расширенного заседания Правления Ассоциации сельских муниципальных образований и городских поселений (далее АСМО и ГП).

Из СМИ мы узнали о проявленном Вами интересе к проблемам сельских и городских поселений и представленном Вам 23января анализе ситуации в поселениях Челябинской области, изложенном в выступлении главы Пластовского района.

Наша Ассоциация объединяет сельские и городские поселения и более 15 лет систематически отстаивает конституционные права проживающих в них граждан на местное самоуправление. В этой связи считаем необходимым обратиться к Вам с просьбой принять делегацию нашей Ассоциации и получить информацию о состоянии вопроса из первых рук: как известно число ступеней передачи информации способно исказить ее до состояния невозможности принятия правильного решения.

Президент Российской Федерации В. Путин 12 декабря 2013 года в послании Федеральному Собранию поставил ряд задач по реформированию местного самоуправления.

Вот тезисы этого послания, касающиеся поставленной задачи.

**«Мы должны поддержать растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны».**

**«Мы должны поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».**

**«Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района - в регион, с поселения - на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы».**

**«Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы».**

**«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».**

**«Посмотрим на эти проблемы еще раз со всех сторон, чтобы, наконец, привести ситуацию в соответствие со здравым смыслом, с требованием времени».**

**«Повторю, считаю важнейшей задачей - уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. И такую работу мы должны начать и, в основном, законодательно обеспечить уже в следующем, 2014 году - в год 150-летия знаменитой Земской реформы».**

**«Уверен, сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны. И конечно, мы все заинтересованы в том, чтобы через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремлённые, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности. Потому будем и дальше работать над развитием политической конкуренции, совершенствовать политические институты, создавать условия для их открытости и эффективности».**

**«Важная задача - повысить привлекательность сельских территорий для жизни и работы».**

**«Теперь на первый план выходит задача закрепления людей на селе, формирования современной, комфортной инфраструктуры в сельских территориях».**

**«Все, что заявлено [***в Послании***], должно исполняться без всяких оговорок, ссылок и ведомственных толкований. В этом главная, самая весомая задача власти».**

**«Наш долг укреплять доверие людей. Только в этом случае будет расти активность граждан, появится стремление внести свой вклад в развитие страны».**

Президент не впервые обращается к проблеме взаимоотношений поселенческого и районного уровня. Еще в 2000 году Президент писал:

**«Наличие таких муниципальных образований, как районы, приводит к фактическому отсутствию либо ликвидации самостоятельного местного самоуправления на низовом уровне – в городских и сельских поселениях, где на практике образуется лишь территориальное общественное самоуправление, и тем самым ущемляется конституционное право населения на осуществление местного самоуправления…».**

**КРАТКИЙ ОБЗОР СИТУАЦИИ О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСЕЛЕНИЯХ ОБЛАСТИ**

- В Челябинской области 270 поселений, которые занимают около 90% территории области, в них проживает почти 30% населения.

- Поселенческий уровень – базовый уровень самоуправления. Это положение закреплено Конституцией и «красной нитью» проходит в федеральных законах. Более того, понятие «район» отсутствует в Конституции Российской Федерации. Районный уровень муниципального управления, перекочевал в современную систему управления, как не самый эффективный пережиток прошлого.

- Экономические, политические, социальные и бюджетные возможности местного самоуправления поселений региональными властями недооцениваются.

- Поселенческое самоуправление - добровольная заинтересованная «армия» управленцев, мотивированных интересами местных сообществ   
  
(своих избирателей), в которую вовлечено около 3000 человек – глав и депутатов. Это самый близкий к населению уровень власти. Его управленческий потенциал может и должен быть направлен на включение населения во всестороннее развитие региона. Но, к сожалению, пока, он остается не востребованным.

- За поселенческим самоуправлением законодательно закреплены и находятся в ведении 50 жизненно важных для населения полномочий (вопросов местного значения). Но эти полномочия остаются финансово не обеспеченными. Доля бюджетов сельских поселений в консолидированном бюджете Челябинской области в предыдущие годы ни разу не превысила четырех процентов.

- Коэффициент эффективности сложившейся в Челябинской области системы управления решением вопросов поселений через районы, и прежде всего системы межбюджетных отношений крайне низок - 5,2%[[2]](#footnote-2).

Долгое время политикой региональных и районных властей в Челябинской области любые инициативы поселенческого уровня подавлялись. В результате - нищенское состояние поселенческих бюджетов, неплатежи населения, кризисное состояние сферы ЖКХ, весьма слабый управленческий потенциал, кадровый голод, отсутствие рабочих мест в поселениях, некомфортный малопривлекательный инвестиционный климат, невключенность органов местного самоуправления и населения в планирование собственного будущего и будущего своих поселений, отсутствие инициатив и практических результатов реформ. Этот список можно продолжать.

