

## ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ВЫЗОВЫ И РИСКИ

*Буров Андрей Владимирович, кандидат политических наук, заместитель директора Южно-российского института управления — филиала РАНХиГС;*

*Овакимян Михаил Амиранович, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Южно-российского института управления — филиала РАНХиГС*

Исследование современной теории и практики местного самоуправления, а также различных аспектов муниципальной реформы, реализуемой в Ростовской области, позволяют сделать вывод о формировании «новой» модели функционирования местной власти основанной на новых принципах организации и взаимодействия.

Для современной Ростовской области достижение высокого качества самоуправления не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий повышения уровня и комфортности жизни каждого члена местного сообщества — основной цели большинства территориальных образований.

Наиболее важной для Ростовской области является такая особенность нового этапа реформы как нацеленность на формирование гибкой и эффективной системы управленческих отношений соответствующей целям социально-экономического развития современного муниципального образования.

Практика управления социально-экономическим развитием территории стала стремительно меняться. Важную роль в данном процес-

се сыграли научные исследования в управленческой и экономической науке. Экономический кризис, внешние санкции и внутренние ограничения социально-экономического развития территорий и жесткая конкуренция за ресурсы вывели на передний план проблемы обеспечения условий «выживания» и сохранения муниципальных образований и лишь затем их комплексного социально-экономического развития.

Наиболее важным итогом реформы является то, что органы местного самоуправления Ростовской области приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах.

В то же время ряд проблем, такие, например, как, статус органов местного самоуправления, разграничение предметов ведения и полномочий, внедрение инноваций, активное и инициативное участие населения, возможные формы и технологии взаимодействия органов государственной власти и муниципалитетов являются всё еще не урегулированными.

Ростовская область — субъект Российской Федерации на юге Европейской части России, входит в состав Южного федерального округа.

Среди других крупных территориальных образований Российской Федерации область выделяется высоким научно-производственным, ресурсным и финансовым потенциалом.

Население Ростовской области — 4 239,0 тыс. человек. Из них в городах проживают 2 875,5 тыс. человек, в сельской местности — 1 363,5 тыс. человек.

Трудоспособное население составляет около 58,1% от общей численности.<sup>1</sup>

Среднегодовая численность занятых в экономике составляет 1,9 млн человек, в том числе на предприятиях негосударственного сектора — 1,3 млн человек.

### **Территориальные основы местного самоуправления**

Местное самоуправление в Ростовской области осуществляется на территории городских округов, муниципальных районов, сельских и городских поселений, образованных в соответствии с Федеральным

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru)

законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Ростовской области создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 408 поселений, из которых 391 — сельских и 17 — городских.

### **Участие граждан в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление**

Развитая система территориального общественного самоуправления Ростовской области свидетельствует о наличии гражданского общества, высокой самоорганизации населения, его способности самостоятельно без помощи государственной власти разрешать повседневные местные проблемы.

В настоящее время на территории муниципальных образований Ростовской области созданы и действуют около 400 органов территориального общественного самоуправления (далее — ТОС), из которых лишь 12% имеют статус юридического лица<sup>1</sup>.

Органы ТОС Ростовской области регулярно занимаются благоустройством территорий, активно взаимодействуют в этом с местными администрациями. С их участием отслеживается проведение таких работ как: установка уличного освещения, строительство, реконструкция, проведение коммуникаций, восстановление разрытий и других ремонтных работ, обустройство детских площадок, вывоз мусора, предупреждение незаконных построек, размещение наружной рекламы и т. д.

Активисты ТОС организуют различные культурно-массовые и спортивные мероприятия, проводят праздники, оказывают помощь в решении вопросов экологии, работы с детьми и престарелыми, организации досуга населения, социальной защите нуждающихся граждан. Например, активистами ТОС «Степной» г. Волгодонска ежегодно организуются для жителей Новогоднее представление для детей, «Широкая Масленица», «Праздник 8 Марта», «День Победы», «День

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

защиты детей», «День рождения города Волгодонска», «День знаний», «День пожилого человека», «День Матери», а также мероприятия, приуроченные к декаде инвалидов. Деятельность ТОС «Степной» активно освещается печатными средствами массовой информации, местными телекомпаниями. Видеосюжет о работе ТОС «Степной» г. Волгодонска вошел в короткометражный фильм «Точки роста», созданный по заказу Правительства Ростовской области.

В сельских поселениях органы ТОС активно участвуют в осуществлении мероприятий, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, обеспечения населения водой.

В частности, в поселениях Красносулинского района комитеты ТОС содействуют военному комиссариату в розыске лиц, уклоняющихся от призыва в Вооруженные силы Российской Федерации и Красносулинскому районному суду в установлении места нахождения ответчиков.

На территории Летницкого сельского поселения Песчанокопского района раз в год проводятся встречи с активом ТОС Краснодарского, Ставропольского краев и республики Калмыкия.

В городе Ростове-на-Дону с 2009 года действует одна из первых в стране Палата органов территориального общественного самоуправления, где председатели ТОС системно обмениваются опытом работы, совместно вырабатывают предложения в адрес органов власти.

Ежегодно проводится конкурс на «Лучший ТОС» по 4-м номинациям, по итогам которого победители поощряются денежными премиями.

