

Местное самоуправление - ресурс развития страны

Москва
2007

От редакции

Доклад "Местное самоуправление - ресурс развития страны" - это коллективный труд, результат усилий большого числа представителей муниципального сообщества, общественных и научных организаций. Сам процесс подготовки доклада - обмена мнениями, выделения главного, формирования консолидированных позиций был, на наш взгляд, не менее важен, чем его результат - тот текст, который вы держите в руках. "Всероссийский Совет местного самоуправления", который задумал и организовывал этот проект, рассматривал доклад как площадку для обмена опытом и объединения всех, кому кажется важным и ценным развивать ответственное местное самоуправление. Возможность дать высказаться представителям крупных городов и небольших поселков для нас была важнее, чем создать академически безупречный текст. На наш взгляд, процесс подготовки доклада позволил сделать серьезный шаг в консолидации муниципального сообщества вокруг ключевых задач развития страны. Огромное количество примеров с мест делают его истинной энциклопедией развития местного самоуправления в стране.

Доклад состоит из двух частей. Первая представляет собой обобщенные политические выводы, сделанные на основании собранного материала. В ней говорится о том, что развитие местного самоуправления и устранение проблем муниципальной реформы невозможно без решения ряда ключевых политических задач.

Во второй части мы рассматривается практику работы органов местного самоуп-

равления по решению ключевых задач развития страны. Первая глава посвящена проблемам сохранения стабильности, укреплению доверия к власти и повышению гражданской активности населения. Вторая описывает работу МСУ по повышению качества жизни граждан. Третья глава касается роли местного самоуправления в развитии экономики. И, наконец, четвертая посвящена финансовым основам развития местного самоуправления. В каждой главе содержатся многочисленные примеры из практики различных муниципальных образований. Самые полные и подробные примеры даны в приложениях, которые следуют за каждой главой. В каждой из глав, кроме примеров положительной практики, есть и анализ проблем, препятствующий работе органов местного самоуправления, конкретные предложения по их устранению. Каждая глава является законченным описанием нынешнего состояния местного самоуправления с определенной позиции. Именно поэтому некоторые выводы и примеры могут содержаться в разных главах. Без этого не обойтись. Ведь местное самоуправление - это, по сути, сама жизнь, в которой невозможно рассматривать одну сторону, не рассматривая другую.

Авторы доклада очень надеются, что в этом докладе много интересного для себя найдут и специалисты узкого профиля и люди далекие от проблем местного самоуправления. Мы будем рады, если у кого-то возникнет желание вписать в доклад свою страницу. Мы будем рады каждому, потому что местное самоуправление - это наша жизнь. А жизнь всегда продолжается...

Доклад "Местное самоуправление – ресурс развития страны".

Под редакцией В.В. Гальченко, председателя ВСМС, депутата Государственной Думы РФ.

Редакционная коллегия:

С.В. Разворотнева – руководитель Центрального исполнительного комитета ВСМС; Н.Р. Калантарова – руководитель Аналитического центра ВСМС.

В работе над докладом принимали участие:

А.Е. Балобанов, О.В. Балабанова, О.А. Божок, А.П. Уриханян, Г.М. Казанков, В.Е. Каленый

ВСМС выражает глубокую благодарность за разработку идеологии и методологии доклада:

В.А. Глазычеву, председателю Комитета по региональному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты РФ и Г.К. Леонтьеву, депутату государственной думы РФ

За большую работу в сборе материалов мы выражаем признательность:

помощнику депутата ГД В.В. Гальченко по г.Дубна Н.С. Ковалеровой, начальнику департамента инновационного развития ОИЯИ А.В. Рузаеву, генеральному директору МУП "Владимир-Водоканал" В.Е. Зеленину, доценту Владимирского отделения РАГС Е.Г. Шаломенцевой, мэру города Братска С.В. Серебренникову, главе городского округа Кольцово Новосибирской области, вице-президенту Союза наукоградов России Н.Г. Красникову, руководителю Комитета "ОПОРЫ РОССИИ" по местному самоуправлению В.Н. Богословскому, главе Саткинского Муниципального района Челябинской области В.Г. Некрасову, заместителю главы администрации Ступинского Муниципального района Московской области А.Е. Рацимову, мэру муниципального образования "Городской округ Ногликский" В.А. Серее, главе г. Шарыпово Красноярского края В.Г. Хохлову, главе Снеженского сельского поселения Комсомольского района Хабаровского края А.М.Яровой, главе Эльбанского городского поселения Амурского муниципального района Хабаровского края И.А. Гудину, и. о. председателя Совета депутатов Эльбанского городского поселения Амурского муниципального района Хабаровского края Л.Н. Василенко, председателю Уральской народной ассамблеи В.А. Мельниченко, вице-президенту Ассоциации сельских поселений Ю.А. Гурману, депутату Ивановской областной Думы, руководителю Ивановского регионального отделения ВСМС Е.Л. Григорьевой, заместителю председателя Липецкой городской думы, руководителю Липецкого регионального отделения ВСМС Ф.А. Жигарову, главе г. Нягань, руководителю Ханты-мансийского регионального отделения А.В. Рыженкову, депутату Красноярской городской думы, руководителю Красноярского регионального отделения ВСМС А.А. Меншикову, руководителю Красноярского регионального исполнительного комитета Е.Н. Димитровой, депутату Иркутской областной Думы, руководителю РИК ВСМС Л.М. Берлиной, руководителю исполнительного комитета Иркутского регионального отделения ВСМС А.В. Самсоновой, депутату ЗАКС Приморского края, руководителю регионального отделения ВСМС Д.А. Текиеву, главе Комсомольского района Хабаровского края, руководителю Хабаровского регионального отделения ВСМС А.В. Коломыцеву, депутату ГД В.И. Шпорту, мэру г. Хабаровск Соколову, главе муниципального образования г. Глазов В.Ю. Перешеину, главе г. Брянск Алехину, депутату Государственной думы Астраханской области, руководителю Астраханского регионального отделения ВСМС В.В. Виноградову, А.Г. Тюрикову, В.В. Тяхину, В.Н. Спажеву и С.В. Леднову.

При подготовке доклада использованы материалы следующих организаций и объединений:

- Общероссийская общественная организация "Всероссийский Совет местного самоуправления",
- Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс),
- Общественная палата Российской Федерации,
- Общественная организация малого и среднего предпринимательства "Опора России"
- Комитет Государственной Думы РФ СФ по вопросам местного самоуправления
- Общероссийская общественная организация "Деловая Россия",
- Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов, Международная Ассамблея столиц и крупных городов, Ассоциация сельских поселений РФ
- Институт Фискальной политики
- Институт стратегического развития муниципальных образований "Малые города"
- Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова. Экономический факультет. Кафедра социально-экономических проблем и др.

При подготовке доклада использованы материалы, предоставленные следующими муниципальными образованиями:

Центральный Федеральный Округ. Владимирская область: г.Владимир; Суздальский район; г.Суздаль ; Павловское сельское поселение; Селецкое сельское поселение; Гороховецкий район; Вязниковский район; ЗАТО г.Радужный; Александровский район; Юрьев-Польский район; Киржачский район; Камешковский район. **Ивановская область:** Кинешемский муниципальный район; Заволжский муниципальный район; Заволжское городское поселение Заволжского муниципального района; Чегановское сельское поселение Заволжского муниципального района; Корниловское сельское поселение Заволжского муниципального района; Новлянское сельское поселение Заволжского муниципального района; Гольцовское сельское поселение Заволжского муниципального района; Каменское городское поселение Вичугского муниципального района; Гаврилово-Посадский муниципальный район; Родниковский муниципальный район; Шуйский муниципальный район; Фурмановский муниципальный район; Воздвиженское сельское поселение ; Старовичугское городское поселение Вичугского муниципального района; Пучежское городское поселение; Комсомольский муниципальный район; Ильинский муниципальный район; Палехский муниципальный район; Пучежский муниципальный район; Заречное сельское поселение; Колшевское сельское поселение; Новогоркинское сельское поселение; Лежневский муниципальный район; Лежневское городское поселение; Лежневское сельское поселение; Хозниковское сельское поселение Лежневского муниципального района; Сабиновское сельское поселение Лежневского муниципального района; Воскресенское сельское поселение Лежневского муниципального района; Жажлевское сельское поселение; Домкотовское сельское поселение; Южский муниципальный район. **Московская область:** Муниципальное образование "Городское поселение Богородское"; Васильевское сельское поселение; Сельское поселение Реммаш; Сельское поселение Лозовское ; Городское поселение Краснозаводск; Сельковское сельское поселение; Муниципальное образование "Город Пересвет". **Сибирский Федеральный Округ. Иркутская область:** Зиминский район; Харайгунское поселение Зиминского района; Хазанское поселение Зиминского района; Филипповское поселение Зиминского района; Ухтуйское поселение Зиминского района; Услонское поселение Зиминского района; Покровское поселение Зиминского района; Новолетниковское поселение Зиминского района; Масляногорское поселение Зиминского района; Кимильтейское поселение Зиминского района; Зулумайское поселение Зиминского района; Буринское поселение Зиминского района; Батаминское поселение Зиминского района; Олхинское поселение; г. Братск ; Чужское поселение Чужского района; Веселовское поселение Чужского района; Октябрьское поселение Чужского района; Лесогорское поселение Чужского района; Мухинское поселение Чужского района; Бунбуйское поселение Чужского района; Новочужское поселение Чужского района ; Таргизское поселение Чужского района; Балтурлинское поселение Чужского района ; Шелеховский муниципальный район ; Шелеховское поселение; Баклашинское поселение; Шаманское поселение ; Подкаменское поселение; Вихоревское городское поселение ; Тулунский муниципальный район; "Город Тулун"; Афанасьевское поселение; Будаговское поселение; Бурхунское поселение; Владимирское поселение; Гадалейское поселение; Гуранское поселение; Ербогаченское поселение; Евдокимовское поселение; Едогонское поселение; Икейское поселение; Ишидейское поселение; Кирейское поселение; Котикское поселение; Мугунское поселение; Нижнебурбукское поселение; Октябрьское поселение; Перфиловское поселение; Азейское поселение; Алгатуйское поселение; Аршанское поселение; Усть-Кульское поселение; Муниципальное образование "Братский район"; Шерагульское поселение; Ангарский муниципальный район; г. Ангарск; Умыганское поселение; Сибирякское поселение; Писаревское поселение; Тайшетский муниципальный район; Тайшетское поселение; Катангский муниципальный район; Непское поселение; Подволошинское поселение; Преображенское поселение; Заларинский муниципальный район; Муниципальное образование города Усолье-Сибирское; Квитокское поселение; Тальянское сельское поселение; Куйтунский муниципальный район; Сосновское сельское поселение; Слюдянский муниципальный район; Портбайкальское городское поселение Слюдянского района; Култукское городское поселение Слюдянского района; Слюдянское городское поселение; Быстринское сельское поселение Слюдянского района; Новоснежинское сельское поселение Слюдянского района; Утуликское сельское поселение Слюдянского района; Белореченское городское поселение; Раздольинское сельское поселение; Новоилимское поселение; Соцгородское сельское поселение; Янгелевское городское поселение; Радищевское городское поселение; Березняковское сельское поселение; Шестаковское поселение; Заморское сельское поселение; Брусничное сельское поселение; Семигорское сельское поселение; Дальнинское поселение; Хребтовское городское поселение; Новоигирминское поселение; Тальянское сельское поселение; Байкальское городское поселение; Жигаловское городское поселение; Городской округ "Город Свирск"; Нижнепретское сельское поселение Черемховского района; Голуметское сельское поселение Черемховского района; Тальниковское поселение Черемховского района; Парфеновское поселение Черемховского района; Новогромовское поселение Черемховского района; Алехинское поселение Черемховского района; Кашепо-Атарское сельское поселение Черемховского района; Подьеланское поселение; Видимское поселение; Коршунское поселение; Рудногорское поселение; Железногорск-Илимское городское поселение; Нижнеилимский муниципальный район; Речушинское поселение; Жуинское поселение ; Бодайбинский муниципальный район ; Балахнинское городское поселение Бодайбинского муниципального района; Мари-туйское поселение; Олхинское поселение; Масляногорское поселение; Мамонское поселение; Усть-

Кутское городское поселение. *Читинская область*: г. Чита. **Южный Федеральный Округ**. *Ростовская область*: г. Ростов-на-Дону. *Волгоградская область*: Хоперское сельское поселение. **Приволжский Федеральный Округ**. *Самарская область*: Городской округ "Октябрьск"; Борский муниципальный район; Городской округ "Похвистнево"; Безенчукский муниципальный район; Ставропольский муниципальный район; Большеглушицкий муниципальный район; Городской округ "Новокуйбышевск"; Челно-Вершинский муниципальный район; Волжский муниципальный район; Кинель-Черкасский муниципальный район; Шигонский муниципальный район; Клявлинский муниципальный район; Красноярский муниципальный район; Городской округ "Кинель"; Красноармейский муниципальный район; Богатовский муниципальный район; Кошкинский муниципальный район; Городской округ "Чапаевск"; Иса克林ский муниципальный район; Приволжский муниципальный район; Сергиевский муниципальный район; Шенталинский муниципальный район; Городской округ Сызрань; Городской округ Отрадный; Камышлинский муниципальный район; Красносамарское сельское поселение Кинельского района; Кинельское сельское поселение; Сельское поселение Сколково Кинельского района; Сельское поселение Чубовка Кинельского района; Сельское поселение Гавриловка Алексеевского района; Кинельский муниципальный район; Сельское поселение Домашка Кинельского района; Сельское поселение Богдановка; Сельское поселение Георгиевка; Сельское поселение Бобровка; Сельское поселение Алакаевка Кинельского района; Сельское поселение Новый Сарбай Кинельского района; Сельское поселение Малая Малышевка Кинельского района; Сельское поселение Герасимовка Алексеевского района; Городской округ Самара; Сельское поселение Летниково; Сызранский муниципальный район; Кошкинский муниципальный район; Муниципальный район Алексеевский; Муниципальный район Большечерниговский; Городской округ Тольятти; Сельское поселение Алексеевка; Сельское поселение Авангард Алексеевского района; Сельское поселение Комсомольский Кинельского района; Сельское поселение Кинельский Кинельского района.

Республика Марий Эл: Салтакъяльское сельское поселение; Куженерский муниципальный район; Городской округ "Город Козьмодемьянск"; Юксарское сельское поселение; Хлебниковское сельское поселение; Новоторьяльский муниципальный район; Быковское сельское поселение Юринского муниципального района; Шитымбальское сельское поселение; Токтойбелякское сельское поселение; Городской поселение Красногорский Звениговского района; Звениговский муниципальный район; Параньгинский муниципальный район; Краснооктябрьское городское поселение Медведевского района; Городское поселение Приволжский; Руэтское сельское поселение Медведевского района; Широкундышское сельское поселение; Нениурское сельское поселение; Виловатовское сельское поселение; Большекибеевское сельское поселение; Ардинское сельское поселение; Кутеперское городское поселение; Шудумарское сельское поселение; Горношумецкое сельское поселение; Тумьюмучашское сельское поселение; Красномостовское сельское поселение; Оршанский муниципальный район; Медведевский муниципальный район; Городское поселение Звенигово; Городской округ "Город Волжск"; Сернурский муниципальный район; Горномарийский муниципальный район; Великопольское сельское поселение; Городское поселение Кипемары; Мари-Турекский муниципальный район; Портмурское сельское поселение; Килемарский муниципальный район; Юринский муниципальный район; Юмдурское сельское поселение; Кумьинское сельское поселение; Марийское сельское поселение.

Уральский Федеральный Округ. *Челябинская область*: Аргаяшское сельское поселение; Ханты-Мансийский автономный округ - Югра ; Кондинский муниципальный район; Сельское поселение Русскинская Сургутского района ; Сельское поселение Сытомино ; Сельское поселение Нижнесортымский; Сельское поселение Солнечный; Городское поселение Барсово; Сельское поселение Угут; Сельское поселение Ульт-Ягун; Городское поселение Тентор; Городское поселение Белый Яр; Городской округ Нефтеюганск; Городской поселение Федоровский; Городское поселение Приобье.