**Главы и депутаты поселений в своем большинстве хотели бы активно участвовать в реализации программ развития региона через развитие своих поселений.** Но в системе сложившихся отношений «область - район – поселение», районы фактически игнорируют поселенческий уровень, принижают роль и возможности органов местного самоуправления поселений, превращая их в статистов в чужой игре. Зачастую главы районов   
  
  
  
передают поселениям решения губернатора, искажая их, или подменяют собственными необдуманными распоряжениями. Это противоречит как законодательству, так и здравой управленческой логике: в системе государственного управления существует звено, которое действует не по закону, а по понятиям.

Безусловно, особого внимания требует проблема кадрового потенциала в поселениях. Его состояние - результат многолетней «отрицательной селекции», ответственность за которую лежит и на главах районов. Муниципальное управление поселенческого уровня в силу приведенных выше причин не является привлекательной сферой для перспективных управленческих кадров.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ АСМО и ГП**

**О ВОЗМОЖНОСТЯХ И МЕРАХ ПО РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСЕЛЕНИЯХ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ**

Правление АСМО и ГП, рассмотрев вопрос **«О проблемах реализации в Челябинской области конституционных гарантий на местное самоуправление во взаимоотношениях сельских поселений и муниципальных районов в свете задач, поставленных Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года»**, предлагает:

* Принципиально изменить ныне существующие отношения между региональной властью и поселенческим самоуправлением, которые не учитывают социальные последствия осуществляемых действий, не позволяют реализовать позитивный потенциал, заложенный в системе управления регионом. При этом, безусловно, важно, чтобы политические интересы регионального уровня не вступали в противоречие с интересами поселений и возможные конфликты не наносили ущерба стратегическим направлениям развития.
* Стимулировать переход к формированию представительных органов муниципальных районов из глав и депутатов поселений. Такой способ формирования представительных органов районов, предусмотрен пп. 1 п.4 ст. 35 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», однако законные и обоснованные инициативы поселений к такому переходу неоднократно подавлялись с регионального и районного уровня.
* Исключить муниципальные районы из системы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений.
* Перейти к одноуровневой системе местного самоуправления. Реформировать районное звено территориального управления, реорганизовав его в низовой уровень государственной власти (представителей губернатора, тер. представительства правительства области). При этом во многих случаях станет возможно укрупнение территорий районов, на которые будет распространяться юрисдикция таких представителей, что существенно снизит расходы на управление. Сокращение числа районов на один дает эффект по снижению расходов на содержание управленческих аппаратов равный объединению попарно 140 поселений.
* **В структуре Правительства Челябинской области создать министерство, наделенное полномочиями по формированию и реализации региональной политики в сфере развития местного самоуправления.**

Создать систему методической помощи поселениям от областных министерств, в конкретных вопросах (от выстраивания тарифной политики в поселении, до разработки программ развития).

* **Разработать и принять долгосрочную комплексную региональную программу поддержки и развития местного самоуправления.**
* Создать и внедрить областную систему грантовой поддержки инфраструктурных и иных проектов развития поселений.
* Основным подходом к изменениям на поселенческом уровне считать проектный подход.
* Создать внятные неизменяемые «правила игры» (как, например, существовавший до недавнего времени в Пермском крае Фонд софинансирования социальных расходов), чтобы муниципалитеты могли реально планировать свою деятельность и нести ответственность за собственные действия. Постоянно меняющиеся правила и система ручного управления порождает патернализм и желание уйти от ответственности.
* Сформировать общее видение ситуации и общее представление о будущем и путях его достижения, чтобы поселения и губернатор стали реальными, а не формальными союзниками. Стратегия развития региона должна складываться из стратегий развития каждого муниципалитета. Процветающий ныне формальный подход к решению вопросов стратегического планирования, реализации стратегий и планов не стимулирует развитие и подавляет желание органов МСУ решать проблемы самостоятельно.

Исходя из выше изложенного, а также учитывая, что во исполнение пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 декабря 2013 года №Пр–3086, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений, являясь участником Общероссийского Конгресса Муниципальных Образований, готовит предложения по дальнейшему совершенствованию системы организации местного самоуправления в Российской Федерации,

**ПРОСИМ принять делегацию АСМО и ГП для согласования предлагаемых нами позиций.**

С уважением,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Директор Ассоциации сельских**  **муниципальных образований и городских поселений** |  | **Ю.А. Гурман** |

Конт.тел. 8 351 909 64 67

1. Решение расширенного заседания Правления АСМО и ГП № 14/1-1 от 29 января 2014 года. [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Доклад о состоянии местного самоуправления в поселениях Челябинской области. АСМО и ГП. 2011 г., стр. 70. [↑](#footnote-ref-2)