

УТВЕРЖДЕН
решением Президиума Совета
муниципальных образований
Московской области
от 5 марта 2009 года № 1

**Доклад Губернатору Московской области Б.В. Громову
о развитии местного самоуправления на территории
Московской области в 2008 году**

Введение

2008 год стал последним этапом переходного периода, установленного Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С 1 января 2009 года все вновь образованные городские и сельские поселения приступили к осуществлению полномочий по решению закреплённых за ними вопросов местного значения в полном объёме.

Уже сейчас можно с уверенностью утверждать, что решение об установлении переходного периода было правильным. За прошедшие три года в Московской области решён целый комплекс вопросов в сфере местного самоуправления, что позволило вновь образованным поселениям приступить к реализации Федерального закона № 131-ФЗ в полном объёме. Было разграничено муниципальное имущество, подготовлена необходимая муниципальная правовая база, прошли необходимую подготовку руководители и специалисты органов местного самоуправления. Без решения этих и ряда других проблем полноценное осуществление местного самоуправления вновь образованными поселениями было бы затруднительно.

Успешное завершение переходного периода стало возможным благодаря общим усилиям Правительства Московской области, Московской областной Думы, Министерства по делам территориальных образований Московской области, Совета муниципальных образований Московской области, органов местного самоуправления.

Совет стал площадкой для диалога внутри муниципального сообщества, важным связующим звеном между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области.

Значение совместной деятельности, её интенсивность будет ещё расти, поскольку далее взаимодействие продолжится в принципиально новых условиях вступления в полную силу 131-ого Федерального закона.

В 2008 году в Московской области продолжалось выполнение поставленных федеральным законодателем перед регионами задач в сфере местного самоуправления.

Правовая база

Продолжалось формирование правовой базы, необходимой для надлежащего функционирования муниципальных образований. Так, к настоящему времени на уровне региона приняты 171 закон Московской области в сфере местного самоуправления, касающиеся, в основном, разграничения муниципального имущества и установления границ муниципальных образований.

В рамках оказания правовой и методической помощи муниципальным образованиям Московской области в 2008 году осуществлялась также разработка типовых муниципальных правовых актов, методических рекомендаций и иных информационных материалов по реформе местного самоуправления. В частности, Советом подготовлены следующие методические материалы:

- о порядке осуществления муниципального земельного контроля;
- об организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;
- об инвестиционной деятельности на территории муниципального образования;
- о порядке привлечения граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для муниципального образования работ;

- примерные правила использования муниципальных водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд;
- рекомендации по подготовке правил землепользования и застройки;
- примерный устав товарищества собственников жилья.

В соответствии с данными экспертного опроса, проведенного Советом на Ежегодном собрании глав муниципальных образований Московской области 23 января 2009 года, подавляющее большинство глав и председателей Советов депутатов муниципальных образований (88%) дали положительный ответ на вопрос об использовании в работе методических рекомендаций и типовых муниципальных правовых актов, разработанных Советом. Указанное направление является одним из приоритетных в работе Совета с начала его деятельности. На данный момент разработано более 30 типовых муниципальных правовых актов по актуальным вопросам в сфере местного самоуправления.

В значительной мере активизировалась работа по реализации права законодательной инициативы Совета в Московской областной Думе. Так, если в 2007 году Советом было разработано и направлено в Московскую областную Думу 3 проекта федеральных законов, то в 2008 году Советом внесено уже 6 федеральных и 1 областной законопроект. К ним относятся:

- проект федерального закона «Об административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов». Законопроектом предлагается предоставить органам местного самоуправления право привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов;

- два законопроекта, вносящие изменения в 131-ый Федеральный закон. Одним из них предлагается закрепить за субъектами Российской Федерации право своими законами определять конкретные полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований по решению вопросов местного значения. Другой законопроект направлен на повышение эффективности