Конкурсы среди комитетов ТОС в номинациях: «Лучшее подворье», «Дом образцового содержания» и «Лучший комитет ТОС» проводятся и во многих других муниципалитетах области.<sup>1</sup>

В то же время деятельность органов ТОС, направленная на решение социальных проблем граждан, нуждается в организационной и финансовой поддержке.

С этой целью, по мнению муниципалитетов области необходимо предусмотреть механизм финансирования инициатив органов территориального общественного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smogo.ru/>.

Самое, главное еще недостаточно развиты новые формы работы, такие как, например, участие органов ТОС в конкурсах на получение грантов.

В стране есть примеры, когда на региональном уровне приняты соответствующие законы и региональная власть финансирует определенные расходы органов ТОС — по мнению органов ТОС этот опыт необходимо распространить на всю страну.

Значительную роль в решении задач повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в Ростовской области играет совместная их деятельность в рамках Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области» (далее — СМО РО), которая системно взаимодействует с Губернатором Ростовской области В. Ю. Голубевым, Правительством и Законодательным Собранием области.

В 2015 и 2016 гг. активно работают все 6 основных площадок СМО РО (Общие собрания, Правление, Палаты СМО РО), где особое внимание уделялось, прежде всего, обмену опытом, отбору и внедрению лучших практик муниципального управления.

В состав комитетов территориального общественного самоуправления входят жители муниципальных территорий в возрасте от 16 лет. Также основным условием преобразования комитета ТОС является желание более 50% граждан в участии в данной форме общественно-го самоуправления.

Среди представителей советов ТОС в Ростовской области 31,2% являются мужчины, 68,2% — женщин. Средний возраст представителей 49 лет.

Среди активистов ТОС 17,2% являются мужчины, 82,8% женщин. Средний возраст активистов ТОС 47 лет. Работающих из них — 72,2%, неработающих — 12,0%, пенсионеров — 15,8%<sup>1</sup>.

ТОС в Ростовской области является одним из инструментов муниципального управления. Большинство глав муниципальных образований Ростовской области считают жителей, участвующих в ТОС, инструментом управления, нежели совокупностью потенциальных избирателей, что свидетельствует о благоприятном климате на территориях муниципальных образования.

---

<sup>1</sup> Сайт Ассоциации совет муниципальных образований [http://smoro.ru/info\\_base/](http://smoro.ru/info_base/)

## Органы местного самоуправления

Очередной этап муниципальной реформы, связан с осуществлением мер, инициированных федеральным законодательством, по изменению порядка формирования органов местного самоуправления.

Во исполнение Федерального закона от 27.05.2014 №136-ФЗ в субъектах РФ приняты законы, определяющие новый порядок формирования органов местного самоуправления.<sup>1</sup>

Новая модель предусматривает избрание глав всех муниципальных образований из составов представительных органов муниципальных образований, а также назначение глав местных администраций представительными органами из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией.

Изменен порядок формирования представительных органов муниципальных районов — они формируются путем делегирования глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав соответствующего муниципального района.

До принятия этих законов действовала система прямых выборов глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Изменение порядка формирования органов местного самоуправления еще не завершено, поскольку данные изменения применяются после истечения срока полномочий соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица.

Областными законами Ростовской области от 17.07.2014 №200-ЗС «О главах городских округов в Ростовской области» и от 21.11.2014 №255-ЗС «О представительных органах и главах муниципальных районов и главах поселений в Ростовской области», регламентируются порядок избрания глав муниципальных образований из составов представительных органов и формирования представительных органов муниципальных районов.

В 2015 году Законодательным Собранием Ростовской области внесены изменения в Областной закон Ростовской области от 17.07.2014

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 №136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. №22. Ст. 2770.

№200-ЗС, уточняющие полномочия глав муниципальных образований, избираемых из состава представительных органов муниципальных образований.

В целях обеспечения перехода к новой системе формирования органов местного самоуправления в 2015 году были внесены соответствующие изменения в уставы всех муниципальных образований области.

В ряде муниципальных образований в результате прошедших в 2015 году выборов депутатов представительных органов были избраны председатели этих органов, получившие также полномочия главы муниципалитета. В этих же муниципалитетах по итогам конкурсного отбора состоялись назначения глав местных администраций.

Порядок проведения указанных конкурсов, требования к кандидатам на должность главы местной администрации и к заключаемым с ними контрактам, порядок формирования представительных органов муниципальных районов и квоты на представительство в них депутатов поселений были утверждены соответствующими правовыми актами Губернатора Ростовской области.

Уставами муниципальных образований Ростовской области предусмотрены следующие системы муниципального управления (*Рис. 11*).

По состоянию на 01.01.2016 в муниципалитетах трудится 11686 муниципальных служащих. На *Рис. 12* представлен качественный и количественный состав органов местного самоуправления Ростовской области.

Современная реформа местного самоуправления включает пересмотр отношений между органами муниципальной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Взят курс на объединение их управленческих действий, укрепление их сотрудничества на основе усиления позиций региональных властей. Это расценивается как ответ на вызовы времени, объективные сложности ситуации в стране, связанные, в частности, с набирающей темп мобилизационной экономикой, санкциями.

Очевидным необходимым условием перемен в отношениях муниципальных и региональных органов признано усовершенствование системы исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.



