

Предлагаем вашему вниманию проект Концепции развития местного самоуправления в Курганской области, разработанной в целях совершенствования института местного самоуправления и обеспечения эффективной деятельности муниципальных образований Курганской области.

Проект был рассмотрен Советом по вопросам местного самоуправления в Курганской области и рекомендован для дальнейшего изучения органами государственной и муниципальной власти.

Отзывы и предложения по проекту Концепции просим направлять в отдел организационной работы управления внутренней политики Правительства Курганской области в срок до 15 июня 2008 года.

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

I. ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях социально-экономического развития региона возрастает необходимость развития и повышения эффективности системы местного самоуправления – публичной власти, пользующейся доверием и поддержкой населения.

Дальнейшее развитие местного самоуправления в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует совершенствования правовых, экономических основ развития местного самоуправления, усиления информационного и методического сопровождения муниципальной реформы, осуществление которых возможно при эффективной поддержке органами государственной власти области.

Концепция развития местного самоуправления в Курганской области (далее - Концепция) закрепляет единую систему представлений о стратегических целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики Курганской области в сфере развития местного самоуправления и механизмах ее реализации.

Правовой базой Концепции являются Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие вопросы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, Устав Курганской области, законы Курганской области, уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты органов местного самоуправления Курганской области, регулирующие вопросы осуществления местного самоуправления.

Концепция обеспечивает преемственность в деятельности органов государственной власти области и органов местного самоуправления, а также соответствующих должностных лиц при осуществлении долгосрочной программы реформирования организации местной власти на принципах самоуправления.

Основные положения Концепции находят отражение в системе законов области, областных целевых программ и других нормативных правовых актов местного самоуправления.

II. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Территориальная организация местного самоуправления в Курганской области соответствует концепции Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В Курганской области приняты областные целевые программы, направленные на развитие и поддержку местного самоуправления (приложение 1), уставы муниципальных образований приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Межбюджетные отношения регулируются Законом Курганской области от 25.12.2007г. №2828 «О бюджетном процессе в Курганской области» и законами области об областном бюджете на соответствующие годы.

В состав Курганской области входят 458 муниципальных образований, из них 2 городских округа, 24 муниципальных района, 13 городских поселений, 419 сельских поселений.

Изменения в административно-территориальном устройстве области происходят в связи с социально-экономическими предпосылками.

Эффективному развитию самоуправления в Курганской области препятствует ряд проблем, в первую очередь экономических и финансовых. Среди них – недостаточная сбалансированность бюджетов муниципальных образований. В 2007 году в доходы бюджетов муниципальных образований поступило более 3 млрд. рублей. Вместе с тем, в 11 районах темп роста собственных доходов составил менее 20 % (Частоозерском, Шатровском, Шадринском, Каргапольском, Куртамышском, Мишкинском, Лебяжье-вском и ряде других). Финансовая помощь имеет наибольший удельный вес в доходах бюджетов Альменевского (88,4%), Сафакулевского (87,8%), Мокроусовского (86%), Шадринского (85,8%), Частоозерского (84,9%) районов, хотя резервы по увеличению собственных доходов местных бюджетов имеются. По состоянию на 1 января 2008 года недоимка по региональным и местным налогам составляла более 280 млн. рублей. Наибольший рост недоимки допустили Шумихинский район (на 35,6%) и г. Курган (26,9%). Для решения вопросов местного значения слабо используется возможность привлечения средств самообложения граждан

Не завершено формирование муниципальной собственности, в том числе муниципальных земель. На сегодняшний день в 13 муниципальных районах к этой работе не приступали. Самыми активными в работе по разграничению прав собственности на землю являются - Далматовский, Каргапольский, Половинский районы, города Шадринск Курган. Если в Кетовском, Варгашинском, Каргапольском районах зарегистрировано более 25% объектов, подпадающих под действие этого закона, то в Белозерском и Звериноголовском районах – 2%, а в Половинском работа в этом направлении практически не проведена – 0,6%.

В 2007 году доля продукции малого бизнеса в общем объеме валового регионального продукта составила всего 12%. Низкая активность развития данной отрасли связана с недостаточным вниманием органов местного самоуправления к вопросам развития малого предпринимательства на своих территориях. На сегодняшний день во всех муниципальных образованиях Курганской области приняты программы поддержки малого предпринимательства, однако их финансовое наполнение и реализация не отвечают современным требованиям. Например, в 2007 году средства на поддержку предпринимательства не были запланированы в Альменевском и Юргамышском районах.

Органам местного самоуправления необходимо больше уделять внимания развитию производственной и социальной инфраструктуры, доступности и повышению качества социальных услуг, решению кадровых проблем.