взаимодействия между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений в их составе. В рамках указанного законопроекта предлагается формировать конкурсную комиссию поселения с участием представителей муниципального района; закрепить за главами и представительными органами поселений и муниципальных районов право взаимной нормотворческой деятельности; установить возможность создания советов муниципальных образований муниципальных районов;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», разработанный в целях минимизации злоупотребления организаторами публичных мероприятий свободой мирных собраний. Законопроектом предлагается усилить меры по обеспечению правоохранительными органами и органами местного самоуправления безопасности участников публичного мероприятия, а также исключить случаи подачи уведомлений в заведомо ненадлежащей форме или умышленно накануне выходных или праздничных дней с тем, чтобы органы местного самоуправления не успели согласовать время и место проведения публичных мероприятий;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» разработан в целях продления сроков, в течение которых муниципальные образования должны разработать необходимые документы территориального планирования, с 1 января 2010 года до 1 января 2012 года. Это работа очень трудоёмка и ресурсозатратна, поэтому существуют опасения, что вновь образованные поселения не справятся с ней до конца этого года;

- проектом закона Московской области «О внесении изменений в Закон Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» предлагается установить возможность проведения выборов депутатов Советов депутатов поселений по пропорциональной (партийные списки) или смешанной избирательной системе.

В настоящее время с учётом замечаний, высказанных членами Президиума Совета, дорабатываются ещё два законопроекта. Один из них предполагает внесение изменений в Закон Московской области «О муниципальной службе в Московской области», в частности, исключение требований к стажу муниципальной службы для старших должностей муниципальной службы, что позволит молодым специалистам замещать указанные должности сразу после получения высшего профессионального образования по соответствующей специальности.

В рамках другого законопроекта предполагается возможность предоставления субъекту Российской Федерации права своим законом назначить выборы в органы местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, сроки полномочий которых истекают во второй половине 2009 года, на второе воскресенье марта 2010 года.

В декабре 2008 года был принят Закон Московской области «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Московской области». Согласно Закону муниципальные правовые акты, принятые до 1 января 2009 года, за исключением актов, признанных утратившими силу или отменённых в установленном порядке, а также сведения о них подлежат включению в Регистр до 1 октября 2010 года. Указанный Регистр имеет огромное значение для систематизации и анализа нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

В ходе подготовки к вступлению в силу в полном объёме 131-го Федерального закона выявились слабые звенья реформы и ее законодательного обеспечения, о чем свидетельствует 268 поправок, внесённых в закон.

Московская область была вынуждена решать многие проблемы самостоятельно, часто вопреки коллизиям и пробелам, содержащимся в законодательстве. В связи с этим ведётся активная работа по изменению отдельных вопросов федерального законодательного регулирования местного самоуправления.

Разграничение полномочий

В 2008 году продолжилась работа по разграничению полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления поселений в их составе. Одним из основных нововведений Федерального закона № 131-ФЗ стало закрепление собственных вопросов местного значения за каждым видом муниципальных образований (городским округом, муниципальным районом, поселением). Вместе с тем, ряд неточностей юридико-технического характера, допущенных при составлении федерального закона, не позволили сразу чётко разграничить полномочия между органами местного самоуправления муниципального района и поселений, входящих в его состав. Эта проблема стала причиной возникновения споров и конфликтов, в том числе в отношении муниципального имущества, а также создало условия для злоупотребления служебным положением должностными лицами местного самоуправления. В 2008 году при активном участии муниципального сообщества в Федеральный закон № 131-ФЗ внесён ряд изменений, уточнивших формулировки вопросов местного значения, что позволило в значительной мере решить эту проблему.

Следует также отметить, что в настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по законодательному регулированию вопросов местного значения. Таким образом, отсутствуют механизмы, позволяющие уточнять федеральное законодательство в этой сфере на уровне регионов. При этом законодательное закрепление полномочий по решению вопросов местного значения могло бы способствовать максимально эффективному решению проблемы разграничения компетенции органов местного самоуправления.

В целях решения этого вопроса Советом разработан и направлен в рамках реализации законодательной инициативы Совета в Московской областной Думе проект федерального закона, закрепляющий за субъектами Российской Федерации право своими законами определять конкретные полномочия органов

местного самоуправления муниципальных образований по решению вопросов местного значения.