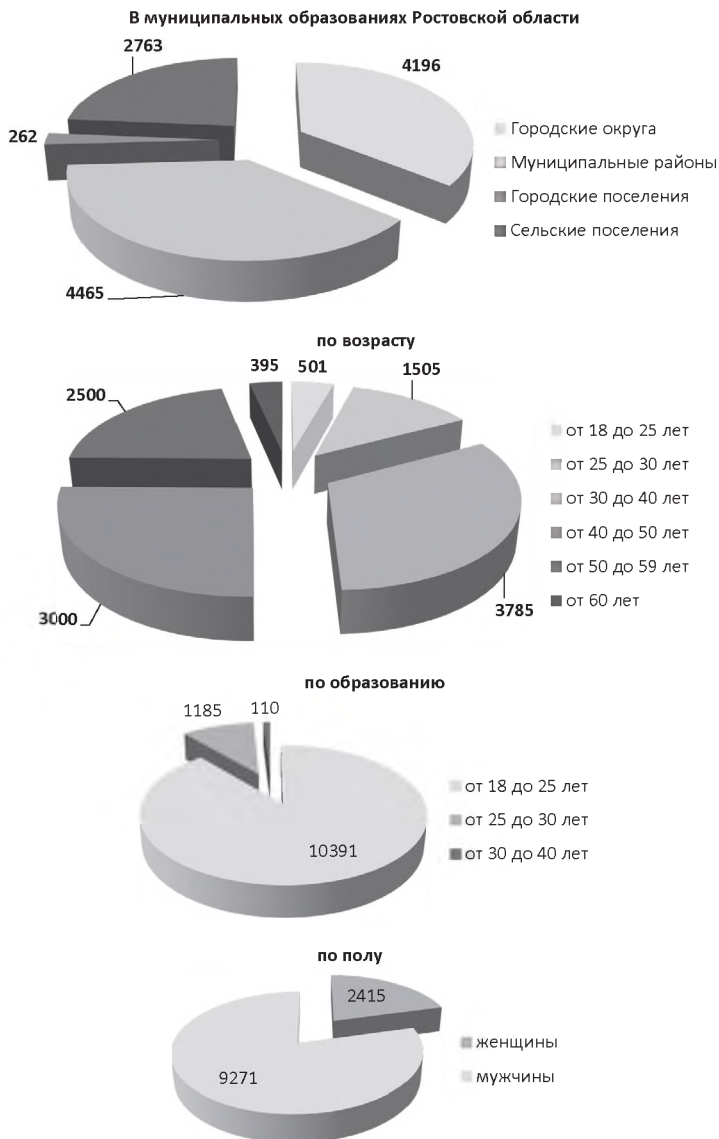
Рис. 11. Системы муниципального управления Ростовской области<sup>1</sup>

Основной проблемой является — двухглавие муниципальных образований: одновременное наличие главы муниципального образования и главы местной администрации («сити-менеджер»), которое усложняет выстраивание отношений по вертикали.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

<sup>2</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. №9. С. 149–161.





**Рис. 12.** Качественный и количественный состав органов местного самоуправления Ростовской области<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

## Вопросы развития экономических основ местного самоуправления

Для современной Ростовской области, как и в целом России, достижение высокого качества самоуправления не самоцель, а лишь инструмент обеспечения условий для повышения уровня счастья и комфортности жизни каждого члена местного сообщества — основной цели большинства стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

В достижении указанной цели важным ресурсом является — экономическая основа местного самоуправления (Рис. 13)

Особенно интересными в вопросах развития экономической основы местного самоуправления муниципальных образований Ростовской области являются проблемы реализации инвестиционной

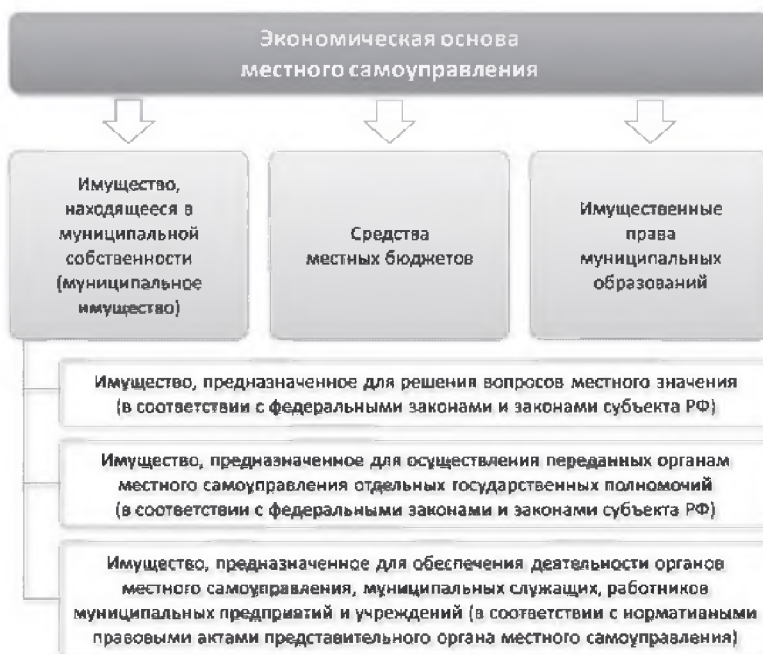


Рис. 13. Экономическая основа местного самоуправления в Ростовской области<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

политики муниципальных образований, управления объектами муниципальной собственности, формирования местных бюджетов.

