

Муниципальные образования Республики Башкортостан: реалии и перспективы

АИЗОВ

В начале года стартовал очередной этап реформы местного самоуправления. В мае был принят Федеральный закон № 136-ФЗ, который внес ряд изменений в базовый закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Прежде всего, речь идет о перераспределении полномочий в муниципальных образованиях и создании двухуровневой системы управления, повышении качества предоставления муниципальных услуг. Сохраняется ориентир на обеспечение прозрачности и доступности местной власти и развитие межмуниципального сотрудничества. Изменения коснулись и организации местного самоуправления (деление городских округов на внутригородские районы). Поправки носят не обязательный, а факультативный характер. Каждый субъект Федерации определяет для себя оптимальный формат. И здесь обязательно следует учитывать мнение граждан.

В соответствии с требованиями федерального законодательства 30 октября текущего года законом Республики Башкортостан № 139-з «О внесении изменений в закон Республики Башкортостан “О местном самоуправлении в Республике Башкортостан”» в РБ были сохранены: действующий порядок формирования представительных органов муниципальных районов путем прямых выборов; порядок избрания на должность главы муниципального района – председателя Совета из состава депутатов Совета; порядок назначения на должность главы местной администрации муниципального района и городского округа по контракту по результатам конкурса; срок

Изотов Алексей Николаевич, председатель правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан», глава администрации городского округа г. Стерлитамак

полномочий местных советов и статус муниципального образования городского округа г.Уфа. Также сохранился действующий объем государственных полномочий органов местного самоуправления республики.

За сельскими поселениями сохранены все полномочия, предусмотренные ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», за исключением полномочий, связанных с автомобильными дорогами местного значения в границах населенных пунктов поселений.

Однако остаются проблемы, которые необходимо решать как на федеральном, так и на местном уровне. Речь идет о недостатке финансовых средств, необходимых для решения вопросов местного значения. В связи с этим встает вопрос о повышении собственной базы налоговых доходов.

У муниципалитетов есть несколько путей повышения доходной части бюджета: изменение фискальной и бюджетной политики в части перераспределения доходов в пользу органов местного самоуправления, поддержка со стороны органов государственной власти в части увеличения дотаций, привлечение заемных средств или кредитов и наращивание собственной доходной базы за счет увеличения налоговых и неналоговых поступлений. Первые три пути ведут к зависимости от государства или кредитных организаций. Четвертый способ повышения доходной части бюджета является оптимальным и соответствует принципам местного самоуправления.

На увеличение доходов муниципальных образований от использования земель влияет муниципальный земельный контроль. Это действенный инструмент формирования налогооблагаемой базы. Казалось бы, органы местного самоуправления должны активно использовать данную форму контроля, но практика показывает, что это не всегда возможно.

В комплекс возможных мер по расширению доходной базы за счет местных налогов необходимо включить введение в экономический оборот неучтенных земельных и имущественных объектов. В этой связи может возникнуть ряд проблем. Одним из самых сложных вопросов остается вопрос разграничения собственности на землю.

В настоящее время отсутствует полная и доступная информация по реквизитам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что затрудняет подготовку плана работы по осуществлению проверок. Не сформирован реестр предприятий, организаций и учреждений, подлежащих муниципальному земельному контролю. Органы муниципального контроля недостаточно обеспечены рабочими документами (картами земельных участков, схемами и пр.), низок уровень подготовки лиц, ответственных за муниципальный земельный контроль, отсутствуют практические навыки муниципальных земельных инспекторов (землеустроителей сельских поселений).

Органами местного самоуправления должна проводиться работа по повышению правового сознания граждан в области земельных правоотношений в целях предотвращения нарушений земельного законодательства.

Еще один ресурс для пополнения бюджета муниципалитета – привлечение инвестиций в реальный сектор экономики. К сожалению, сегодня не все муниципальные образования в полной мере используют свой инвестиционный потенциал, состоящий в возможности реализации муниципальных программ поддержки малого и среднего бизнеса путем упрощения порядка предоставления в аренду недвижимости, земельных участков для размещения временных некапитальных строений, автостоянок, уменьшения арендной платы, а также внедрения муниципально-частного партнерства. По сути, это долгосрочная инвестиция.