Территориальные основы

Завершён основной этап работ по приведению границ муниципальных образований в соответствие с требованиями градостроительного и земельного законодательства. В рамках этой работы в Московской области проведена аэрофотосъёмка всей территории, изготовлены ортофотопланы, составлены землеустроительные дела и каталоги координат границ всех муниципальных образований Московской области. В настоящее время ведётся работа по согласованию и закреплению уточнённых описаний и координат границ всех 378 муниципальных образований в законах Московской области.

Вместе с тем, при реализации данного этапа работ возникает ряд трудностей, связанных с уточнением прохождения границ между муниципальными образованиями. В частности, границы муниципальных образований могут пересекать принадлежащие гражданам или организациям земельные участки. Иногда земельные участки включены в границы одновременно двух муниципальных образований, а иногда не включены ни в одно.

Также на этом этапе возникли проблемы юридико-технического характера, связанные с тем, что границы муниципальных образований должны быть согласованы одновременно, а следовательно, так же единым пакетом должны быть приняты все изменения в законы об их установлении, что, учитывая количество муниципальных образований, может быть затруднительным. В этой связи Министерством по делам территориальных образований Московской области, Московской областной Думой и Правовым управлением аппарата Правительства Московской области разработана правовая конструкция, предусматривающая, что при изменении границ двух муниципальных образований часть границы сопредельного муниципального образования временно устанавливается тем Законом Московской области, который принят

ранее. Такое решение позволит в нужные сроки внести необходимые изменения в областные законы об установлении границ муниципалитетов.

В условиях, когда отдельные муниципальные образования не могут самостоятельно обеспечить население соответствующими услугами, у них есть дополнительный способ решения этого вопроса посредством интеграционных процессов – через слияние с более развитыми, прежде всего, в экономическом плане, муниципальными образованиями.

Вместе с тем, в настоящее время соответствующая процедура федеральным законодательством должным образом не урегулирована. Она регламентируется только одной статьёй закона о местном самоуправлении. При этом регионам не предоставлено право дополнительно регулировать интеграционные процессы на своей территории и устанавливать базовые принципы для решения территориальных вопросов.

Разработанный Советом законопроект о предоставлении субъектам Российской Федерации права законодательного регулирования организации местного самоуправления, в случае его принятия, позволит Московской области решить, в том числе, и эту проблему.

Имущественные вопросы

В прошедшем году в области был завершён процесс разграничения имущества между муниципальными районами и вновь образованными в их составе поселениями. Перечни муниципального имущества всех вновь образованных поселений утверждены законами Московской области. Так, в течение 2007-2008 годов было принято 62 Закона Московской области о разграничении имущества.

В настоящее время в 131-ом Федеральном законе заложена идея минимизации муниципального имущества, перечень которого является закрытым. Это означает, что так называемое «непрофильное» имущество муниципальные образования обязаны отчуждать или перепрофилировать.

Вместе с тем, использование и распоряжение таким имуществом всегда приносило доход в местные бюджеты.

Кроме того, согласно перечню имущества, установленному Федеральным законом № 131-ФЗ, муниципальные образования лишены возможности иметь в собственности отдельные виды имущества для решения некоторых своих вопросов. Речь идет о таких полномочиях, как создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

В связи с этим представляется целесообразным внести соответствующие изменения в федеральное законодательство, позволяющие иметь в собственности муниципальных образований любое имущество, необходимое для реализации их полномочий.

Бюджетный процесс

В прошедшем году составлены прогнозы экономического развития каждого муниципального образования, организовано обучение работников финансовых органов, подготовлены условия для перехода с 1 января 2009 года вновь образованных поселений от сметного финансирования на собственные бюджеты.

Вместе с тем, надеяться на то, что органы местного самоуправления уже сейчас будут в полной мере обеспечены сотрудниками с должной квалификацией и опытом работы, не приходится.

Одним из вариантов выхода из ситуации может быть закрепление на федеральном уровне права муниципальных образований обращаться в органы государственной власти о заключении соглашений на оказание соответствующих услуг.

