Приложение к письму Ассоциации

«Совет МО РХ» №140 от 21.07.2014

**Доклад Ассоциации «Совет МО РХ»**

 **«О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития, а также предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в Республике Хакасия»**

Современная модель местного самоуправления, основанная на положениях Федерального закона N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепила необходимые гарантии развития одного из наиболее востребованных институтов народовластия.

Законом Республики Хакасия от 07.07.2011г. №63-ЗРХ предусмотрены различные формы обеспечения взаимодействия региональных органов исполнительной власти с Ассоциацией «Совет МО РХ». В частности, предусмотрены обмен информацией по вопросам местного самоуправления, совместная работа по подготовке проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы муниципальных образований.
 В мае 2014 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»  внесены изменения, существенно уточняющие правовые, территориальные, организационные и иные основы местного самоуправления. В связи с этим особую актуальность приобретает мониторинг состояния местного самоуправления, а также анализ проблем и перспектив его развития, осуществляемых Советом муниципальных образований Республики Хакасия.
 В соответствии с Уставом Ассоциация представляет ежегодный доклад о состоянии местного самоуправления в республике, перспективах его развития, а также предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления в регионе. Совет муниципальных образований обеспечивает учёт позиции местного сообщества при выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере местного самоуправления.Координацию взаимодействия региональных органов исполнительной власти с Ассоциацией осуществляет Министерство национальной и территориальной политики Республики Хакасия*.*

За последние годы в сфере местного самоуправления произошли определенные позитивные изменения. В частности, за счет реализации приоритетных национальных проектов и федеральных программ удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства.

Тем не менее, практика применения Федерального закона № 131-ФЗ в совокупности с Бюджетным, Налоговым кодексами Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и рядом других федеральных и региональных законов, затрагивающих сферу местного самоуправления, свидетельствует о целом ряде проблемных моментов, сдерживающих устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований в Республике Хакасия, которые можно разделить на 4 основных блока:

1. Принципы территориальной организации местного самоуправления основаны преимущественно на географических факторах. Предусмотренные критерии территориального деления не всегда учитывают экономическую целесообразность и наличие достаточной материальной базы для полноценного оказания муниципальных услуг и решения вопросов местного значения.

2. Оптимальный объем предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, от которого зависит потребность в финансовых и материальных ресурсах, не определен. В этой связи крайне остро стоит проблема бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В связи с изменением налогового законодательства еще больше возросла зависимость местных финансов от помощи республиканского бюджета. При этом финансовая помощь из регионального бюджета на исполнение переданных полномочий рассчитывается исходя из средних значений без учета реального состояния объектов социальной сферы и других объектов, находящихся на балансе муниципальных образований, без учета расходов на администрирование полномочий и возможностей развития территории. У дотационных муниципальных образований, а таких в Республике Хакасия почти все, ситуация с наполняемостью собственными доходами бюджетов складывается особенно тяжело. У них нет достаточной налогооблагаемой базы, а, значит, нет других источников доходов, кроме трансфертов. Фактически основная доля расходов этих поселений состоит из текущих платежей на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. Остальные же расходные обязательства финансируются по остаточному принципу или вообще не финансируются, за что контролирующие органы наказывают теперь самих руководителей органов местного самоуправления и часто в суммах не соизмеримых с уровнем заработной платы. Члены Совета считают, что при распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться принцип: за местными бюджетами должны закрепляться налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления соответствующих территорий. Так, например, передача на местный уровень только 50% налога на транспорт физических лиц и 50% штрафов за нарушение ПДД, позволит существенно увеличить доходы муниципальных образований и отремонтировать тротуары и дороги местного значения. Основным и наиболее стабильным в настоящее время источником налоговых поступлений для местных бюджетов является налог на доходы физических лиц. Вместе с тем гарантированная Налоговым кодексом Российской Федерации доля, оставляемая на местном уровне (15%), слишком мала и не стимулирует работу органов местного самоуправления на мобилизацию этого доходного источника. Одним из основных налоговых источников формирования бюджета сельского поселения является земельный налог. Однако экономическая эффективность этого вида налога практически сводится к нулю по причине отсутствия надлежаще оформленного права собственности на земельные участки. Почти 30% в землях сельскохозяйственного назначения занимают невостребованные земельные участки, которые на основании федерального земельного законодательства должны быть оформлены в муниципальную собственность. Ежегодно от использования этих земель в местные бюджеты может поступать до 10% дохода в виде земельного налога либо арендной платы. Поселения имеют реальную возможность получить в свои бюджеты дополнительные доходы от продажи земельных участков, при этом поступления от земельного налога также сохранятся. Поселения республики активно занимаются вопросами оформления невостребованных земельных участков, но и здесь есть трудности с финансированием землеустроительных работ, т. к. по предварительной оценке затраты на проведение землеустроительных работ могут составить порядка 10% от годового объема собственных доходов муниципальных районов.