Развитие малого и среднего бизнеса стало приоритетным направлением в гг.Кумертау, Октябрьский, в Туймазинском, Белебеевском, Мелеузовском, Учалинском муниципальных районах. Однако в городских округах отсутствуют полномочия и нет заинтересованности в развитии малого и среднего бизнеса, потому что налоги (налог, получаемый по УСН, и налог на недвижимость) не остаются на местах.

В качестве примера в части реализации государственно-частного партнерства можно привести работу г.Уфы и Стерлитамака. В г.Стерлитамаке заключение концессионных соглашений муниципалитета с бизнесом, долгосрочных договоров аренды позволило реконструировать крупные спортивные комплексы, оснастить Парк развлечений современными аттракционами. В г.Уфе муниципалитет выделил земельные участки под строительство бассейнов.

Один из элементов развития муниципальных образований – реализация брендинга территорий. Два города республики – Бирск и Стерлитамак – решили попробовать освоить метафизическое пространство города – создать территориальный бренд. Брендинг городов направлен, прежде всего, на самих жителей города. В фокусе внимания и потенциальный инвестор, поэтому брендинг территории тесно связан со стратегией развития города. Так, компания «Бирское яблоко» развивает концепцию «вкусного города», а яркие пирамидки символизируют «жизнь в объеме» и Стерлитамак как город в 3D: «Дом. Дело. Движение».

Актуальные проблемы, с которыми сталкиваются муниципалитеты, всегда находятся на рассмотрении Правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан». Так, например, в 2014 г. особое внимание Правление Совета уделяло таким проблемам, как организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, организация размещения и захоронения отходов в границах муниципальных образований, практика применения государственной кадастровой оценки земель, исполнение органами местного самоуправления Республики Башкортостан Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». По каждому вопросу муниципальным образованиям предоставлены разъяснения.

Если говорить об организации размещения и захоронения отходов в границах муниципальных образований, то необходимо отметить, что сегодня пришло время пересмотреть систему отношений, сложившуюся в сфере утилизации твердых бытовых отходов (ТБО). Действующая в Республике Башкортостан система обращения с отходами основана преимущественно на захоронении их на свалках или полигонах отходов (более 97 %). На территории республики действуют около 3000 свалок, занимающих общую площадь более 2000 га земли. Основная часть свалок (более 80 %) не соответствует требованиям природоохранного законодательства (например, имеют место такие нарушения, как отсутствие документов о земельном отводе, основных природоохранных сооружений, в том числе противодиффузионного экрана, системы сбора и утилизации фильтрата и др., практически не организован мониторинг окружающей среды). Многие сельские населенные пункты не охвачены системой сбора, транспортировки и размещения отходов. При этом накопление отходов наносит значительный экологический и экономический ущерб.

Основные причины сосредоточения свалок на этих землях таковы:

1. Низкие нормы накопления ТБО на душу населения. Существующие в республике нормы накопления отходов не пересматривались с советских времен. Это привело к тому, что территории не в полной мере обеспечены достаточными для соблюдения экологической безопасности контейнерами, площадками временного размещения ТБО, специальным автотранспортом и объектами для утилизации и захоронения отходов. Важно понимать, что нормативы по ТБО принимаются на федеральном уровне.

2. Существующие тарифы. Как правило, специалисты по тарифам отождествляют понятия «утилизация» и «захоронение» и устанавливают для них единый тариф, что противоречит одному из базовых принципов, закрепленных в ФЗ от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», – приоритету использования отходов над их захоронением. В условиях рыночной экономики это приводит к выбору более дешевого способа «избавления» от отходов, в нашем случае – к захоронению.

Затраты на переработку отходов значительно выше затрат на захоронение. Получается, что платить за захоронение дешевле, чем перерабатывать и использовать

отходы вторично. По России усредненные затраты на захоронение 1 т ТБО составляют порядка 300–400 руб., тогда как цена только одной из предопераций перед переработкой отходов – сортировки ТБО – от 1300 руб., а цена их сжигания может достигать 3 тыс. руб. и более.