Ещё одной проблемой является то, что в настоящее время законодательство не учитывает уникальную специфику и условия осуществления деятельности для разных 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.

Вместе с тем, поселения значительно различаются по уровню своего экономического развития, размеру территории, удалённостью от административного центра, численностью населения, а также ряду других факторов.

В связи с этим в настоящее время не представляется возможным, чтобы все вновь образованные поселения были равным образом готовы к ведению собственных бюджетов, в том числе и по причине отсутствия надлежащим образом подготовленных для этих целей специалистов.

В этой связи представляется целесообразным, чтобы слабые в финансовом плане поселения, прежде всего сельские, передавали полномочия, которые они не могут должным образом осуществлять, на уровень муниципального района.

Если до 1 января 2009 года во многом финансирование поселений проводилось за счёт средств, поступающих из областного и районных бюджетов, то в настоящее время эти средства перешли от районов, которые ранее являлись основным звеном в системе финансового обеспечения, к поселениям. Причём финансы распределяются неравномерно. Основная их часть находится в административных центрах и экономически развитых, инвестиционно привлекательных муниципальных образованиях.

Существующая система выравнивания бюджетной обеспеченности, предусматривающая фиксированные нормативы отчислений в местные бюджеты, тормозит решение этого вопроса.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает жёсткое закрепление нормативов отчисления от налога на доходы физических лиц (10 процентов в бюджеты поселений, 20 процентов – в бюджеты районов).

Представляется целесообразным сохранить за субъектами действовавшего в переходный период (2006–2008 годы) права самостоятельно перераспределять нормативы отчисления от налога на доходы физических лиц между бюджетами

поселений и муниципальных районов в пределах норматива (30 процентов), установленного Бюджетным кодексом. Кроме того, следует разрешить субъектам Российской Федерации замещать различные виды дотаций местным бюджетам нормативами отчислений от любых региональных налогов. Это позволит повысить заинтересованность муниципальных образований в росте собираемости налогов на их территориях без изменения распределения налоговых доходов.

Соответствующие законодательные инициативы направлены в Государственную Думу.

Помимо несовершенства законодательства, существует недоработка и в самих муниципальных образованиях. Органы местного самоуправления обладают реальными механизмами наполнения местных бюджетов. В частности, с целью получения доходов от налогов на землю органам местного самоуправления необходимо осуществлять тесное взаимодействие с органами кадастрового учета для получения необходимой информации о регистрации прав на земельные участки. Кроме того, порядок и цена оформления, например, кадастрового плана, отсутствием которого объясняется неуплата налога на землю, находится в компетенции органов местного самоуправления. Таким образом, они могут самостоятельно отрегулировать этот вопрос, как и провести точную инвентаризацию на своей территории земельных участков и состояния построек на них.

Также Советом планируется разработка законопроекта о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, в соответствии с которым за органами местного самоуправления будет закреплено право оказывать содействие налоговым органам в сборе местных налогов (начисление налога, направление уведомлений налогоплательщикам, работа с населением по уплате налогов и т.п.). Это позволит оптимизировать процесс сбора налогов, в первую очередь, земельного налога и налога на имущество физических лиц.

На данный момент из 306 поселений 177 имеют дефицитные бюджеты. Для оказания им финансовой поддержки в областном бюджете заложены

значительные денежные средства. Кроме того, поселения получают целевые субсидии на долевое финансирование расходов.

Кадровые вопросы

В 2008 году велась активная работа и в сфере подготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления Московской области.

В этих целях Совет продолжает сотрудничество с федеральными и областными вузами, специализирующимися в сфере подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, принимает участие в разработке программ, нацеленных на повышение престижа муниципальной службы.

Так, в 2008 году создана специальная рабочая группа по созданию на базе Московского областного учебного центра «Нахабино» сети межмуниципальных учебно-методических кабинетов в муниципальных образованиях Московской области.

Также в прошедшем году Советом впервые был проведён собственный конкурс «Лучший муниципальный служащий Московской области», направленный на пропаганду передового опыта муниципального управления, раскрытие творческого потенциала муниципальных служащих.