Определенные сложности возникают в процессе сбора налоговых платежей. Органы местного самоуправления лишены возможности эффективно воздействовать на должников и обеспечивать исполнение доходной части бюджетов ввиду отсутствия обязанности у налоговых органов предоставлять информацию о конкретных налогоплательщиках, имеющих задолженность перед местными бюджетами, по запросам муниципальных финансовых органов. Налоговое законодательство – полномочия федеральных органов власти, но поддержка региональных госорганов в решении этих вопросов может оказаться существенной.

 3. Особого внимания требует вопрос полноценного финансирования сферы жилищно-коммунальных отношений. Эта сфера отношений является источником постоянного социального напряжения с населением. Объекты коммунальной инфраструктуры, переданные в ведение муниципальных образований, характеризуются высокой степенью износа. По отдельным муниципальным образованиям Республики Хакасия доля надлежащим образом оформленных правоустанавливающих документов на объекты ЖКХ не превышает 20-25 %. Отсутствие достаточного финансирования исключает возможность завершения процедур оформления в муниципальную собственность бесхозяйного имущества (скважины, теплотрассы, дороги, канализационные и водопроводные сети и прочие объекты). Вместе с тем, исходя из вопросов ведения, органы местного самоуправления вынуждены осуществлять ремонт данных объектов, сознательно допуская нецелевое использование финансовых средств. Излишне сложной и дорогостоящей является процедура оформления в собственность водонапорных башен и скважин, ввиду необходимости оформления лицензий на недропользование. Проведение мероприятий по оформлению в собственность одной скважины требует более 1 млн. рублей. Муниципальные образования, в особенности сельские поселения, характеризующиеся низким уровнем собственных доходов бюджетов, не могут самостоятельно решить вопрос оформления в собственность бесхозяйных водопроводных сетей и скважин. В условиях отсутствия собственников данных объектов невозможно урегулировать вопрос об установлении тарифа на водоснабжение и водоотведение. Фактически плата населения сводится к покрытию затрат на электроэнергию, потребляемую глубинным насосом. Отсутствие экономически обоснованного тарифа исключает возможность проведения мероприятий по реконструкции и модернизации водопроводных сетей, что ведет к еще большему их обветшанию.

4. Важной задачей совершенствования местного самоуправления является решение кадрового вопроса. 14 мая состоялось заседание Совета по местному самоуправлению при Главе Республики Хакасия - Председателе Правительства Республики Хакасия под председательством Крафта В.А. Вопрос кадрового обеспечения органов местного самоуправления, подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, численности и оплаты их труда был самым острым. Современные требования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно влекут потребность в привлечении на муниципальную службу квалифицированных кадров, способных обеспечивать решение вопросов местного значения и исполнения переданных государственных полномочий. Но муниципальная служба не является достаточно привлекательной для высококвалифицированных специалистов, т. к. связана с низкой оплатой труда, с низким потолком для профессионального роста и отсутствием кадровых лифтов. Именно об этом был доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Хакасия» на Совете.

С 2013 года в республиканском бюджете заложены средства на финансирование подготовки, переподготовки и повышения квалификации, глав поселений и муниципальных служащих на условиях софинансирования, при условии принятия органами местного самоуправления соответствующих программ развития муниципальной службы, которые приняты в 4 городах и 8 районах республики. Основной задачей подпрограммы «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием» госпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения на 2013-2020 гг.» является обеспечение принятия программ по подготовке и переподготовки, повышения квалификации лиц, занятых в системе местного самоуправлении, во всех субъектах РФ. Такая программа должна быть и нас в республике и направлена она должна на совершенствование муниципальной службы, включая не только средства на подготовку и повышение квалификации кадров органов местного самоуправления, но и подготовку кадрового резерва, проведениеежегодного конкурса «Лучший муниципальный служащий в Республике Хакасия» с присуждением денежных премий и т.п.