Таким образом, переработка отходов, использование их в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов менее привлекательно для бизнеса, чем организация работ по их захоронению. Результат налицо: количество объектов размещения отходов превосходит число предприятий по переработке в 70 раз! Кроме того, большое число несанкционированных свалок свидетельствует о низком уровне экологической сознательности и экологической культуры населения.

3. Сейчас ситуация такова: тарифы на ТБО утверждаются субъектом РФ, нормы определяются на федеральном уровне, а ответственность за содержание и предоставление коммунальных услуг населению лежит на муниципальных образованиях. У органов местного самоуправления зачастую недостаточно средств для организации надлежащей утилизации отходов. К этим обстоятельствам добавилась еще одна проблема. Согласно ч. 7 ст. 12 закона № 89-ФЗ, запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов. Большинство муниципальных свалок захоронения твердых бытовых отходов и промышленных отходов были созданы в 1960–80-е гг. в местах отработанных карьеров и в границах населенных пунктов.

Как следствие – возникает проблема, связанная с невозможностью дальнейшей эксплуатации действующих полигонов ТБО. Ведутся проверки выполнения полномочий природоохранной и межрайонной прокуратурами, органы местного самоуправления привлекаются к административной ответственности, на них налагаются огромные штрафы. Мы полагаем, что в этой сфере должна быть разработана совместная программа субъекта РФ и муниципального образования. Создание эффективно действующей государственной системы управления, в том числе в сфере обращения с ТБО, является одним из приоритетных направлений деятельности в области охраны окружающей среды в нашей республике. На основании распоряжения Правительства Республики Башкортостан в целях обеспечения экологической безопасности и создания единой системы обращения с отходами было создано ГУП «Табигат», находящееся в ведении Министерства природопользования и экологии РБ.

Актуальной проблемой муниципальных образований также является организация обучения, повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих. Сфера муниципального управления предъявляет высокие требования к уровню профессионализма чиновников различных уровней. На обеспечение качественного муниципального управления влияют и частые изменения в законодательстве о местном самоуправлении, что требует регулярного обновления соответствующих знаний у муниципальных служащих.

Значительную роль в процессе подготовки кадров муниципальных служащих на протяжении вот уже двух десятилетий играет Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, которая обеспечивает как получение муниципальными служащими качественного базового образования, так и своевременное повышение их профессионального уровня в рамках курсов повышения квалификации. В связи с этим в целях повышения результативности деятельности муниципальных служащих необходимо и далее развивать единую систему профессионального обучения кадров для местного самоуправления. Но и здесь мы сталкиваемся с рядом проблем.

В органах местного самоуправления Республики Башкортостан переподготовка и повышение квалификации лиц, занятых в системе местного самоуправления, осуществляется в соответствии с Федеральными законами от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. До 2014 г. в целях оказания государственной поддержки в сфере финансирования системы переподготовки и

повышения квалификации лиц, занятых в системе местного самоуправления Республики Башкортостан, обучение проводилось за счет средств республиканского бюджета.

Помимо решения проблем, возникающих при реализации муниципального заказа в соответствии с действующим законодательством, необходимо обновление методов обучения муниципальных служащих. Например, применение дистанционных форм обучения, онлайн-обучение и т.д. будут способствовать активному развитию муниципальных образований.

Муниципалитеты – самая нижняя «ступень» демократии, именно здесь, на местах, происходит диалог публичной власти и жителей. Вся работа муниципалитетов в конечном счете сводится к решению вопросов местного значения. Наши граждане достаточно активны, как правило, болеют за общее дело. И здесь главным направлением работы муниципалитетов становится развитие гражданских институтов в форме территориального общественного самоуправления. Сегодня в республике более 530 организаций ТОС, из которых 8 зарегистрированы как юридическое лицо. Есть муниципальные образования, которые подошли к этому вопросу формально, но есть и такие районы, где ТОСы реально работают, например, в Мишкинском районе и г.Ишимбае. Во многих районах республики активно развивается институт старост как одна из форм гражданских инициатив (Аургазинский, Давлекановский, Альшеевский районы). В Абзелиловском районе успешно реализуется такой проект, как собрание аксакалов.