В ноябре 2008 года при Совете образована новая структура – Координационный Совет по вопросам подготовки кадров для муниципальной службы, целью которого является формирование и подготовка резерва управленческих кадров для муниципальной службы. В состав Координационного Совета вошли представители Совета муниципальных образований Московской области, Министерства образования Московской области, Управления государственной и муниципальной службы Московской области, областных вузов, готовящих специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Координационным Советом было подготовлено Положение о прохождении практики студентов в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области. В соответствии с этим Положением предполагается организация практического обучения студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области.

Вопросы повышения квалификации муниципальных служащих регулярно затрагиваются и на специализированных семинарах-совещаниях для представителей администраций муниципальных образований, практика проведения которых продолжилась в 2008 году. В семинарах традиционно принимают участие главы, председатели Советов депутатов, специалисты администраций муниципальных образований Московской области.

Взаимоотношения между органами местного самоуправления

Несмотря на возможность возникновения 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.

Свою высокую эффективность показали образованные при Совете органы досудебного решения конфликтов – Комиссия по урегулированию споров между муниципальными образованиями Московской области и Третейский суд.

По сравнению с 2007 годом значительно уменьшилось число межличностных конфликтов глав муниципальных образований. Это связано, в том числе, с завершением в области процесса разграничения муниципального имущества между районами и поселениями в их составе, а также с уменьшением в целом давления на глав муниципальных образований, обусловленным успешным развитием реформы местного самоуправления.

Вывод об улучшении взаимодействия руководителей органов местного самоуправления подтверждается также данными экспертного опроса, проведённого Советом на Ежегодном собрании глав муниципальных образований Московской области 23 января 2009 года.

С целью выявления характера взаимоотношений между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений в их составе главам и председателям Советов депутатов было предложено оценить уровень их взаимодействия по следующей шкале: «в целом положительно» (42,6% опрошенных), «положительно, но есть некоторые проблемные вопросы» (37,1%), «скорее отрицательно, существует много разногласий» (8,7%), «отрицательно, взаимодействие отсутствует» (4,4%), «затрудняюсь ответить» (7,1%). Мнение экспертов подтверждает вывод о том, что в Московской области во взаимоотношениях руководителей органов местного самоуправления в целом достигнуто согласие по ключевым проблемам, однако некоторые вопросы требуют дальнейшего уточнения и согласования.

Выборы

Вопрос проведения выборов глав и депутатов Советов депутатов муниципальных образований является актуальным, так как полномочия многих выборных должностных лиц местного самоуправления истекают в сентябре 2009 года.

Ряд муниципальных образований внесли изменения в уставы, согласно которым изменили свою избирательную систему, применяемую на прямых выборах депутатов Советов депутатов, с мажоритарной (самовыдвижение кандидатов) на пропорциональную (по партийным спискам) или смешанную.

Так, очередные выборы в Советы депутатов муниципальных образований будут проводиться по пропорциональной избирательной системе в городских округах Звенигород, Химки, Электрогорск, а также в Серпуховском и Луховицком муниципальных районах, а по мажоритарно-пропорциональной (смешанной) системе – в Ногинском муниципальном районе.

В сентябре 2009 года у ряда глав и депутатов Советов депутатов муниципальных образований истекает срок полномочий. Согласно действующему законодательству в этом случае выборы назначаются на октябрь 2009 года. Вместе с тем, выборные должностные лица местного самоуправления, будучи избранными в сентябре 2005 года, фактически приступили к исполнению своих полномочий с 1 января 2006 года.

Однако в настоящее время федеральное законодательство не предусматривает возможность продления сроков полномочий на том основании, что выборные должностные лица приступили к осуществлению своих полномочий значительно позже своего избрания. Урегулирование этого вопроса посредством принятия областного закона не представляется возможным в связи с ограничениями, наложенными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Таким образом, представляется целесообразным внести в указанный Федеральный закон изменения в соответствующей части и продлить полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления до марта 2010 года.