**Инвестиционная политика муниципальных образований Ростовской области**, как правило, строится в соответствии со Стратегией привлечения инвестиций и разработанными стратегиями инвестиционного развития муниципалитетов. Повсеместно при главах местных администраций созданы советы по инвестициям.

В ряде муниципалитетов разработан и внедрен Стандарт деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата.

На постоянной основе ведется обновление реестров инвестиционных проектов, площадок и предложений, которые с целью привлечения инвесторов, как правило, размещаются на официальных сайтах муниципалитетов.

В настоящее время в области сформировано 58 перспективных инвестиционных площадок.

Создана и действует инфраструктура развития, поддержки и защиты предпринимательства.

Например, в Октябрьском районе Ростовской области благодаря системной работе с инвесторами ежегодно строятся и открываются минимум по одному крупному предприятию и по несколько десятков малых и средних предприятий.

В районе ведется строительство нового промышленного комплекса по производству мяса индейки ООО «Евродон — Юг», мощностью до 60 тыс. тонн мяса индейки в год и объемом инвестиций 17,9 млрд рублей, кирпичного завода мощностью 50 млн штук кирпича в год, завода по производству ячеистого бетона. На сопровождении у администрации района находится 86 инвестиционных проектов стоимостью более 63 миллиардов рублей.<sup>1</sup>

Более 60% средств, поступающих от предприятий и организаций внебюджетной сферы, приходится на вновь построенные предприятия.

Целенаправленно проводится работа по информированию предприятий о различных финансовых формах поддержки, предоставляемых субъектам инвестиционной деятельности на местном, областном

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

и федеральном уровнях, сформированы перечни свободных земельных участков, потенциально пригодных для использования при реализации инвестиционных проектов на территории муниципального образования.

В рамках реализации мероприятий муниципальной программы по созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций и развития инновационной деятельности на территории города Ростова-на-Дону осуществляется прием заявок на получение субсидии из городского бюджета в целях возмещения части расходов по уплате процентов по привлеченным кредитам, полученным на инвестиционные цели, в том числе инновационной направленности. Получателями поддержки являются юридические лица (коммерческие организации) и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в городе Ростове-на-Дону.

Размер субсидии составляет 50 процентов от фактических расходов, произведенных заемщиком по уплате процентов, за период не более 12 месяцев, предшествующих месяцу, в котором подается заявка. Субсидия предоставляется по одному или нескольким кредитам, полученным заемщиком. Суммарный размер субсидии составляет не более 5 миллионов рублей на одного заемщика.

В Ростовской области реализуются 93 инвестиционных проекта, включенных в «100 губернаторских проектов», из которых 29 проектов уже введены в эксплуатацию в 2015 году. Среди них: создание в Ростове-на-Дону высокотехнологического производства по изготовлению информационно-телекоммуникационных комплексов спутниковой навигации ГЛОНАСС/GPS/Galileo, запуск в г. Шахты производства высокотехнологичных тканей из синтетических волокон, строительство в г. Азове завода полного цикла по выпуску изделий промышленной электроники, в первую очередь преобразовательной техники для железнодорожного транспорта, создание в Октябрьском районе Ростовской области предприятия по строительству быстровозводимых железобетонных зданий производственной мощностью до 150 тыс. кв. м. жилья в год, строительство промышленного комплекса по производству инкубационного яйца индейки на 6,2 млн шт. в год, создание в Миллеровском районе современного, высокотехнологичного животноводческого комплекса по производству и реализации свинины беконного качества производственной мощностью 106 тысяч голов в год и промышленного комплекса по выращиванию утки мощ-

ностью 20 тыс. тонн мяса утки в живом весе в год, Белокалитвинский район, строительство в Красносулинском районе завода по производству листового стекла, организация производства листового стекла производительностью 800 т/сутки.<sup>1</sup>

Реализация инвестиционных проектов в 2015 году позволила создать в Ростовской области 1700 новых рабочих мест.

Однако в данной сфере существуют проблемы взаимодействия с контрольно-надзорными органами. Еще не исключены случаи необоснованных многочисленных проверок и запросов.

Но самое главное, по-прежнему, контрольно-надзорными органами не исследуется вопрос о том, имеют ли органы местного самоуправления необходимые средства для осуществления своих полномочий. В суды продолжают поступать иски обязывающие муниципалитеты решить тот или иной вопрос, нередко требующие очень значительных финансовых ресурсов.

В свою очередь суды, невзирая на отсутствие в бюджете муниципального образования денежных средств, принимают по таким искам штрафные санкции к руководителям муниципалитетов.

Несмотря на все сложности органы местного самоуправления области добились в 2015 году и начале 2016 года значительных результатов в социально-экономическом развитии муниципалитетов, в частности, в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Выполнена задача по обеспечению до конца 2015 года детей (от 3 до 7 лет) местами в детских садах в муниципальных образованиях Ростовской области. Введено в эксплуатацию в дошкольной сети почти 30 тыс. мест, построено 3 740 новых зданий дошкольного общего образования, приобретено 1 464 зданий для детских садов и 5 075 зданий для мобильного детского сада, завершен капитальный ремонт 5 178 зданий детских садов. В 2016 году работа в данном направлении в Ростовской области активно продолжается.<sup>2</sup>

Привлечению дополнительных инвестиций в экономику муниципальных образований Ростовской области так же способствует государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

<sup>2</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smoro.ru/>.

с ним, приводящая к снижению риска на рынке недвижимости, защите имущественных прав участников гражданского оборота.