Свердловская область: Артинский городской округ; Городской округ Верхняя Пышма; Верхнесалдинский городской округ; Городской округ Заречный; Североуральский городской округ; Городской округ Староуткинск.

Северо-Западный Федеральный Округ. *Архангельская область*: Городской округ "Город Архангельск"; Приморский муниципальный район.

Дальневосточный Федеральный Округ. *Хабаровский край*: Сельское поселение "Поселок Джамку" Солнечного района; Ванинский муниципальный район; Городское поселение "Рабочий поселок Ванино"; Городской округ "Город Комсомольск-на-Амуре"; Комсомольский муниципальный район; Вяземский муниципальный район; Городское поселение "Город Советская Гавань"; Амурский муниципальный район; Городской округ "Город Хабаровск"; Солнечный муниципальный район; Городское поселение "Рабочий поселок Лососина"; Городское поселение "Рабочий поселок Майский"; Гаткинское сельское поселение Советско-Гаванский район; Советско-Гаванский муниципальный район; Городское поселение "Рабочий поселок "Заветы Ильича" Советско-Гаванского муниципального района.

Магаданская область: Сельское поселение Балаганное; Сельское поселение Ола; Ягодинский муниципальный район; Тенькинский муниципальный район; Сусуманский муниципальный район; Городской округ "Город Магадан".

Роль местного самоуправления в реализации плана В.В. Путина

Сегодня перед Россией стоят масштабные задачи. Их осуществление требует мобилизации всех ресурсов, вовлечение каждого гражданина России в реализацию предложенной Президентом стратегии. И одним из важнейших ресурсов развития страны является местное самоуправление.

Местное самоуправление - это 25 тысяч глав и 250 тысяч депутатов МСУ, более 400 тысяч муниципальных служащих, муниципальная общественность.

Органы местного самоуправления - самый близкий к людям уровень власти, призванный обеспечивать основы существования людей и обладающий значительным объемом полномочий и солидным административным ресурсом.

Главы и депутаты МСУ, как правило, являются лидерами общественного мнения на своей территории, ежедневно находятся в непосредственном контакте с большим количеством своих земляков. Чаще всего они действуют в тесном контакте с руководителями местных общественных организаций, редакторами газет, руководителями муниципальных служб, также являющимися лидерами общественного мнения в своих городах и поселках. Их личное общение и личный пример имеют гораздо больший вес в формировании мнения граждан, чем все средства массовой информации, вместе взятые.

В.В.Путин неоднократно указывал на то, что *консолидация общества вокруг базовых общенациональных ценностей и задач - ключевое условие развития страны*. Благодаря усилиям лидера государства в стране началась консолидация элит. Но ее невозможно завершить, не вовлекая в процесс строительства новой России почти миллионную армию местных руководителей и лидеров муниципальной общественности.

В 90-е годы, когда страна находилась в глубоком кризисе, а федеральной власти боролись друг с другом, именно местное самоуправление спасло страну от окончательного хаоса и революционных потрясений, обеспечивая основные обязательства государства в социальной и коммунальной сферах, в сфере здравоохранения и образования...

Сегодня Россия вышла из кризиса. Идет серьезная модернизация и развитие всех сфер жизни внутри страны, укрепляется ее международный авторитет. Именно в этот момент местное самоуправление способно предоставить государству уникальный ресурс для решения важнейших задач.

Местное самоуправление может внести неопределимый вклад в:

- модернизацию системы власти и построение эффективного государства;
- обеспечение устойчивости и преемственности курса, провозглашенного Президентом;
- повышение качества жизни людей и решение демографических проблем;
- формирование в стране развитого гражданского общества и повышение ответственности, активности, патриотизма людей;
- развитие экономической инициативы граждан и качественное преобразование российской экономики.

На одной из встреч с журналистами В.В. Путин сказал очень важные слова: *«Без дееспособного местного самоуправления невозможна эффективность государственной власти в целом»*.

И это действительно так. Ведь муниципальные руководители, хорошо знающие особенности и проблемы территории и населяющих ее людей, способны предложить наиболее эффективную тактику реализации национальных проектов.

Став полноценными партнерами государственной власти, органы местного самоуправления способны не только взять на себя массу обязанностей по реализации проектов - от софинансирования до проведения подготовительных работ, - но и обеспечить существенное повышение качества услуг в здравоохранении и образовании, обеспечить "режим наибольшего благоприятствования" при строительстве доступного жилья.

Органы местного самоуправления являются прекрасной управленческой школой, которая могла бы поставлять подготовленные кадры для органов государственной власти.

Органы местного самоуправления могут обеспечить для руководителей государства

непрерывную и достоверную "обратную связь", предоставлять информацию о выполнении важнейших национальных задач на местах, при необходимости - помогать корректировать действия региональных властей.

Главной целью проводимой сегодня политики является повышение качества жизни россиян, рост рождаемости, сокращение смертности.

К вопросам местного значения относятся создание качественной инфраструктуры городов и поселков, ремонт домов и местных дорог, обеспечение граждан электричеством и водой, теплом и газом, транспортом и связью. В сфере ответственности местного самоуправления – содержание школ, дошкольное воспитание и детский отдых, качественная работа службы "скорой помощи", обеспечение жильем малоимущих, опека и попечительство и многое, многое другое.

Однако гораздо важнее то, что руководители муниципальных образований осознают свою ответственность за жизнь поселения в целом и, стремясь решать возникающие проблемы, зачастую делают гораздо больше, нежели предписывает им закон. Ведь жители, не слишком разбирающиеся в разграничении полномочий между разными уровнями власти, требуют от глав решения всех вопросов и возлагают на них ответственность за все происходящее. Работая в тесном и непосредственном контакте с жителями и будучи зависимыми от их мнения, местные власти больше других заинтересованы в обеспечении благополучия граждан.

Именно поэтому, несмотря на отсутствие финансовых, а, зачастую, и правовых возможностей, в муниципалитетах реализуются собственные социальные программы, за счет местного бюджета осуществляются проекты в сфере здравоохранения и образования, ведется работа по поддержке материнства и детства... Все это ярко демонстрируется во второй части доклада. Муниципальные инициативы могли бы стать еще заметнее и масштабнее, если бы экономические основы местного самоуправления не были так слабы, а действующее законодательство не подрывало на корню инициативу местных властей. Создание благоприятных условий для работы местного самоуправле-

ния могло бы снять с государства множество обязательств в социальной сфере и позволило обеспечить новый качественный уровень жизни в каждом городе и поселке страны.

Местное самоуправление способно внести значительный вклад в повышение конкурентоспособности страны и удвоение ВВП.

Страна не станет конкурентоспособной, если не станут конкурентоспособными каждый город, поселок, село. Качественное развитие экономики невозможно осуществить лишь за счет сырьевых отраслей или специальных проектов типа Особых экономических зон. Только рост экономической активности граждан в каждом городе и поселке способен дать мощный толчок российской экономике.

Экономическая активность граждан во многом определяется позицией местных властей. Любое предприятие расположено в конкретном городе или поселке. И от местных руководителей зависит многое: от выделения земельных участков до подключения коммуникаций, от выделения помещений и установки арендной платы до создания более или менее благоприятных условий деятельности.

Ситуация в муниципальных образованиях влияет не только на малый и средний, но и на крупный бизнес. Плохие условия жизни в городах и поселках влияют на отток кадров. В связи с этим многие успешные предприятия уже столкнулись с острым кадровым голодом.

В нашем докладе приведено множество примеров, когда активная и целенаправленная работа местных властей, обеспеченная поддержкой и вниманием из региона, позволяла в течение нескольких лет привлекать в районы, города и даже отдаленные поселки инвестиции в десятки и сотни миллионов долларов, создавать десятки новых предприятий и тысячи рабочих мест. И все это вопреки действующему законодательству, которое напрочь лишает муниципальных руководителей заинтересованности в развитии муниципальной экономики. Очевидно, что создание условий, при которых благополучие муниципального образования напрямую зависело бы от развития бизнеса на его территории, привело бы к резкому подъему экономической активности в стране.