Деятельность Совета

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

Так, в марте 2008 года совместно с Управлением Федеральной регистрационной службы по Московской области был проведён семинар-совещание, посвящённый вопросам законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В сентябре Советом был организован семинар, на котором обсуждались проблемы регулирования градостроительной деятельности на территории Московской области.

Представители Совета регулярно принимают участие в российских и международных научно-практических конференциях, «круглых столах», семинарах, посвящённых проблемам 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.

В 2008 году представители Совета также принимали активное участие в мероприятиях, организованных Общероссийским Конгрессом муниципальных образований.

В настоящее время завершается процесс формирования в структуре Конгресса палат, объединяющих различные типы муниципальных образований. Председатель Совета был избран председателем Рабочей группы по созданию Палаты муниципальных районов Конгресса.

Первый Пленум Палаты, в составе которой будут представлены муниципальные районы практически всех субъектов Российской Федерации, состоится в конце марта 2009 года.

На Пленуме планируется утвердить Положение о Палате и регламент её работы, а также избрать органы управления: Председателя, заместителя Председателя, Президиума Палаты.

Предполагается, что Палата муниципальных районов будет образована первой среди всех палат Конгресса.

Совет планирует и в дальнейшем осуществлять непрерывный мониторинг практики реализации 131-го Федерального закона органами местного самоуправления муниципальных образований, анализировать и распространять лучшие практики муниципального управления, а в случае необходимости, - оперативно реагировать на возникающие проблемы, оказывать муниципальным образованиям Московской области требуемую организационную, правовую, методическую поддержку.

Основные проблемы

На Ежегодном собрании глав муниципальных образований Московской области, состоявшемся 23 января 2009 года, Советом был проведён экспертный опрос с целью выявления актуальных проблем в сфере местного самоуправления.

Обобщение и анализ ответов глав и председателей Советов депутатов муниципальных образований позволили выделить следующие блоки проблем:

1. Проблемы реализации 131-го Федерального закона в части, касающейся взаимодействия муниципальных районов и поселений, образованных в их составе, что включает в себя вопросы установления границ муниципальных образований, а также завершения процессов оформления и паспортизации муниципального имущества. Наличие данного блока проблем эксперты связывают с недостаточной проработанностью нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления (32,8% опрошенных).

2. Проблемы, связанные с отсутствием достаточного финансирования на решение вопросов местного значения (23,5% опрошенных).

3. Проблемы, связанные с наполняемостью местных бюджетов, в том числе отсутствие отлаженной системы сбора местных налогов (22,4% опрошенных).

4. Проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства (19,7% опрошенных).

5. Проблемы кадрового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, что включает в себя низкий уровень заработной платы специалистов, и, как следствие, недостаток квалифицированных кадров (19,1% опрошенных).

6. Проблемы развития производства, инфраструктуры, дорожного строительства (13,1% опрошенных).

7. Проблемы, обусловленные необходимостью реализации полномочий в сфере градостроительства и благоустройства, что включает в себя необходимость разработки органами местного самоуправления вновь

образованных муниципальных образований документов территориального планирования (генерального плана), кадастрового паспорта до 1 января 2010 года. Указанные проблемы связываются также с отсутствием квалифицированных специалистов в области градостроительства, землепользования, благоустройства и архитектуры (6,6% опрошенных).

Также в течение 2008 года органы местного самоуправления обращали внимание на необходимость решения следующих проблем:

1) В прошедшем году органы местного самоуправления столкнулись с многочисленными проверками различных контролирующих органов. В этой связи муниципальным служащим приходилось отвлекаться от основной работы, тратить на это значительное время, готовить огромный объём необходимой отчётной документации. Всё это не способствует нормальной работе органов местного самоуправления и затрудняет ход осуществления реформы.

В целях решения этой проблемы предполагается проведение совместного заседания Президиума Совета и Коллегии федеральных органов исполнительной власти по Московской области, которая создана при Главном федеральном инспекторе по Московской области. По итогам заседания Совет надеется прийти к пониманию со стороны Коллегии по вопросу необходимости снижения уровня контрольно-надзорного давления на органы местного самоуправления.