В целях усиления контроля за проведением государственной регистрации права на объекты недвижимости, находящиеся в муниципальной собственности, министерством Ростовской области приняты следующие меры:

— ежегодно разрабатываются и направляются в адрес муниципальных образований области формы отчетности о состоянии дел по государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты недвижимости;

— осуществляется ежеквартальный сбор и анализ представляемой муниципальными образованиями области информации;

— на ежеквартальных совещаниях с руководителями органов по имущественно-земельным отношениям муниципальных образований области особое внимание уделяется работе по государственной регистрации права на объекты недвижимости, анализируется текущая информация о состоянии дел по государственной регистрации.

Указанные меры привели к тому, что общее количество объектов недвижимости на 01.01.2016, на которые было зарегистрировано право муниципальной собственности, составило 108 тысяч 829 объектов или 88,9% (на 1 января 2009 года право муниципальной собственности было зарегистрировано на 26 тысяч 448 объектов, или 16,8% от общего количества объектов).<sup>1</sup> Аналогичная работа проводится по регистрации права муниципальной собственности на земельные участки.

Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимости является необходимым условием вовлечения земельных участков и объектов недвижимости в гражданский оборот, обеспечивает предпосылки для их рационального использования, и как следствие, повышение доходов консолидированного и местных бюджетов и росту качества организации бюджетного процесса.

Органы местного самоуправления Ростовской области особое внимание уделяют решению задач формирования доходов муниципальных образований. Осуществляются мероприятия по повышению собираемости налогов, улучшению инвестиционной привлекательности муниципалитетов.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

Министерством финансов Ростовской области подведены итоги работы муниципальных образований по качеству организации бюджетного процесса за 2015 год.

В целом качество осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях находится на достаточно высоком уровне, о чем свидетельствует рост минимального рейтингового балла комплексной оценки для определения лучших муниципальных образований.

Доходы местных бюджетов исполнены в сумме 116,6 млрд рублей с ростом к уровню 2014 года на 5,6 млрд рублей или 5 процентов, что выше показателя по субъектам ЮФО — 1,3%. Расходы местных бюджетов исполнены — 117,7 млрд рублей (рост 6 млрд рублей или 5 процентов). Несмотря на непростые экономические условия, 31 муниципалитет обеспечил рост собственных доходов к уровню 2014 года в сопоставимых условиях на 953 млн рублей.

Муниципальный долг на 1 января 2016 года в целом составил 4,8 млрд рублей или 1,1 тыс. рублей на человека, что в 2 раза меньше среднероссийского показателя и в 2,4 раза среднего по субъектам ЮФО. По территориям муниципальный долг составил от 0,4 до 45,9% собственных доходов, при предельном нормативе 100%.<sup>1</sup>

Улучшилось качество первоначального бюджетного планирования доходов, исполнения расходов в течение финансового года, сократилось количество муниципалитетов, осуществляющих направление средств на исполнение несвойственных полномочий, по итогам года отсутствует просроченная кредиторская задолженность.

Положительные итоги обусловлены, в том числе, оказанной значительной финансовой поддержкой из областного бюджета.

Объем межбюджетных трансфертов составил в 2015 году 81,1 млрд рублей с приростом к уровню 2014 года на 7 млрд рублей или 9,5 процента.

Кроме того в 2015 году местным бюджетам впервые были выделены кредиты для частичного покрытия дефицитов на срок до 3-х лет под льготную ставку 0,1 процента годовых, на общую сумму 786,7 млн рублей.

Следует отметить, что многие территории по итогам совещаний в начале 2016 года существенно сократили объемы дополнительных

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).



средств, а некоторые самостоятельно смогли обеспечить сбалансированность своих бюджетов — без дополнительной финансовой помощи из областного бюджета.

Проекты и принятые бюджеты на 2015 и 2016 гг. прошли финансовую экспертизу. Рассмотрено более 350 решений о внесении изменений в местные бюджеты, что позволило снизить риски планирования расходов необеспеченных реальными доходными источниками.

В соответствии с требованиями бюджетного законодательства были заключены соглашения и договоры по вопросам наращивания собственных доходов и условий предоставления бюджетных кредитов, обеспечен контроль за их выполнением.

В 2015 году в местные бюджеты с учетом финансовой поддержки из областного бюджета поступило 115,5 млрд рублей. Таким образом, почти 70% всех средств консолидированного бюджета Ростовской области осваивается на территории муниципальных образований.

Это, безусловно, способствует повышению экономической активности, занятости населения, развитию муниципальной собственности.

Муниципальные образования, которым по совокупности всех оценённых фактов и показателей деятельности может быть присвоена I степень качества управления бюджетным процессом — это города: Ростов-на-Дону и Волгодонск, районы: Багаевский, Веселовский, Волгодонской, Константиновский, Октябрьский и Усть-Донецкий.

В муниципалитетах созданы и действуют координационные советы по вопросам собираемости налогов и других обязательных платежей.

Основными источниками собственных доходов местного бюджета являются налог на доходы физических лиц, аренда земельных участков, земельный налог с юридических и физических лиц, налоги на совокупный доход.

Приоритетное место в местных бюджетах области по-прежнему занимают муниципальные программы социального характера. Также имеются программы, направленные на поддержку малого и среднего бизнеса, агропромышленного комплекса, развитие транспортной инфраструктуры, обеспечение населения жильем и многие другие.