Местное самоуправление незаменимо в деле сохранения социальной стабильности и преемственности курса.

- Органы местного самоуправления – наиболее приближенный к людям уровень власт, фактически, являются "приемной властью": именно по их работе большинство граждан судит о власти в целом. Качество работы местных властей в значительной степени определяет качество жизни граждан, напрямую влияет на их социальное самочувствие и гражданскую активность.
- Местное самоуправление является сегодня тем единственным институтом, который способен и обязан дойти до каждой семьи, до каждого человека в разъяснении политики Президента.
- Местное самоуправление является важнейшим институтом отечественного гражданского общества, обеспечивая прямое и непосредственное участие граждан в общественной жизни, в управлении своей территорией.

И муниципалы уже активно работают в этом направлении. В докладе содержится множество примеров активного взаимодействия местных властей и муниципальной общественности. Подобное сотрудничество позволяет решать множество задач: от развития малого бизнеса до воспитания трудных подростков, от благоустройства территории до создания муниципальной системы экологического контроля.

Однако сегодня ресурс МСУ не используется в полной мере.

В докладе приводится немало примеров, когда активность и инициатива муниципальных образований сводятся на нет теми проблемами, которые возникли в ходе реализации муниципальной реформы. Среди множества проблем, подробно обсуждаемых во второй части доклада, необходимо выделить две главных. Именно они, на наш взгляд, в наибольшей степени препятствуют активному включению муниципального сообщества в реализацию плана, обозначенного В.В.Путиным.

Первая проблема заключается в том, что *существующая бюджетная система фактически уничтожает местное самоуправление.*

- Менее 50% расходных обязательств муниципальных образований обеспечены

доходами. Об этом говорят исследования, проведенные ВСМС, данные Счетной палаты Российской Федерации, Контрольного управления Администрации Президента РФ. Отсутствие средств для добросовестного выполнения полномочий создает недоверие граждан к органам местного самоуправления и всей вертикали власти, порождает пессимизм у самих муниципальных руководителей, создает предпосылки социальной напряженности. У муниципалитетов не хватает средств на текущие, неотложные нужды. Тем более нет возможностей реализовывать стратегические задачи, стать полноценными партнерами в реализации национальных проектов, создавать условия для социально-экономического развития муниципальных образований...

- Нынешняя практика межбюджетных отношений порождает иждивенчество. 95 % муниципальных образований являются дотационными и зависят от трансфертов из бюджета субъектов, что снижает самостоятельность и инициативность муниципалитетов.
- Закрепленные на сегодняшний день за муниципалитетами доходы мало связаны с производственной деятельностью организаций, находящихся на территории муниципальных образований, что значительно снижает заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственной налоговой базы и экономики муниципального образования в целом.

Вторым важным ограничением в развитии потенциала местного самоуправления является то, что сегодня муниципальное сообщество не включено в процесс обсуждения важнейших решений, даже напрямую влияющих на деятельность органов местного самоуправления. Тому есть многочисленные доказательства:

- Не существует специальных структур и механизмов, через которые муниципальное сообщество могло бы донести свое видение ситуации до лиц, принимающих решения, в первую очередь – до федеральных руководителей.
- Участие муниципалов в важнейших национальных проектах не прописано законодательно. Их мнение и опыт при реализации проектов на территории учитывается далеко не всегда.

- В существовавших до сих пор управленческих подходах определяющими были не принципы развития территорий, а узковедомственные подходы, никак не учитывающие мнение "с мест". В результате сплошь и рядом возникают ситуации, когда незначительные, казалось бы, решения приводят к большим негативным последствиям. *Например, сегодня в стране активно идет процесс закрытия сельских малокомплектных школ. Безусловно, это обеспечит определенную экономию бюджетных средств, однако лишит села будущего, потому что школа – это жизнь села, его будущее. Дети, выезжающие учиться в другие населенные пункты, вряд ли вернутся домой, став взрослыми. Сельские школы – это центр жизни села и рабочие места для сельской интеллигенции. И, безусловно, наличие школы – дополнительный аргумент для молодых семей, принимающих решение о рождении ребенка.*
- Существующий подход к территориальному развитию не учитывает особенности и возможности, потенциал муниципальных образований. В стратегиях территориального развития, которые до последнего времени рассматривались в Минрегионе, муниципальный уровень практически не отражен. Между тем, регионы – это только территориальные границы. А люди живут в конкретных городах и поселках. Большой город отличается от села, наукоград – от рабочего поселка. Невозможно сформировать эффективную стратегию территориального развития, не учитывая особенности и возможности конкретных муниципальных образований.

Авторы доклада глубоко убеждены, что интересы страны настоятельно требуют изменения подхода к местному самоуправлению. **Необходимо:**

1. Создать структуры, которые обеспечат непосредственное участие муниципального сообщества в обсуждении важнейших решений, касающихся развития страны и,

в частности, самой муниципальной реформы:

- Совет при Президенте РФ,
- Муниципальную комиссию при Правительстве РФ.

Кроме того, необходимо ввести в трехстороннюю комиссию по межбюджетным отношениям представителей местного самоуправления.

2. Нужно сделать социально-экономическое развитие муниципальных образований "отправной точкой" при формировании региональных программ развития.
3. От межбюджетных отношений, порождающих иждивенчество, необходимо переходить к системе, стимулирующей инициативу и развитие. Необходимо увеличить долю налоговых доходов муниципальных образований, в частности, закрепив за местными бюджетами все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса, часть налога на прибыль, транспортный налог, увеличить долю НДФЛ, зачисляемую в местные бюджеты. Помимо прочего, увеличение собственных доходов муниципальных образований – лучший метод борьбы с коррупцией, поскольку чем короче путь бюджетных денег, тем меньше злоупотреблений.
4. Оценка бюджетной обеспеченности муниципальных образований должна основываться на реальных расчетах их расходных обязательств. Необходимо также долгосрочное закрепление трансфертов, когда все дополнительные доходы, получаемые местными бюджетами в результате активной работы, не повлияли бы на запланированные ранее нормативы отчислений из вышестоящего бюджета.
5. И самое главное – необходимо создать инструменты для включения муниципальной элиты в реализацию приоритетных национальных задач в качестве полноценного партнера государственной власти – партнера, понимающего общие цели и играющего свою определенную роль в действиях общей команды.

Глава 1

Социальная стабильность и устойчивость государства

*Без сильных муниципалитетов не может быть
сильного государства в России*

Президент РФ В.В.Путин

Россия пережила период смуты и вступила в период стабильности и структурных преобразований.

Факторы сохранения социальной стабильности

Социальная стабильность, преемственность курса, доверие населения к действиям властей – ключевое условие сохранения и модернизации страны.

“ По данным всероссийского социологического опроса, проведенного в мае 2007 г. Фондом «Общественное мнение», с тезисом о том, что в России в последние годы наступила стабильность, сегодня соглашались четверть опрошенных россиян, в то время как более половины участников опроса (56%) считают, что стабильности в России нет (на 5 пп. меньше, чем год назад). По мнению двух третей опрошенных (66%), сейчас для страны важнее обеспечение стабильности, чем перемены, радикальные реформы; обратного мнения придерживаются 17% респондентов.

Более половины опрошенных (54%) полагают, что в нашей стране за последний год произошли перемены к лучшему, шестая часть (16%) отмечают перемены к худшему (остальные уверены, что перемены не произошло (23%) или затрудняются с ответом). При этом наблюдается значительная положительная динамика: с сентября 2005 г. доля положительных оценок перемен в стране выросла на 14 пп., а отрицательных – снизилась на 7 пп. (по материалам Фонда «Общественное мнение» – сайт www.fom.ru).

” Таким образом, большинство граждан считает, что ситуация в стране улучшается, но пока эту улучшения являются зыбкими и не вполне надежными.