Сегодня, ситуация с кадрами в муниципалитетах продолжает оставаться сложной, особенно в сельсоветах. По данным Хакасстата на 01.01.2014г. численность муниципальных служащих (согласно штатному расписанию) составляет:1394 чел., в т. ч. городские округа (ГО)-645; муниципальные районы (МР)-545; сельские и городские поселения (СГП)-204. Состав муниципальных служащих в городских округах характеризуется специалистами с обязательным высшим образованием, большинство из которых среднего возраста от 40 до 50 лет. В СГП состав муниципальных служащих характеризуется 50% специалистов со средним спец. образованием и возрастной категории 50 лет. Среди глав СГП возраст более 50 лет – 40 чел. из 83, 19 - не имеют высшего образования. Многие главы пенсионного возраста, на смену им специалистов с уровнем образования, требуемого к высшему звену управления нет, подготовкой кадрового резерва в СГП не занимаются, за исключением районных центров.

Средняя заработная плата за 2013 год республиканского госслужащего составляет 45,7 тыс. рублей, зарплата федерального служащего — 36,4 тыс. рублей, а заработная плата муниципального служащего — 31,3 тыс. рублей. При этом средний относительно высокий уровень заработной платы муниципальных служащих составляют в основном муниципальные служащие городских и районных администраций, в которых в основном сосредоточены должности высшей и главной квалификационных групп с высокими должностными окладами (в городах – 645 муниципальных служащих (46%), из них высшая и главная группы - 75%).

 Особенно остро вопрос о численности и квалификации специалистов стоит в органах местного самоуправления сельских поселений. В администрациях поселений с численностью населения до 5 тыс. чел. (которых в РХ - 57 из 100 МО) кроме главы МО, средняя заработная плата которого зависит от численности и составляет в среднем 25-30 т. р., в соответствии с реестром должностей, утвержденным 39-ЗРХ, предусмотрены только должности младшей группы с должностными окладами в соответствии с ППРХ от 27.04.2010 №210 «Об утверждении порядка определения предельных нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц МСУ, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, и муниципальных служащих РХ» (с изменениями от 29.12.2012) от 3000 до 4000 рублей. С учетом районного коэффициента и за минусом подоходного налога на руки такой специалист получает 8-9 тыс. рублей. Численность муниципальных служащих в этих поселениях в соответствии с 97-ЗРХ от 20.12.2005г. составляет 2-3человека. При этом количество вопросов местного значения и уровень ответственности у них такой же, как у сельсоветов с численностью 5-10 тыс. чел. (38 вопросов местного значения).

 Вопросы штатной обеспеченности органов местного самоуправления неоднократно ставились членами Ассоциации перед правительством Республики Хакасия. Были внесены предложения о введении в штатную численность муниципальных служащих 57 поселений (численностью от 1-5 тысяч человек) должности главного специалиста и замене в 20 поселениях (численностью до 1 тысячи человек) должности специалиста 1 категории на должность ведущего специалиста, с наделением их должностными обязанностями исполнения полномочий главы поселения в случае его временного отсутствия. В соответствии с ГК РФ каждый руководитель должен иметь заместителя или должностное лицо, имеющее квалификационное право на его замещение на время отсутствия). Внесенные изменения не повлекут изменения общего количества муниципальных служащих в республике, но потребуют дополнительных финансовых средств 1608 тыс. руб. в год на повышение базовых окладов (с учетом районного коэффициента, надбавок за стаж и материальных выплат к отпуску не более 3 млн. руб.).

Министерством финансов Республики Хакасия в адрес Совета был направлен ответ о поддержке предложений Ассоциации по переводу в отдельных поселениях ставок младшей группы должностей муниципальных служащих в старшую группу в рамках, установленных нормативов фонда оплаты труда органам местного самоуправления и утверждаемых Правительством РХ для дотационных поселений ППРХ №635 от 22.12.2009г. (письма №83 от 16.07.2012 и №70 от 28.06.2013г).