Особое внимание на местах уделяется работе с недоимкой, в частности, активизирована работа координационных групп в ча-



сти снижения образовавшейся задолженности, проводятся встречи с организациями-работодателями по информированию работников о необходимости полной и своевременной уплате имущественных налогов, проводится индивидуальная работа с организациями и гражданами, имеющими задолженность по налогам и сборам.

### **Вопросы компетенции местного самоуправления**

Наиболее сложным вопросом развития местного самоуправления в Ростовской области в 2015 и 2016 гг. остается — перераспределение компетенций муниципальных образований (уровень поселений). В условиях реформы местного самоуправления на поселенческий уровень муниципальной власти возлагаются обширные полномочия: составление и исполнение местных бюджетов, управление муниципальной собственностью, жилищно-коммунальное хозяйство и многие другие. Учитывая небольшую численность сельских и поселковых администраций и большой объем их работы, областные власти выступают за сокращение количества действий и решений органов власти, для совершения которых требуются справки из органов местного самоуправления.

Совет муниципальных образований Ростовской области рассматривает вопросы целесообразности исключения из перечней вопросов местного значения вопросы, не свойственные муниципальному уровню, такие как профилактика терроризма и экстремизма, предоставление помещений для работы участковым уполномоченным полиции, а также жилых помещений таким работникам и членам их семей, создание и содержание аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений, организация переработки и утилизации бытовых и промышленных отходов, лесной контроль (эти вопросы могут быть отнесены к ведению органов местного самоуправления только в виде отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке)

В то же время ряд муниципалитетов считают необходимым вернуть в перечни вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов практическую организацию предоставления услуг в важнейших отраслях социальной сферы: социальная поддержка

и социальное обслуживание отдельных групп населения, первичное здравоохранение, опека и попечительство<sup>1</sup>.

### **Лучшие муниципальные практики, реализованные в муниципальных образованиях Ростовской области**

Опыт органов местного самоуправления в Ростовской области в решении различных проблем муниципального уровня систематизируется и оформляется как сборник (свод) наиболее удачных разработок в сфере управления местным развитием, успешно апробированных в муниципальной практике.

Такая систематизация лучших практик служит каналом передачи передового опыта в различных сферах муниципального управления, и ориентиром при выборе стратегического направления муниципального развития.

В данном докладе показан на наглядных примерах успешный опыт решения органами местного самоуправления актуальных проблем, стоящих перед муниципалитетами, не требующих значительных (капитальных) расходов местных бюджетов и имеющих высокую значимость для населения.

Реализованные проекты отличает то, что, при всем их многообразии и «привязке» к разным территориям, они могут с успехом быть повторены в любом муниципальном образовании.

#### ***В сфере организации муниципального управления:***

— Построение комплексной информационной системы «Город без барьеров» — город Каменск-Шахтинский;

— Совершенствование системы поддержки органами местного самоуправления казачьих обществ и объединений — город Новочеркасск;

— Разработка и внедрение программного комплекса «Контроль исполнения поручений» — Аксайский район;

— Электронный муниципалитет — Октябрьский район.

#### ***В сфере социально-экономического развития:***

— Организация и развитие ярмарочной деятельности — город Волгодонск;

---

<sup>1</sup> Информация предоставлена Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ростовской области» // <http://smogo.ru/>.

- Реализация проекта «Больничный театр» — город Шахты;
- Создание благоприятных условий для развития туризма — город Таганрог;
- Совершенствование механизма комплексной оценки экономического потенциала района и создание «точек роста» — Боковский район;
- Внедрение новой формы социального обслуживания населения в форме «Народного университета» — Кагальницкий район.

***В управлении сферой инфраструктуры жизнеобеспечения:***

- Совершенствование деятельности в области управления многоквартирными домами — город Азов;
- Проведение городского смотра-конкурса на звание «Лучший дом, улица, детская и спортивная площадка» — город Батайск;
- Заключение соглашений о взаимодействии и сотрудничестве в области защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства между администрацией города Волгодонска и управляющими организациями — город Волгодонск;
- Установка современных мусорных контейнеров заглубленного типа — Сальский район;
- Модернизация объектов теплоснабжения и тепловых сетей — Усть-Донецкий район.

***В сфере земельно-имущественных отношений:***

- Внедрение корпоративной системы управления имуществом-земельным комплексом — город Ростов-на-Дону;
- Обеспечение роста доходов бюджета муниципального образования за счет оценки рыночной стоимости недвижимости — Милютинский район;
- Совершенствование деятельности органов местного самоуправления по обеспечению гласности и прозрачности при передаче прав в отношении муниципального имущества — Морозовский район;
- Совершенствование механизма предоставления земельных участков собственникам строений — Родионово-Несветайский район;
- Повышение эффективности исполнения полномочий органов местного самоуправления в сфере управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена — Сальский район.

## **Развитие информационных технологий и инновации в муниципальных образованиях**

Ростовская область входит в десятку регионов — лидеров по предоставлению государственных услуг в электронном виде. Такое значительное развитие осуществлено благодаря совместной работе муниципалитетов и органов государственной власти.

В целях устойчивого социально-экономического развития области утверждена Стратегия развития отрасли информационных технологий в Ростовской области на 2015–2020 годы.