По данным социологических исследований, граждане вкладывают в понятие «ста-

бильность» целый комплекс представлений. Чаще всего стабильность у наших сограждан ассоциируется с уверенностью в будущем и спокойствием в настоящем, с отсутствием перемен и потрясений («все прогнозируемо – от политики до экономики»; «все стабильно, легко думать о будущем»; «все стоит на месте»). Для многих стабильность – это высокие, вовремя выплачиваемые и постепенно растущие зарплаты и пенсии («вовремя выдают зарплату, зарплата высокая»; «повышение зарплат и пенсий»), благополучие («высокий уровень жизни»; «достаток»), отсутствие безработицы, стабильность цен и минимальная инфляция, низкий уровень преступности и коррупции, устойчивость развития экономики, мир и жизнь «без катаклизмов» и кризисов. Также стабильность – это «правильный курс и сильная власть», «грамотное управление страной» и «доверие к власти на всех уровнях».

Таким образом, в современных условиях обеспечение стабильности невозможно без обеспечения высокого качества жизни граждан, их материального благополучия и уверенности в завтрашнем дне.

Во-вторых, сохранение стабильности и целостности государства предполагает успешное противодействие угрозам, подрывающим единство общества и существование государства. Угрозы могут исходить как извне, так и изнутри. В частности, к внутренним угрозам относится разгул криминала и рост коррупции, национальные и межрелигиозные конфликты, алкоголизм и наркомания, увеличение среди населения доли тех, кого можно отнести к маргиналам и социальному дну.

И, наконец, стабильность невозможна без доверия граждан к власти, без поддержки действий властей со стороны населения. И этот фактор, пожалуй, даже важнее материального благополучия населения, ибо, как гласит известная формула политолога

А. Торквилля, революции случаются не в тот момент, когда население сильнее всего бедствует, а тогда, когда материальные условия жизни начинают улучшаться, но ожидания при этом растут еще быстрее. В результате, массовое недовольство населения действиями властей и, как итог, революционная ситуация. Однако одного пассивного одобрения власти со стороны населения недостаточно для создания истинной стабильности. Население, пассивно одобряющее одних правителей, а после переворота – уже других, не может служить источником стабильности. Только активная гражданская позиция людей, принятие на себя ответственности за судьбу своего дома, города, страны, их активное участие в вопросах местного значения, развитое гражданское общество способно создать в стране тот запас прочности, который не смогут поколебать ни внешние, ни внутренние угрозы.

Сохранение стабильности, устойчивости и единства государства, защита общества от разрушений и потрясений – постоянная и важная «сверхзадача» всех уровней власти. Ее решение особенно важно для России, пережившей на протяжении короткого периода истории целую серию революционных потрясений.

Местное самоуправление обладает уникальными ресурсами, способными внести существенный вклад в решение этой задачи. По мнению политолога Андрея Франца, анализ истории России ярко демонстрирует следующую тенденцию: государство стабильно развивалось только тогда, когда центральная власть была в союзе с местным самоуправлением. Этот союз противостоял политике удельных князей и олигархов, которые стремились обособиться путем развала государства. Если подобного союза не было, то и исчезало единство государства.

Роль местного самоуправления в обеспечении материального благополучия и уверенности в завтрашнем дне

Главная обязанность местных властей – обеспечивать сами основы существования человека. В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к компетенции местных властей относится создание ка-

чественной инфраструктуры городов и поселков. Электричество и водоснабжение, тепло и газ, транспорт и связь, качественные дороги и ремонт дорог – без всего этого невозможно нормальная жизнь человека. И все это – вопросы местного значения. Сбой на любом из перечисленных направлений оборачивается настоящей катастрофой. И потому местные власти больше, чем кто-либо еще, несут ответственность за сохранение стабильности и безопасности в стране.

Анализ протестной активности, подготовленный ЦИК партии «Единая Россия» (А.М.Ильницкий) на основании мониторинга, проводившегося с 17.06.2006 по 17.02.2007, демонстрирует, что значительная часть протестов населения вызвана именно городскими проблемами. Заметим, однако, что работа МСУ напрямую связана и другими сферами, являющимися потенциальными источниками протеста.

Рейтинг проблем, вызвавших протестные акции



К вопросам местного значения отнесены также целый ряд функций социальной защиты, образования и здравоохранения. Им, в частности, предписано обеспечивать малоимущих граждан жильем, выдавать субсидии, организовывать опеку и попечительство. Однако гораздо важнее то, что руководители муниципальных образований осознают свою ответственность за жизнь поселения в целом, стремясь решать возникающие проблемы, причем не всегда в соответствии со ограниченным перечнем

«вопросов местного значения», которые предлагает ФЗ-131. Это тем более естественно, что будущая судьба местных депутатов и избирателей определяется на выборах. А избиратели, как правило, не слишком разбирающиеся в разграничении сфер ответственности между различными уровнями власти, требуют от местных глав решения всех вопросов и возлагают на них ответственность за все, происходящее в городе и поселке. И оценивать действующего главу на следующих выборах будут, скорее, не по тому, насколько хорошо он действовал в рамках существующих полномочий, а потому, как в целом изменилась жизнь в населенном пункте.

Именно поэтому почти в каждом населенном пункте действуют собственные – большие или малые – социальные программы.

“ Значительную долю населения г. Южно-Сахалинска составляют пенсионеры, при прожиточном минимуме, равном 6296 руб., размер пенсии которых на 01.07.2007 составляет 4305 руб. 63 коп. Проводимая Правительством РФ ежегодная индексация пенсий, из-за роста цен на продукты, товары и услуги, не позволяет довести размер пенсии до величины прожиточного минимума, что ставит пенсионеров на грань нищеты и выживания. Несмотря на то что с 01.01.2005 полномочия по социальной защите граждан переданы субъекту РФ, администрация г. Южно-Сахалинска не остается в стороне от решения проблем пенсионеров. В бюджете городского округа «Город Южно-Сахалинск» ежегодно предусматриваются значительные средства для социальной поддержки пенсионеров, ветеранов нашего города. Так, по программе адресной социальной поддержки малоимущих граждан, проживающих на территории г. Южно-Сахалинска, в 2007 г. из местного бюджета выделено 2 млн 965 тыс. руб.

“ В Фурмановском районе Ивановской области в 2007 г. утверждены целевые муниципальные социальные программы: «Милосердие» с объемом финансирования 270 тыс. руб.; «Социальная защита» – 170 тыс. руб. В рамках последней за три месяца была оказана материальная помощь семи семьям с детьми (на 18,8 тыс. руб.), 16-ти гражданам старшего возраста (на 35,65 тыс. руб.), семи инвалидам (на 14,7 тыс. руб.).

“ В сельском Гунибском районе Дагестана только за последние несколько лет сданы в эксплуатацию пять спортивных залов, национальный мемориальный

комплекс, экспериментальное животноводческое хозяйство; построено более 20 километров дорог; возведены гидростанция. Для решения задачи дорожного строительства в районе основан инвестиционный дорожный фонд. Учредители – физические лица, успешные предприниматели, отчисляющие из своей прибыли по миллиону – два в год. На деньги фонда в прошлом году построено 20 километров асфальтированных дорог. В этом году планируем проложить еще не менее 11-ти километров. При этом район не стал нанимать стороннюю строительную организацию, а арендовал асфальтовый завод и сам укладывал полотно. В итоге 1 км дороги обошелся Гунибскому району в 1 млн 180 тыс. руб. При тех же условиях «Дагавтодор» взял бы с муниципального образования не менее 4-х млн руб. за километр. Еще один фонд, учрежденный в районе физическими лицами, – «Фонд поколение» – позволяет поддерживать наиболее успешно обучающихся студентов-выпускников школ Гунибского района. Всего 25 стипендий (23 студента и 2 аспиранта). Они квотированы по ВУЗам республики и вручаются на ежегодно проводимой встрече со студентами с приглашением руководителей высших учебных заведений, представителей интеллигенции республики и руководство района.

”

“ ”

В Волгограде между администрацией города и крупнейшими сетевыми магазинами подписаны соглашения, позволяющие поддерживать фиксированные цены на социальные сорта хлеба.

“ ”

Небольшое сельское поселение Черноречье Оренбургского района Оренбургской области реализует на своей территории комплексную программу социальной защиты.