2) Следует отметить, что дальнейшее развитие муниципальной реформы может быть осложнено последствиями мирового финансового кризиса.

При Правительстве Московской области создан Штаб по предотвращению кризисных явлений в экономике и на рынке труда. Подобные штабы действуют и в муниципальных образованиях. Необходимо ещё раз оценить эффективность, скорректировать финансовые параметры действующих программ, уточнить приоритеты в социальной сфере, экономике с тем, чтобы сохранить действующие социальные гарантии, обеспечить стабильность уровня жизни населения.

Возможные осложнения, сокращение инвестиций, прежде всего, отразятся на крупных проектах. Поэтому внимание и ресурсы целесообразно сконцентрировать, в частности, на развитии малого и среднего бизнеса - который доказал свою жизнеспособность и позволил области выйти из глубокого кризиса 90-х годов, обеспечить динамику развития в последние пять лет.

На сегодняшний день это 46 тысяч организаций малого бизнеса, в которых работает четверть всех занятых в экономике области.

В последние три года среднесписочная численность работников прибавлялась более чем на 100 тысяч человек в год. Это свидетельствует о реалистичности задачи обеспечения занятости населения посредством развития малого и среднего предпринимательства. В этой сфере нужен дифференцированный подход к численности малых предприятий по видам деятельности: в частности, целесообразно сокращение предприятий в торговле и наращивание их в коммунальной сфере и инновационном секторе экономики.

В условиях кризиса необходимо минимизировать ожидаемые диспропорции на рынке труда, избежать их негативные последствия.

3) В целях дальнейшего развития местного самоуправления в Московской области Советом разрабатывается областная целевая программа поддержки развития местного самоуправления. Её принятие позволит закрыть некоторые пробелы федерального законодательства в сфере местного самоуправления.

Так, например, ранее закон позволял осуществлять финансирование обучения муниципальных служащих из бюджета субъекта Российской Федерации. Однако в соответствии с последними изменениями в Бюджетном кодексе Российской Федерации напрямую регионы подобными полномочиями не обладают. В связи с этим государственная поддержка профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в настоящее время возможна посредством принятия целевой программы.

Кроме того, согласно законодательству документы территориального планирования муниципальных образований (генеральный план, правила

землепользования и застройки) должны быть разработаны к 2010 году. В противном случае не допускается осуществлять разработку документации по планировке территории и выдача разрешений на строительство. При этом разработка такой документации является очень дорогостоящей, и вновь образованные поселения окажутся не способны справиться самостоятельно с подобной нагрузкой. В этой связи государственная поддержка разработки документов территориального планирования необходима, чтобы не допустить отток инвестиционного капитала из строительной сферы.

Поддержка со стороны Московской области в решении этих, а также других ресурсоёмких задач позволит муниципальным образованиям эффективно и поступательно развиваться.

4) Вызывает озабоченность реорганизация системы жилищно-коммунального хозяйства Московской области.

Вся инфраструктура жилищно-коммунального хозяйства всегда находилась в ведении района или являлась межрайонной. Разделение же жилищно-коммунального комплекса между поселениями, а также приватизация его объектов не будет способствовать эффективному решению вопросов жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, с начала текущего года установление тарифов относится к ведению поселений, что также может привести к росту затрат населения на услуги жилищно-коммунального хозяйства, увеличению различий между поселениями.

Вместе с тем, при осуществлении своих полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства органы местного самоуправления должны руководствоваться, прежде всего, целями обеспечения бесперебойного снабжения населения теплом, водой и электроэнергией. В этой связи представляется целесообразным передача соответствующих полномочий по соглашениям на уровень муниципальных районов.

5) Один из важных вопросов, которые предстоит решить в текущем году, связан с порядком ведения похозяйственных книг.

Похозяйственная книга является документом, в котором осуществляется учёт личных подсобных хозяйств на основании сведений, предоставляемых гражданами на добровольной основе. Данные похозяйственных книг органы государственной власти используют для расчёта показателей эффективности органов местного самоуправления муниципальных образований.