К основным целям Стратегии относятся:

— повышение благосостояния и качества жизни населения области, а также повышение эффективности и конкурентоспособности различных сфер экономики на основе развития современных ИКТ;

— увеличение вклада ИТ-отрасли в валовый региональный продукт;

— рост эффективности государственного управления, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Для достижения указанных целей в 2015–2016 гг. создан и функционирует ИКТ-кластер. Один из ключевых элементов кластера — Южный ИТ-парк.

В рамках организации предоставления услуг в электронном виде в Ростовской области сформирована региональная система межведомственного электронного взаимодействия. К данной системе подключены все органы исполнительной власти, местного самоуправления, а также подведомственные им учреждения и организации и МФЦ.

Согласно данным Росстата, доля жителей донского региона, использующих механизм получения услуг в электронном виде в 2015 году, составила 49,6 процента, тогда как общероссийский показатель составил 39,6 процента. На портале государственных и муниципальных услуг [61.gosuslugi.ru](http://61.gosuslugi.ru) зарегистрировано свыше 720 тысяч граждан и количество пользователей растет ежегодно. Сегодня с помощью портала можно получить 343 федеральных, 91 региональную и 38 муниципальных услуг. Среди самых востребованных — получение загранпаспорта, подача заявления на вступление в брак, регистрация автомобиля, замена водительских удостоверений, оплата нало-

говых задолженностей и штрафов ГИБДД, получение свидетельства о рождении ребенка.

В МФЦ Ростовской области можно получить 240 государственных и муниципальных услуг: 58 федеральных, 41 муниципальную и 141 областную услугу. В прошлом году МФЦ предоставлено более трех миллионов услуг и консультаций. Кроме того, в донских МФЦ увеличилось также число предоставляемых услуг для бизнеса. Предпринимателям доступны в общей сложности 122 услуги, получить которые можно не выезжая за пределы своего муниципального образования. Представители бизнес-сообщества могут обращаться за получением тех или иных форм господдержки — например, государственных субсидий, компенсирующих часть затрат на организацию нового дела, приобретение основных средств, выплату процентов по кредитам и т. д.

В донской столице начал работу специализированный фронт-офис МФЦ на базе муниципального центра развития предпринимательства «Новый Ростов». Многофункциональный центр предназначен для оказания услуг и консультаций донским предпринимателям.<sup>1</sup>

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 №607 издано распоряжение Губернатора Ростовской области от 14.03.2013 №39 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления». Данным распоряжением утверждены перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, методика их расчета и порядок выделения грантов городским округам и муниципальным районам области в целях содействия достижению и поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления.

В рамках организации и обеспечения муниципальной кадровой политики создан информационно-образовательный Интернет-портал — проведение курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих области в дистанционном режиме, который позволяет специалистам местных администраций, не выезжая за пределы муниципальных образований, посредством видеосвязи с администрацией области, получать всю необходимую информацию по интересующим вопросам.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Ростовской области // [www.donland.ru](http://www.donland.ru).

Города и районы Ростовской области традиционно становятся победителями Всероссийских конкурсов «Лучшее муниципальное образование», «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» в различных номинациях.

Кроме этого, ежегодно городские и сельские поселения области участвуют в областном конкурсе на звание «Лучшее поселение Ростовской области».

Эффективное муниципальное управление невозможно без соответствующей нормативной правовой базы муниципалитетов.

С января 2009 года в соответствии с Областным законом от 06.08.2008 №48-ЗС «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Ростовской области» управлением региональной и муниципальной политики Правительства Ростовской области ведется регистр муниципальных правовых актов, в который включаются оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, уставы муниципальных образований, иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. По состоянию на 01.01.2016 в регистр включено более 77 000 документов.

В целях развития и совершенствования муниципальной службы и муниципального управления постановлением Правительства Ростовской области от 25.09.2013 №602 утверждена подпрограмма «Развитие муниципального управления и муниципальной службы в Ростовской области, дополнительное профессиональное образование лиц, занятых в системе местного самоуправления» государственной программы «Региональная политика».

В 2015 году и первой половине 2016 года государственная программа реализовывалась путем выполнения программных мероприятий.

В рамках реализации подпрограммы «Развитие муниципального управления и муниципальной службы в Ростовской области, дополнительное профессиональное образование лиц, занятых в системе местного самоуправления» достигнуты следующие результаты:

— проведена оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам которой шести муниципальным образованиям, имеющим наилучшие значения показателей деятельности, предоставлены гранты в целях содействия достижению и поощре-

ния достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления; проведен областной конкурс на звание «Лучшее поселение Ростовской области» в 2015 году, по итогам которого шесть победителей награждены денежными премиями; проведены выездные изучения деятельности администраций шести муниципальных образований с последующим заслушиванием итоговых результатов на заседаниях Правительства Ростовской области;

— проведена актуализация разработанных ранее в качестве методической помощи органам местного самоуправления модельных муниципальных правовых актов по вопросам кадровой работы в сфере противодействия коррупции;

— проведены 11 видеосеминаров и один вебинар по различным направлениям деятельности органов местного самоуправления в целом для 4 074 муниципальных служащих;

— сформированы нормативы штатной численности выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований Ростовской области на 2016–2018 годы;

— проведен конкурс на звание «Лучший муниципальный служащий в Ростовской области» в 2015 году, в результате которого определены девять победителей;

— организована с использованием единой электронной информационной базы данных (портала) единая система обмена информацией между областными органами исполнительной власти и 55 муниципальными образованиями Ростовской области, что позволило проанализировать и дать оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также осуществить мониторинг информации по вопросам эффективности деятельности муниципалитетов;

— проведена комплексная оценка профессиональной компетенции, повышение квалификации и стажировка 35 человек из числа муниципальных служащих муниципальных образований в Ростовской области, государственных гражданских служащих Ростовской области (далее — государственные гражданские служащие) и лиц, замещающих муниципальные должности в муниципальных образованиях Ростовской области.