С целью социальной поддержки молодежи проводятся следующие мероприятия: оказание единовременной материальной помощи при рождении ребенка, при регистрации брака; открытие именных лицевых счетов на имя новорожденного в размере 10000 руб.; оплата обучения выпускников Чернореченской школы с последующим трудоустройством, выплата стипендий молодежи, обучающейся в учебных заведениях на дневной форме обучения. Внешний облик села за годы реализации социально направленных программ изменился: дороги имеют асфальтовое покрытие с 2003 г.; проведен капитальный ремонт зданий школы, детского сада, Дома культуры, фельдшер-

ко-акушерского пункта, газовой котельной; организован вывоз мусора; ежегодное проведение с 2001 г. конкурса «Лучшее подворье» и «Лучший округ» оказало содействие в благоустройстве дворовых территорий; открыты две детские площадки в округах; благоустроена Центральная площадь села, проведены работы по ремонту памятника «Победы»; установлен памятник казакам Оренбургского войска.

Активизировалось строительство населением современных, благоустроенных домов. С 2004 по 2006 гг. под строительство новых домов выделено 38 участков, из которых 22 участка получили молодые семьи. Увеличению объемов жилищного строительства способствует выделение из бюджета средств на беспроцентную ссуду молодым семьям с рассрочкой выплаты на 10 лет. Необходимые ресурсы главе поселения, в частности, удалось получить за счет целенаправленной работы по развитию экономики поселения, привлечению в него крупных инвесторов.



К вопросам местного значения отнесены главные составляющие приоритетных национальных проектов – образование, здравоохранение и строительство жилья. Именно поэтому успехом в достижении целей приоритетных национальных проектов является активное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Будучи заинтересованным в повышении качества образования, здравоохранения и жилищных условий населения, государство софинансирует эти важнейшие направления социального развития через национальные проекты, но никто кроме муниципальных руководителей, хорошо знающих особенности и проблемы территории и населяющих ее людей, не способен предложить наиболее эффективную тактику их реализации. Став полноценными партнерами органов местного самоуправления, государство берет на себя массу обязанностей по реализации проектов, но обеспечить существенное повышение качества услуг в здравоохранении и образовании, обеспечить «режим наибольшего благоприятствования» при строительстве доступного жилья может только местное самоуправление. У национальных проектов и реформы местного самоуправления одна общая задача: улучшить условия жизни для граждан на всей территории страны. В истории

России совпадение задач национальных приоритетов и низового уровня власти уже было. В конце XIX – начале XX вв. земство построило большинство сельских школ и больниц царской России. Именно благодаря земству наша страна уже тогда одной из первых в мире заложила основы всеобщего образования и системы доступной медицины. Получив широкие полномочия и достаточные доходы, руководствуясь человеческим масштабом, местная власть максимально эффективно решила общегосударственные задачи. Сегодня, после столетнего перерыва, местная власть существует на всей территории страны. Это та самая система, в основании которой лежит традиционное российское «всем миром» – система взаимопомощи, которая не раз спасала и возрождала Россию.

Нынешнее законодательство привело к тому, что благополучие муниципальных образований, особенно городских и сельских поселений, практически не зависит от развития экономики на их территориях. Большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджеты. И даже несмотря на это, многие главы чрезвычайно активно работают для привлечения инвестиций, открытия на территории муниципальных образований новых предприятий, создания рабочих мест.



Руководители г. Суздаля сделали ставку на туристический бизнес. Сегодня в этой сфере работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29 % от трудоспособного населения города.



Рост инвестиций в экономику Калачинского района Омской области в 2006 г. превысил уровень предыдущих лет более, чем в 2,3 раза. Сейчас в районе находится на реализации 14 инвестиционных проектов на общую сумму более 1,2 млрд руб., что позволит дополнительно создать около 640 рабочих мест.



Работа, проводившаяся администрацией Ступинского района Московской области совместно с администрацией Московской области, привела к тому, что иностранная компания «Марс» основала здесь крупный производственный комплекс (территория в 40 га) по производству широкого ассортимента кондитерских изделий и питания для домашних животных. Это два предприятия,

”

на которых работают 1,5 тыс. человек. В последнее время в районе ежегодно открываются 2-3 предприятия с новыми рабочими местами.

Поддержание набранных темпов роста уровня социально-экономического развития страны невозможно без использования ресурса местного сообщества в лице органов местного самоуправления муниципальных образований, поскольку массовое развитие экономической инициативы граждан, появление и устойчивая работа новых предприятий малого и среднего бизнеса во многом зависит от позиции и усилий местных властей. Ведь предприятия расположены на территории конкретных муниципальных образований, и от муниципальных руководителей во многом зависит, насколько благоприятными будут условия их работы.

Более подробно деятельность местных властей по повышению качества жизни граждан описана в главе 2 «Роль местного самоуправления в повышении качества жизни». Глава 3 посвящена лучшим практикам и проблемам развития экономического потенциала муниципальных образований.

Поэтому в данном разделе мы ограничимся лишь кратким выводом: никто настолько не заинтересован в обеспечении благополучия граждан, как местные власти и никто, при создании соответствующих условий, не способен сделать больше для решения задач.

Ресурс местного самоуправления в борьбе с угрозами обществу и личности

Безопасность, законность, правопорядок также являются обязательными признаками стабильности государства. ФЗ-131 возлагает на местные власти обязанности по охране правопорядка (районы и городские округа получают право создавать муниципальную милицию), обеспечению пожарной безопасности, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования.

Однако руководители муниципальных образований видят задачи обеспечения безопасности поселений значительно шире, результатом чего является появление целого спектра специальных муниципальных программ, направленных на обеспечение безопасности.

“

В качестве одной из важнейших социальных программ в сфере образования Брянское городское самоуправление считает целевую программу «Безопасность образовательных учреждений города Брянска», принятую в 2006 г. В минувшем году на реализацию программы было направлено 1,624 млн руб., что позволило решить целый ряд вопросов: установить автоматическую пожарную сигнализацию в пяти городских школах, оснастить основную часть учреждений образования кнопками тревожной сигнализации, обеспечить их средствами пожаротушения, в т.ч. путем замены на более современные. На текущий 2007 г. расходы по этой целевой программе запланированы в объеме 10 млн, что, в частности, должно было позволить установить автоматическую пожарную сигнализацию еще в 18 школах. Именно «должно было», т.к. в процессе реализации этой программы выявилась одна очень интересная и, безусловно, положительная особенность.

Известно, что в соответствии с действующим федеральным законодательством фирма, получающая муниципальный заказ на установку подобной сигнализации, определяется в ходе открытого конкурса. В Брянске накоплен большой положительный опыт в плане проведения открытых конкурсов и других форм муниципальных торгов, что получило высокую оценку на федеральном уровне: среди 50 муниципалитетов, принявших участие в проекте «Национальный рейтинг прозрачности закупок», Брянск по итогам работы в 2006 г. выглядел вполне достойно, заняв 12-е место.

В свою очередь, брянские специализированные фирмы, накопившие опыт установки систем пожарной сигнализации и работы с муниципальными заказами (таких в городе сегодня насчитывается 5-6), вполне осознали выгоду этого дела и начали жестко конкурировать между собой, уменьшая норму прибыли и экономя на различных издержках. На составе устанавливаемого оборудования и качестве работ это никак не сказывается (разработанная форма муниципального контракта жестко регламентирует все стороны взаимоотношений заказчика и исполнителя), зато итоговые цены торгов оказываются меньше расчетных на 10-15 процентов. Все это вселяет уверенность, что при тех же объемах финансирования программы количество школ, получивших в 2007 г. системы пожарной сигнализации, существенно возрастет.

”

“ Комплексный подход к укреплению безопасности демонстрирует Лискинский район Воронежской области. Там в 2007 г. принята районная «Комплексная программа профилактики правонарушений». Ее основные задачи – активизация противодействия рецидивной и групповой преступности, повышение доверия населения к правоохранительным органам (Приложение 1).

Однако особенно важной является роль муниципального сообщества по предотвращению потенциальных угроз и ликвидации очагов социальной напряженности.

Воспитательная работа с детьми и молодежью является традиционной заботой местных властей. И в этом направлении муниципальные программы отличаются разнообразием и изобретательностью.