III. ЦЕЛЬ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Целью политики развития местного самоуправления в Курганской области является совершенствование института местного самоуправления для обеспечения его эффективной деятельности как необходимого условия полноценного социально-экономического развития области в целом.

3.2. Для достижения указанной цели деятельность органов государственной власти и местного самоуправления Курганской области должна быть направлена на:

- реализацию конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления и обеспечение государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления;
- повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления и совершенствование их территориальной основы.

3.3. В рамках каждого из названных направлений государственной политики в ближайшие годы предстоит решить следующие задачи:

3.3.1. Обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления:

- создание условий для реализации конституционных прав граждан: избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (выборными должностными лицами местного самоуправления);
- осуществлять местное самоуправление через выборные и иные органы местного самоуправления;
- участвовать в решении вопросов местного значения путем прямого волеизъявления, а также путем организации и деятельности территориального общественного самоуправления;

- правовое определение порядка учета мнения населения при изменении границ соответствующих муниципальных образований;

- создание эффективной системы взаимодействия муниципальной власти с населением посредством референдумов, публичных слушаний и иных форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения;

- вовлечение населения в принятие управленческих и иных решений;
- формирование механизмов контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения;

формирование механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, включая отзыв избирателями депутатов и выборных должностных лиц;

организация и развитие взаимовыгодного социального партнерства с бизнесом и некоммерческим сектором на паритетной основе.

3.3.2. Обеспечение реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления:

- создание условий для реализации права органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения, в том числе на:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, в том числе закрепление права муниципальной собственности на землю;

- установление местных налогов и сборов;
- формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов;
- осуществление охраны общественного порядка;
- обеспечение жильем;

- охрану здоровья и оказание медицинской помощи;

- обеспечение общедоступного образования в муниципальных образовательных учреждениях;

- формирование финансово-экономической базы местного самоуправления, достаточной для решения вопросов местного значения, совершенствование системы бюджетного регулирования;

- разграничение с учетом принципа субсидиарности полномочий и соответствующих материальных и финансовых ресурсов между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- создание условий для беспрепятственного взаимодействия муниципалитетов, в том числе на региональном, федеральном и международном уровнях;
- научно-методическая и организационно-методическая поддержка деятельности органов местного самоуправления;
- создание эффективной областной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров;
- создание условий для закрепления кадров в отраслях экономики и социальной сфере;
- введение критериев оценки эффективности решения вопросов местного значения и исполнения отдельных государственных полномочий;
- информационная поддержка местного самоуправления;
- обеспечение межмуниципального сотрудничества и взаимодействия органов местного самоуправления;
- развитие территорий.

3.3.3. Обеспечение государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий:

- защита прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
- защита муниципальной собственности;
- обеспечение административной обособленности органов местного самоуправления от системы органов власти области;
- обеспечение выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, отдельными гражданами законодательства о местном самоуправлении и нормативных актов органов местного самоуправления;
- обеспечение права местного самоуправления на судебную защиту;
- обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти области;
- обеспечение передачи материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий области в случае их делегирования в законодательном порядке;
- формирование эффективного механизма контроля со стороны государственной власти области за соблюдением действующего законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления;
- усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств, состоянием и использованием муниципального имущества и оказанием услуг населению.

3.3.4. Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления и совершенствование их территориальной основы:

- совершенствование методов принятия и реализации управленческих решений при осуществлении полномочий органов местного самоуправления;
- корректировка принципов территориальной организации местного самоуправления, оптимизация структуры местных органов, исходя из интересов населения и перспектив развития муниципальных образований;
- оптимизация численности муниципальных образований с целью создания реальной возможности наиболее полного решения вопросов местного значения поселений;
- оптимизация затрат на содержание органов местного самоуправления;
- вывод на качественно новый уровень развития и взаимодействия муниципальных районов, которые должны быть связующим звеном между органами государственной власти и органами местного самоуправления поселений.

IV. ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Политика развития местного самоуправления в Курганской области реализуется на основе соблюдения следующих принципов:

- единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики и политики области;
- комплексный подход при реализации государственной политики;
- сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;
- системная поддержка местного самоуправления со стороны органов государственной власти Курганской области;
- невмешательство органов государственной власти области в компетенцию органов местного самоуправления;
- контроль за реализацией государственными органами и должностными лицами области политики развития местного самоуправления;
- внедрение и применение современных управленческих технологий;
- учет мнения населения при решении вопросов, непосредственно затрагивающих интересы населения соответствующих территорий.

Процесс реализации политики развития местного самоуправления в Курганской области характеризуется как комплексностью, так и определенной этапностью решения поставленных задач, необходимостью определения приоритетных направлений политики области на соответствующем этапе реализации.