Оценивая внешние факторы и внутренние ресурсы реформирования местного самоуправления в Ростовской области можно выделить следующие **вызовы и риски развития**:

1. Слабость экономической основы местного самоуправления. Как следствие отсутствие решения вопросов местного значения в соответствии с интересами местного населения, отток квалифицированных специалистов, снижение социально-хозяйственного потенциала муниципальных территорий, слабость финансовой основы местного самоуправления.

2. Население теряет интерес к местной власти. Граждане зачастую не знают и не задумываются, в каком муниципальном образовании они проживают, кто входит в состав его представительного органа и местной администрации, не понимают своей роли в решении вопросов местного значения.

3. Затягивание процесса муниципального реформирования. (Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации является вызовом для процесса модернизации самоуправления в Российской Федерации).

4. Не определенность в выборе модели развития местного самоуправления. Попытка обеспечить единообразие модели местного самоуправления для всех регионов России становится — барьером развития.

5. Низкий уровень активности и инициативности населения в решении вопросов местного значения.

6. Слабая ресурсная (экономическая, финансовая, кадровая) база муниципальных образований.

7. Неэффективные технологии осуществления местного самоуправления. Отсутствие инноваций в решении вопросов местного значения.

При этом существуют следующие потенциальные **точки роста и развития** (драйверы) местного самоуправления:

1. Эффективная инновационная система местного самоуправления и развертывание муниципальных стратегий, долгосрочных программ и проектов, обеспечивающих лидирующие позиции Ростовской области в вопросах эффективности и результативности местного самоуправления и предоставления государственных и муниципальных услуг;



2. Система индикаторов, обосновывающих необходимость перераспределения полномочий для различных типов муниципальных образований.

3. Эффективная система властных отношений основанная на праве населения на качественное местное самоуправление и управление.

4. Образовательная среда, направленная на формирование ответственных, понимающих и защищающих свои интересы, знающих свою власть и свои полномочия местных сообществ.

5. Широкое использование новых информационных технологий в системе местного самоуправления: «Открытый муниципалитет», «Электронный муниципалитет», «Инновационный муниципалитет» и т. д.

6. Адаптация законодательства к многообразию условий осуществления местного самоуправления.

7. Совершенствование механизмов досудебной и судебной защиты права населения на осуществление местного самоуправления, в том числе через упорядочение судебной практики и обучение судейского корпуса по вопросам местного самоуправления.

8. Формирование института омбудсмана по защите права на местное самоуправление и качественное управление.

Развитие местного самоуправления в Ростовской области предусматривает выполнение **следующих мер:**

1. Повышение доверия общества к власти (включая систематическое публичное разъяснение действий местной власти, реальную борьбу с коррупцией, расширение показа в СМИ позитивных моментов в экономике и обществе СМИ).

2. Усиление контроля за деятельностью местных властей, увеличение возможности обратной связи для получения информации на местах, своевременного устранения негативных явлений.

3. Отказ от мероприятий, которые не являются критическими для власти, но способны спровоцировать массовые протесты (вроде закрытия больниц и увольнения врачей под предлогом экономической оптимизации, введение платежей и ограничителей).

4. Создание объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей муниципальной службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий.

5. Расширение практики использования испытательного срока при замещении должностей муниципальной службы.

6. Формирование кадровых резервов посредством использования оценочных технологий, подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей муниципальной службы и их активное практическое использование.

7. Разработка индикаторов, позволяющих оценивать уровень профессиональной служебной деятельности, с соответствующей системой материального стимулирования муниципальных служащих.

8. Развитие института наставничества на муниципальной службе.

9. Применение системы комплексной оценки деятельности органов местного самоуправления с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе программ, социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ.

10. Сформировать самоуправленческие кластеры, с амбициозными, активными и патриотичными учеными во главе, помогать им становиться «лидерами мнений» нового поколения.

Ростовской области необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города, городские поселения), должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские поселения) — гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

Не менее важно своевременно и качественно адаптировать законодательство к многообразию условий местного самоуправления, признавая при этом сложившиеся реалии как данность. В этой связи целесообразно открыть дорогу для совершенствования территориальной организации публичной власти на местах, в частности — регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие.

Важно обеспечить гибкость в определении вопросов местного значения путем разделения их на обязательный и факультативный списки.

В обязательный должны быть включены только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов поселенческого типа. В данном случае местному самоуправлению должны быть предложены типовые решения по базовым вопросам местного значения, вопросам, переданным на муниципальный уровень. Некоторые другие вопросы, потребность в решении которых возникает у местного сообщества, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования.

В современной России необходимо предлагать наиболее эффективные технологии решения приоритетных задач, которые на данный период предусмотрены стратегиями и программами социально-экономического развития территорий.

Целью и результатом развития муниципальных образований должны стать — рост благосостояния, инициативное участие населения в решении вопросов местного значения, развитие государства и общества.