Конечно, Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан» не осталась в стороне. Была оказана организационная и методическая поддержка органам ТОС в муниципальных образованиях. Так, в 2012–2013 гг. мы провели обучающие семинары-совещания для глав сельских поселений по вопросам создания и работы ТОС на местах. Одна из ключевых задач муниципальной политики – привлечь к решению вопросов местного значения как можно большее число граждан. Поэтому необходимо создать условия для проявления экономической и общественной инициативы. Ведь цель территориального общественного самоуправления – развитие территории силами людей, которые там проживают. Для этого необходим доступ населения ко всем инвестиционным программам, активное внедрение информационных технологий и наращивание собственной налогооблагаемой базы муниципалитетов.

Сегодня Совет проводит семинары, где обучаются активисты территориального общественного самоуправления. С нашей точки зрения, целесообразно оказывать государственную поддержку муниципальным образованиям в плане развития ТОС, например, через республиканскую целевую программу.

Реализацию проекта Всемирной организации здравоохранения «Город, где старость в радость, город для всех возрастов» одними из первых в стране начали осуществлять в г.Туймазы, также с этой программой активно работает г.Кумертау. Практически всеми муниципальными образованиями разработаны программы по благоустройству, а такие города, как Октябрьский, Стерлитамак, Уфа и Учалы, несколько лет подряд становились победителями всероссийских конкурсов по благоустройству.

Весомый вклад в благоустройство муниципальных образований внесла и Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан». Так, решением Правления Ассоциации с 15 апреля по 20 мая 2014 г. во всех муниципальных образованиях республики прошла экологическая акция «Посади дерево», приуроченная к 150-летию Земской реформы. Больше всего саженцев было высажено в Стерлибашевском районе – 190 тыс. деревьев. В Гафурийском районе высажено 135 тыс. саженцев. Среди сельских поселений можно выделить Толпаровский, Табынский, Саитбабинский, Красноусольский сельсоветы. Силами молодежного совета при Совете муниципального района у въезда в с.Красноусольский высажено порядка 400 саженцев. К участию в этой акции были привлечены общественные организации, предприятия и активные граждане муниципальных образований. Аксию мы планируем проводить ежегодно.

В этом году еще одним проектом по привлечению граждан к участию в решении местных вопросов стал конкурс проектов поддержки местных инициатив Башкортостана, который проводился под эгидой Всемирного банка совместно с Министерством экономического развития Республики Башкортостан. Победителями конкурса стали 69 сельских поселений Зауралья, которые получают субсидии на реализацию своих проектов. По инициативе жителей сельских поселений семи муниципальных районов Зауралья (Абзелиловский, Баймакский, Бурзянский, Зианчуринский, Зилаирский, Учалинский, Хайбуллинский районы) на конкурс было направлено 116 заявок. Наибольшее число предложений были связаны с ремонтом дорог (31%), реконструкцией объектов досуга и культуры (16 %), благоустройством кладбищ (12 %) и установкой детских площадок (10 %). Суть проекта заключается в том, что к решению вопросов местного значения привлекаются не только средства из местного бюджета, предполагается софинансирование со стороны местных жителей и бизнеса.

Таким образом, из бюджета республики на реализацию проектов, победивших в конкурсе, будет выделено 60 млн руб.; 42 млн руб., необходимые для полного воплощения идей, в рамках софинансирования добавляют муниципалитеты, местные жители и бизнес-сообщество. Общая сумма реализации программы – 102 млн руб.

Наибольшее число проектов-победителей представили Учалинский, Зианчуринский и Зилаирский районы – работа по этим направлениям уже ведется.

Муниципальные образования Республики Башкортостан ищут новые формы реализации своих полномочий. Аургазинский район уже несколько лет подряд успешно работает в рамках проекта «Живое село» и является площадкой для проведения Всероссийских форумов «Электронный муниципалитет» и национального инвестиционного конгресса «Сельская Россия». Город Сибай, Учалинский, Мечетлинский и Куюргазинский районы успешно развивают межмуниципальное сотрудничество.

Все эти направления дают хороший стимул для развития муниципальных образований на благо жителей и Республики Башкортостан в целом.