Обязанность ведения похозяйственных книг закреплена за органами местного самоуправления Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве». Вместе с тем, 131-ый Федеральный закон не относит этот вопрос к вопросам местного значения. Это значит, что ведение похозяйственных книг является отдельным государственным полномочием, передаваемым для осуществления органам местного самоуправления, и должно финансироваться посредством предоставления соответствующих субвенций. Вместе с тем, в настоящее время такое финансирование не предоставляется.

Кроме того, согласно Федеральному закону «О личном подсобном хозяйстве» форма и порядок ведения похозяйственных книг определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Однако соответствующий порядок до сих пор не установлен.

В связи с этим Советом планируется разработка проекта закона Московской области, определяющего порядок ведения похозяйственных книг.

б) Также вызывает серьёзную озабоченность проблема совершения нотариальных действий в поселениях, в которых отсутствует нотариус.

В соответствии со 131-ым Федеральным законом в таких поселениях правом на совершение нотариальных действий обладает глава муниципального образования или уполномоченное им должностное лицо. На практике же это вызывает ряд вопросов, требующих скорейшего разрешения.

В первую очередь, муниципальные образования обязаны выкупить реестровые книги, заказ на которые размещает Нотариальная палата Московской области. Помимо входящей и исходящей корреспонденции, уполномоченные муниципальные служащие обязаны вести эти реестры – пять

по каждому направлению нотариальной деятельности. Необходимо обеспечить надлежащее хранение реестровых книг. Как правило, в настоящее время для этих целей применяются муниципальные архивы, которые в случае утраты документов не полномочны выдавать их дубликаты.

Согласно законодательству о нотариате для совершения нотариальных действий необходима гербовая печать, которой органы местного самоуправления не обладают. В связи с этим ситуация, когда документы удостоверяются печатью органа местного самоуправления, в будущем чревата многочисленными судебными процессами.

Кроме того, согласно законодательству о нотариате совершение нотариальных действий требует серьезной юридической подготовки (высшее юридическое образование, стажировка сроком не менее одного года, квалификационный экзамен и лицензия на право нотариальной деятельности). При этом по 131-ому Федеральному закону нотариально заверять документы вправе уполномоченное главой муниципального образования должностное лицо, которое может даже не иметь юридического образования.

Следует также отметить, что Нотариальная палата Московской области и Главное Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Московской области по закону могут контролировать только деятельность нотариусов, но не глав муниципальных образований и муниципальных служащих.

В связи с этим Московская областная Дума разрабатывает проект закона Московской области, регулирующего нотариальную деятельность в поселениях, в которых отсутствует нотариус. До принятия указанного законопроекта, учитывая изложенные затруднения, органам местного самоуправления поселений рекомендовано воздержаться от самостоятельного совершения нотариальных действий.

Заключение

Обобщая итоги реализации реформы местного самоуправления в Московской области в 2008 году, следует отметить, что, несмотря на несовершенство законодательства, в Московской области удалось сохранить равновесие между всеми звеньями системы местного самоуправления.

В прошедшем году в области проделана значительная работа, связанная с разграничением полномочий между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями, разграничено муниципальное имущество между ними, минимизированы конфликтные ситуации, подготовлены условия для перехода вновь образованных поселений от сметного финансирования на собственные бюджеты, составлены прогнозы экономического развития каждого муниципального образования, продолжена работа по подготовке документов территориального планирования, организована система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Удалось плавно, не форсируя реформу, подвести вновь образованные поселения к вступлению в силу в полном объёме 131-ого Федерального закона. Вместе с тем, сохранился баланс в отношениях органов местного самоуправления и органов государственной власти, при котором область активно помогала муниципалитетам в решении сложных вопросов, не вмешиваясь при этом в их деятельность.

Такой подход позволил успешно завершить переходный период реформы местного самоуправления и сформировать полноценно функционирующую двухуровневую систему местного самоуправления.

Можно констатировать, что те проблемы, которые предстоит решить муниципальному сообществу в ближайшие годы, в большей степени носят технический характер и не могут повлиять на эффективное и поступательное развитие местного самоуправления в Московской области.