Но даже при соблюдении районом норматива, перевод младших групп должностей в старшую невозможен без внесения изменений в реестр должностей муниципальной службы в Республике Хакассия, утвержденный 39-ЗРХ «О муниципальной службе в Республике Хакасия». На совещании Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия с руководителями исполнительных и законодательных органов муниципальных образований 22.08.2013 на Гладенькой муниципальным сообществом был снова поднят вопрос о возможности введения штатных единиц заместителя главы, юриста и специалиста по работе с электронной похозяйственной книгой в поселениях, численностью до 5 тыс. человек.

Проблема обусловлена по-прежнему большим кругом вопросов местного значения и обязанностей муниципалитетов поселений с небольшой численностью, недостаточностью штатной обеспеченности, а также низким квалификационным составом муниципальных служащих сельсоветов, регламентируемого 39-ЗРХ.

За последние 6 лет повышение заработной платы муниципальным служащим проводилось только 1 раз – 01 апреля 2013г. Предусмотренное Постановлением правительства Республики Хакасия от 29.12.2012 № 927 повышение в октябре 2013г. и 2014г. отменено. И это на фоне повышения заработных плат в образовании, культуре и здравоохранении, а так же работникам федеральных структур.

По информации, представленной начальником департамента министерства финансов Республики Хакасия Голощаповым Д.В. на заседании Совета, повышение заработной платы муниципальных служащих не планируется. Понимая трудную ситуацию бюджета 2014 года, члены Ассоциации «Совет МО РХ» считают, что в целях совершенствования муниципальным управлением, повышения престижа муниципальной службы, сохранения муниципальных кадров в сельских поселениях, необходимо рассмотреть вопрос повышения квалификации должностей и соответственно оплаты для муниципальных служащих сельских поселений, с численностью населения до 5 тысяч человек, и принять по нему положительное решение.

А также рассмотреть варианты повышения заработной платы муниципальным служащим Республики Хакасия: вернуть предусмотренное Постановлением правительства Республики Хакасия №927 от 29.12.2012 повышение заработной платы муниципальным служащим или предусмотреть для дотационных муниципалитетов регулярное повышение заработной платы на уровне инфляции.

В то же время, члены Совета отмечают недостаточную работу самих муниципальных образований по обеспечению благоприятного инвестиционного климата, развитию малых форм хозяйствования на селе, контролю за деятельностью сферы жилищно-коммунального хозяйства, паспортизации дорог, гидротехнических сооружений, использованию всех форм и методов участия населения в управлении территориями.

С учетом позиции руководителей муниципалитетов Республики Хакасия, в целях выражения общих интересов муниципальных образований в настоящем докладе выделены важнейшие вопросы развития местного самоуправления в республике, отмечены существующие проблемы муниципальных образований и предложены некоторые пути для их решения, а именно:

- провести оптимизацию сельских поселений с численностью до 500 чел. путем присоединения их к другим поселениям с учетом территориальных и иных особенностей;

- разработать мероприятия по государственной поддержке органов местного самоуправления в оформлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, сформированных из невостребованных долей, предусмотрев их финансирование из регионального бюджета;

- разработать программу по оказанию финансовой поддержки органам местного самоуправления на приведение бесхозяйных объектов коммунальной инфраструктуры в надлежащее состояние, а также оформление данных объектов в муниципальную собственность;

- разработать и принять региональную программу совершенствования муниципальной службы в Республике Хакасия;

- провести анализ соответствия переданных законами Республики Хакасия государственных полномочий уровню обеспеченности финансовыми средствами, увеличить их финансирование на администрирование расходов;

 - внести изменения в ДРЦП «Энергосбережение и повышение энергоэффективности в Республике Хакасия на 2013–2015 годы и на перспективу до 2020 года», включающие средства для оптимизации устройств уличного освещения в поселениях республики в 2015-2016 годы;

- разработать и утвердить мероприятия, направленные на стимулирование развития малого бизнеса на территории сельских поселений, предусматривающие дополнительное финансовое поощрение поселений, успешно реализующих данные мероприятия;