“ В г. Саянске Иркутской области значительное внимание уделяется организации воспитательной работы с молодежью, в том числе духовно-нравственному, патриотическому и физическому воспитанию. В городе традиционно в феврале проводится месячник по военно-патриотическому воспитанию, во время которого проходят встречи с ветеранами. В феврале проведена городская военно-спортивная игра «Зарница». Действует дискуссионный клуб, участие в котором принимают школьники, студенты, трудящаяся молодежь (Приложение 5).

“ В Брянске принят целый пакет целевых программ: «Молодежь», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске». Каждая из этих программ решает свои задачи, охватывая в совокупности едва ли не все увлечения и пристрастия молодого поколения брянцев (Приложение 6).

“ В г. Глазов Удмуртской Республики разработан комплекс мер по созданию временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы (Приложение 7).

Нередко муниципалы в инициативном порядке берут на себя обязанность по борьбе с алкоголизмом и наркоманией, «воспитывают» тех, кто недостаточно внимательно относится к своим родительским обязанностям. Так, в пензенской городской администрации за каждым чиновником

«закрепили» «трудного» подростка. В личном общении сотрудники администрации воспитывают трудную молодежь, стремясь вернуть ее на путь исправления.

“ В Ступинском муниципальном районе Московской области создан Совет по защите прав детей, занимающийся профилактикой безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защитой их прав. Разработанная система позволяет вовлекать практически всех школьников в регулярные занятия различными видами досуговой деятельности, что приводит к ежегодному снижению детско-подростковых девиаций и росту количества одаренных детей (Приложение 4).

“ В Саткинском районе Челябинской области разработана и успешно реализуется комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска», опыт которой сегодня перенимают в других регионах (Приложение 2).

Защита прав и законных интересов человека, обеспечение гражданских свобод также традиционно считается важным фактором обеспечения социальной стабильности. Многие муниципальные руководители активно работают в этом направлении, демонстрируя чрезвычайно интересный опыт.

“ По инициативе мэра г. Астрахани Сергея Боженова в начале 2005 г. был образован Координационный совет по защите прав человека при мэре г. Астрахани – контролирующий орган, отслеживающий законность, правомочность и, что очень важно, целесообразность действий чиновников, прежде всего городских (Приложение 3).

От местных властей во многом зависит распространение ксенофобии и экстремизма на территории страны. События в Кандопоге для многих стали шоком и ярко продемонстрировали: современный экстремизм и ксенофобия – это чаще всего не террористические организации, действующие на территории страны или в особых «горячих точках», это, скорее, жители конкретных городов и поселков, что-то не поделившие со своими земляками. И потому бороться с этими явлениями необходимо точно, на уровне каждого муниципалитета.

Надо отметить, что во многих муниципалитетах, особенно на территориях с

пестрым национальным составом, работа по профилактике ксенофобии и экстремизма осуществляется во впечатляющих масштабах.

Из наиболее распространенных форм можно назвать:

- проведение национальных праздников, на которых присутствует все население муниципального образования;
- проведение в школе уроков по изучению истории и культуры народностей, проживающих на территории муниципальных образований;
- создание национальных советов при Главах муниципальных образований, в которые входят лидеры национальных общин;
- как показала практика, чрезвычайно эффективны различные общественно-полезные проекты, в которых участвуют представители разных национальностей, в первую очередь – молодежь. *Масса таких проектов была подана на конкурс «Наш город».*

Вообще, воспитание местного патриотизма – лучшее лекарство против национальных и религиозных конфликтов.

Если граждане ощущают себя в большей степени жителями данного города, поселка, а потом уже – русскими, татарами, дагестанцами, – почва для национальных конфликтов исчезает.

Здесь необычайно важной становится работа по созданию «бренда поселения», которую сегодня проводят многие муниципалитеты. При этом ясная открытая политика администрации является важнейшей предпосылкой социальной стабильности.

Почему участок или помещение выделили тому, а не другому? Если жителям очевидны ответы на эти вопросы, поводов для конфликтов меньше. Ведь значительная часть конфликтов, имеющих национальную окраску, на самом деле имеет под собой экономическую основу.

Работу по профилактике правонарушений и национальной розни, борьбу с распространением алкоголизма и наркомании местные власти, как правило, ведут рука об руку с общественностью.

Такой союз повышает эффективность работы и способствует формированию полноценного гражданского общества на территории каждого муниципального образования.

Повышение социальной активности и гражданской ответственности населения, укрепление патриотизма

Как справедливо заметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, *«важной особенностью реформы является ее комплексность, которая предполагает структуризацию институтов местного самоуправления и решение самых актуальных экономических задач. Но главная состоит в том, что преобразования направлены на расширение непосредственного, прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, на рост влияния и усиления контроля жителей той или иной территории за действиями избранной ими муниципальной власти».*

Местное самоуправление является важнейшим институтом отечественного гражданского общества, обеспечивая прямое и непосредственное участие граждан в общественной жизни, в управлении своей территорией.

По данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕО-ОМО, распространенность различных форм взаимодействия местного самоуправления и общественности выстроилась следующим образом.

Формы взаимодействия местного самоуправления и общественности	%
Совместная реализация социальных программ	46,7
Общественные (координационные) советы	43,2
Информационная поддержка	42,6
Методическая помощь	29,7
Социальный заказ	12,5
Имущественная поддержка общественных объединений	12,4
Образовательные программы	9,7
Муниципальные гранты	8,9
Затрудняюсь ответить	6,6
Никакие не используются	3,1
Другое	0,7

Судя по данным указанного исследования, развитость форм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности зависит не столько от социально-экономического положения муниципального образования, сколько от уровня институционализации некоммерческого сектора. Последний напрямую связан с уровнем урбанизации муниципального образования. Это подтверждается данными исследования: в городских округах взаимодействие намного интенсивнее, чем в дру-

гих типах муниципальных образований. В 75% городских округов созданы и работают *общественные (координационные) советы*. Они способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью. Важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений. Например, посредством работы в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации.

Созданные в муниципалитетах общественные (координационные) советы, способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью (важнейшая из них – создание условий для участия общественности в выработке, принятии и реализации решений). Через работу в советах активные граждане, объединенные в местные некоммерческие организации, могут привлекаться к непосредственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации. Большое количество таких структур создано в муниципальных образованиях Самарской области. В Самаре созданы общественные советы при главе города по всем сферам деятельности администрации, в Тольятти – Совет по взаимодействию с НКО при мэрии, Совет по молодежной политике при мэре, Совет по культуре. В районах области созданы постоянно действующие комиссии, Координационные Советы по важнейшим направлениям работы (Большечерниговский район); Совет по кадровой политике района (Большеглушицкий район); Межведомственные Координационный Совет по вопросам гражданского и патриотического воспитания молодежи (Богатовский район); Общественный районный Совет активистов района (Хворостянский район); Координационный Совет общественных организаций (Кинель-Черкасский район). В Нефтегорском районе создана группа стратегического развития.

На уровне администрации г. Кирова успешно действует «Городское общественное собрание» – консультативный орган, в котором представители НКО и бизнеса могут обсудить свои проблемы с городской властью, дать свои предложения и высказать пожелания.

С 1996 г. эффективно работает Томская городская палата общественности.



Эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями общественных объединений и иных некоммерческих организаций был создан в Томске более 10 лет назад (1996). Томская городская Палата общественности (далее – ТГПО) – это объединение, в которое входят представители более 40 некоммерческих организаций, работающих на территории г. Томска. ТГПО – это одна из первых общественных палат на территории России. Сегодня правовой статус ТГПО – общественный координационно-совещательный орган при администрации г. Томска. Статус установлен Положением, который утвержден правовым актом мэра г. Томска.

Целью ТГПО является обсуждение и разработка решений по наиболее важным экономическим, экологическим и другим социальным проблемам, которые стоят перед городом, а также участие общественности в реализации этих решений. ТГПО содействует укреплению гражданского общества на территории г. Томска. В состав ТГПО входят различные организации: правозащитные, детские, экологические, молодежные, организации социальной направленности, политические партии и органы территориального общественного самоуправления, профсоюзы. Возглавляют ТГПО пять сопредседателей, избираемых самой палатой.