Реализация политики развития местного самоуправления в Курганской области предполагает создание устойчивой системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти области, направленной на:

- улучшение условий жизнедеятельности населения в каждом муниципальном образовании;
- повышение общественно-политической стабильности в муниципальных образованиях Курганской области и государстве в целом;
- обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими властными органами и общественного контроля за эффективностью их деятельности.

V. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Органы государственной власти области располагают рядом механизмов, позволяющих осуществлять государственную политику развития местного самоуправления в Курганской области. К таким механизмам относятся:

- правовое регулирование, создающее юридические гарантии организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- административное обеспечение, выражающееся в наделении соответствующей компетенцией и обеспечении деятельности системы государственных органов и учреждений области, занимающихся вопросами местного самоуправления, в том числе в целях государственного надзора за законностью деятельности местного самоуправления и реализацией переданных в законодательном порядке отдельных государственных полномочий;

- бюджетное регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия оптимизации налоговой базы муниципальных образований;

- передача в муниципальную собственность объектов, находящихся в государственной собственности, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления;

- научно-методическая поддержка местного самоуправления, включающая консультирование муниципальных органов, организацию и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления, практическому обмену опытом;

- мониторинг реализации положений Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

- оценка эффективности деятельности глав муниципальных образований, органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий;

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления, в том числе повышение деловой квалификации выборных лиц местного самоуправления;

- информационная поддержка местного самоуправления, в том числе популяризация идей, принципов и задач местного самоуправления среди населения, информирование о ходе и проблемах реформы;

- повышение роли населения в создании системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, формирование основ развитого гражданского общества на территории муниципальных образований и совершенствование системы взаимодействия с общественными объединениями;

- проведение опросов и социологических исследований.

Реализация вышеназванных механизмов осуществляется органами государственной власти при взаимодействии с территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти Курганской области, Курганской областной Думой, Советом по вопросам местного самоуправления в Курганской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Курганской области».

Приложение: на 4 л.

ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ

Для целей настоящей Концепции используются следующие основные термины и понятия:

Местное самоуправление - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.1, ст.1, п.2)

Система местного самоуправления - совокупность организационных форм, в которых граждане осуществляют местное самоуправление. В систему местного самоуправления входят: а) органы местного самоуправления; б) формы прямого волеизъявления граждан; в) территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506; 1996. N 17. Ст. 1917; 1996. N 49. Ст. 5500; 1997. N 12. Ст. 1378; 2000. N 32. Ст. 3330; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 123.)

Нормативный правовой акт - письменный официальный документ, принятый (изданный) правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В РФ и ее субъектах Н.п.а. издаются в форме конституций, уставов, федеральных конституционных законов, законов, кодексов, указов президентов, постановлений правительств, распоряжений глав региональных администраций (губернаторов) и др. (Юридический словарь).

Муниципальная реформа – реформа местного самоуправления. Реформа - (франц. réformе, от лат. reformo - преобразовываю), преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры. С формальной точки зрения, под Р. подразумевается нововведение любого содержания. Однако в политической практике и политической теории Р. обычно называют более или менее прогрессивное преобразование, известный шаг к лучшему (БСЭ в 30 т.)

В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.1, ст.2, п.2)

Органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.1, ст.2, п.1)

Выборное должностное лицо местного самоуправления - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.1, ст.2, п.1)

Территориальное общественное самоуправление - самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.5, ст.27, п.1)

Муниципальная собственность - одна из трех основных форм собственности, признаваемых законодательством РФ. Так, п. 2 ст. 9 Конституции РФ гласит, что "земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности". ГК РФ также устанавливает (п. 1 ст. 212), что в РФ признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Субъектами права муниципальной собственности выступают муниципальные образования. От их имени права по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью осуществляют органы местного самоуправления (ст. 132 Конституции РФ).

Оптимизация – 1) Процесс выбора наилучшего варианта из возможных. 2) Процесс приведения системы в наилучшее (оптимальное) состояние (БЭС).

Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гл.1, ст.2, п.1).

Правовое регулирование - процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права) (Юридический словарь)

Бюджетное регулирование - второй (дополнительный) порядок распределения доходов государственного бюджета. Согласно законодательству РФ, Б.р., являясь составной частью бюджетного процесса, представляет собой частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней. Существует четыре группы методов Б.р.: 1) установление и распределение регулирующих источников доходов бюджета; 2) перераспределение самих бюджетных источников; 3) безвозмездная помощь, оказываемая нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих; 4) ссуды, выделяемые одним бюджетам из средств других (Юридический словарь).

Мониторинг - методика и система наблюдений за состоянием определенного объекта или процесса, дающая возможность наблюдать их в развитии, оценивать, оперативно выявлять результаты воздействия различных внешних факторов. Результаты М. дают возможность вносить корректировки по управлению объектом или процессом (Словарь бизнес-терминов).