 - не принимать региональные законодательные акты, предполагающие увеличение расходных обязательств органов местного самоуправления без указаний источника, порядка исполнения новых видов расходных обязательств и учета мнения органов местного самоуправления;

 - рассмотреть обязательный ежеквартальный порядок распределения денежных средств по субсидиям муниципальным образованиям;

 - обеспечить погашение кредиторских задолженностей по республиканским трансфертам за прошедшие годы и исключить образование в текущем году;

 - составить перечень незавершенных объектов капитального строительства и разработать программу по продолжению или завершению строительства;

 - рассмотреть возможность включения в процесс конкурсного распределения земель лесного фонда представителей администраций муниципальных районов;

- провести анализ существующих условий аренды земель лесного фонда с целью защиты интересов муниципальных районов;

- разработать и утвердить мероприятия, стимулирующие субъекты бизнеса, арендующие земли лесного фонда, организовать переработку лесных и не древесных ресурсов на территориях тех муниципальных районов, где расположены арендованные участки;

 - активизировать республиканские предприятия и организации энергетики, транспорта, обороны, безопасности и таможенных нужд в вопросах оформления и государственной регистрации земельных участков под линиями электропередач, иными ведомственными объектами с целью завершения этой работы и вовлечению данного ресурса в обложение земельным налогом.

В свою очередь органы местного самоуправления Республики Хакасия обязуются:

- продолжить работу по повышению качества предоставления муниципальных услуг населению, постоянно расширять перечень услуг, предоставляемых в электронном виде, в том числе через многофункциональные центры;

- осуществлять постоянный мониторинг налоговых и неналоговых доходов в бюджет, принимать совместно с налоговыми органами оперативные меры по организации своевременной и полной уплаты налогов в местные бюджеты;

 - активнее использовать формы муниципально-частного партнерства;

- продолжить работу по дальнейшему развитию и поддержке личных подсобных хозяйств;

- обеспечить 100 %-ное наполнение информационно-аналитической системы «Электронная похозяйственная книга» и поддержание ее в актуальном состоянии;

- организовать широкую информационную и разъяснительную работу среди населения о переоценке кадастровой стоимости объектов недвижимости, принадлежащих гражданам, для приведения её к рыночному уровню, порядке и сроках внесения уточнений в сведения об этих объектах;

 - продолжить работу по инвентаризации земельных участков, строений с учётом переоценки кадастровой стоимости земель;

 - рассмотреть преимущества передачи полномочий по предоставлению земли в аренду на уровень поселений для активизации сбора налогов;

 - провести работу по переводу и оформлению территорий озёр, водоохранных объектов и прилегающих к ним территорий с земель сельхоз назначений в особо охраняемые природные территории с целью последующего вовлечения данных объектов и их ресурсов в хозяйственный оборот и, соответственно, увеличения налогооблагаемой базы;

 - предусматривать в бюджетах средства на текущий и капитальный ремонт муниципального жилого фонда;

 - содействовать в формировании системы общественного контроля в сфере ЖКХ на базе Советов собственников жилья многоквартирных домов;

 - усилить взаимодействие с общественными, некоммерческими, волонтёрскими организациями в целях привлечения жителей к благоустройству памятных мест, братских захоронений, очистке, озеленению дворовых территорий, парков, скверов, оборудованию детских, спортивных площадок, мест отдыха у воды, активно используя такие стимулы, как фестивали, конкурсы на лучшее обустройство территорий, оформление фасадов домов, озеленение и т.д.;

 - использовать финансовые возможности государственной службы занятости в организации оплачиваемых общественных работ по благоустройству территорий населенных пунктов;

 - реализовать комплекс мер по созданию муниципальных систем оповещения населения в случае чрезвычайных ситуаций с использованием современных средств;

- активнее использовать право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления;

 - активизировать работу по формированию кадрового резерва муниципальной службы, повышению квалификации и профессиональной компетентности муниципальных служащих;

- оказывать всестороннюю поддержку сельхоз товаропроизводителям;

- подготовиться к проведению в 2015 году всенародного праздника 70-летия Великой Победы на достойном уровне, чтобы ни один ветеран не остался без внимания.

Исполнительный директор

Ассоциации «Совет МО РХ» Н. М. Соколик