ТГПО участвует в решении широкого круга вопросов, в частности – реформа жилищно-коммунального хозяйства, семейная политика, альтернативная гражданская служба, положение инвалидов и многих других. На заседаниях ТГПО присутствуют и работают представители исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты представительных и законодательных органов. По инициативе ТГПО проходят лекции, конференции, семинары на актуальные темы, в том числе: «Некоммерческие организации, власть, бизнес, население: от диалога к партнерству», «Корпоративная политика бизнес-предприятий и их взаимоотношение с некоммерческим сектором» и т.п. Работает ресурсный центр: для членов палаты читают лекции, проводятся семинары и т.п. Члены ТГПО активно участвуют в общественных (публичных) слушаниях, проводимых в г. Томске по самым различным проблемам. При ТГПО создан ПРЕСС-ЦЕНТР – центр для увеличения инфор-

мированности о делах членов ТГПО, повышения статуса некоммерческих организаций и привлечения внимания населения к решению острых социальных проблем города. Действует интернет-сайт ТГПО. ТГПО активно участвует в городских общественно-политических процессах: забастовка представителей маршрутного транспорта, проблема сохранения памятников деревянного зодчества, протест жителей общежитий и т.п. ТГПО по многим острым и дискуссионным вопросам имеет собственную точку зрения, которая отражается в решениях и обращениях палаты.

С учетом современных масштабных преобразований в различных сферах российского общества ТГПО стремится к расширению своего участия в общественно-политических событиях и процессах, в том числе, на межрегиональном и федеральном уровне. налажен контакт с Общественной Палатой Томской области и Российской Федерации. Сопредседатели ТГПО выезжают в другие регионы Сибири и Дальнего Востока с целью обмена опытом и распространения идей гражданского общества.

В Усть-Илимске Иркутской области при администрации города создан Совет общественности.

В 2006 г. в целях активизации взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими общественными организациями в решении социальных и других важных вопросов городского значения был создан Совет общественности при Администрации г. Усть-Илимска Иркутской области (постановление главы администрации города от 20.06.2006 № 624). Председателем Совета общественности является мэр города В.В. Дорошок.

В структуре администрации города был создан отдел по взаимодействию с гражданским обществом.

Решением Городской думы Усть-Илимска от 29.11.2006 № 47/257 утверждена Концепция развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске на 2007-2009 гг. и муниципальная целевая программа «Развитие общественных инициатив в г. Усть-Илимске» на 2007-2009 гг.

За год деятельности Совета общественности было проведено семь заседаний, проведено 4 семинара-практикума, выпущено 6 номеров газеты «Некоммерческий мир Усть-Илимска», в горо-

дских СМИ напечатано 18 публикаций о деятельности Совета общественности, проведена городская конференция «Роль и место НКО в развитии города», проведён конкурс социально-значимых проектов «Именной грант».

Главным достижением в своей работе члены городского Совета общественности считают принятие Городской Думой Программы развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске и работу по ней. Не остался без внимания вопрос участия общественности в разработке программы социально-экономического развития города. Постановлением главы администрации города от 22.06.2007 № 613 утверждено Положение об участии общественности в разработке и реализации комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимска.

В г. Глазов Удмуртской республики созданы Совет руководителей образовательных учреждений при управлении образования администрации г. Глазова и Совет управления образования Администрации г. Глазова (Приложение 27).

В 2006 г. в г. Красноярске решением главы города было создано специализированное муниципальное учреждение «Красноярский центр развития местного самоуправления». Основная цель учреждения – это выстраивание диалога между властью и гражданами, создание условий для становления гражданского общества путем содействия развитию институтов общественного самоуправления на территории г. Красноярска.

Красноярский центр развития местного самоуправления ставит перед собой следующие задачи:

- 1) организация работы по повышению эффективности взаимодействия администрации города с гражданами, вовлечение жителей города в общественное самоуправление, жизнеобеспечение и благоустройство города, управление жилищным фондом, повышение их заинтересованности в экономном расходовании ресурсов и бережном к ним отношении; выявление, подбор и подготовка инициаторов, организаторов общественных инициатив, координация и обеспечение их деятельности;
- 2) совершенствование нормативно-правовой и экономической базы, создание механизмов регулирования самодетельности населения по реше-

- нию собственных и одновременно общественно-значимых проблем;
- 3) поддержка общественных инициатив по созданию ТСЖ, ТОС (организация обучающих мероприятий по поддержанию общественных инициатив по созданию ТСЖ, ТОС; тиражирование положительного опыта создания ТОС, ТСЖ; информационная поддержка созданных ТОСов и ТСЖ);
 - 4) привлечение некоммерческих организаций (садоводческие, гаражные объединения) к наведению и поддержанию порядка на своих территориях.

За 2006 г. силами Центра было проведено:

- 3524 собрания (схода) с жителями;
- 1180 мероприятий по благоустройству домов, ремонту и содержанию подъездов;
- 391 праздничное и спортивное мероприятие (совместно с администрациями районов города), в которых приняло участие 14 343 жителей города;
- рассмотрено 8627 обращений граждан, из них: 34,1% решено положительно, 21,5% взято на контроль, 44,4% получили устную консультацию.

Финансирование МУ «КЦРМС» производится из средств городского бюджета, частичное финансирование мероприятий проводимых МУ «КЦРМС» производится за счет привлеченных средств.

С помощью участия общественности местные власти решают самый широкий круг вопросов – от благоустройства и развития территорий до борьбы с распространением наркотиков, от противодействия межнациональным конфликтам до воспитания молодежи.

Вот как описывает взаимодействие муниципалитета и общественности главы Алабугского сельского поселения Красноармейского района Челябинской области Г.А. Синицина: «Нам, главам, приходится решать проблемные вопросы и приходиться за помощью к общественным организациям. На территории Алабугского сельского поселения существует не одно общественное формирование. Совет ветеранов активно участвует в жизни поселения. Один раз в квартал проводит заседание, решает наиболее важные вопросы, организует и проводит тематические мероприятия в школах по патристическому воспитанию молодежи, активно принимает участие в спортивных мероприятиях, в чествовании ветеранов 9 мая, в праздновании дня пожилого человека. Также

на территории сельского поселения создан общественный совет по работе с молодежью, главные задачи которого заключаются в вовлечении детей и подростков в деятельность на благо села, приобщении детей из неблагополучных семей к культурно-массовым мероприятиям. Хочется привести пример из жизни. Я живу в селе и всех знаю. Каждый год в канун празднования нового года на площадке мы устанавливаем елку для проведения гуляний в новогоднюю ночь. Не проходит и 3-4 дней, как от украшенной елки не остается ни игрушек, ни гирлянд, даже ветки и те переломают. В этом году мы подключили к работе молодежь, склонную к спиртным напиткам, которая не работает, не раз привлекалась к административным наказаниям. Они пришли, сами установили и украсили ель, построили и залили горку. Украшенная елка простояла до Крещения, и никто ничего не тронул.

Я сделала вывод: чем больше мы будем уделять внимание такой молодежи и приобщать их к традициям своего родного села, тем меньше у них будет желания наносить вред. Сократится рост правонарушений. Существует у нас и жилищная комиссия, которая не только проводит заседания, но и тесно работает со старшими по домам и улицам, организует субботники по очистке села от мусора, работает индивидуально с жильцами. При ее помощи сами жильцы ремонтируют подъезды и проводят косметические ремонты. Члены жилищной комиссии проводят беседы со злостными неплательщиками за коммунальные услуги. Гражданам, которые не в состоянии погасить долги за коммунальное обслуживание, мы предлагаем по договору в счет погашения долга чистить подвалы от мусора, ремонтировать подъезды и другое. Активно на селе работает группа по восстановлению храма во главе со старостой, которого на собрании граждан выбрали сами граждане. Много лет в здании церкви жила бродячая скотина, храм был загажен и замусорен. В настоящее время путем организации субботников храм полностью очищен от мусора. Молодежь и старики по выходным дням собирались и работали: огородили, установили дверь и заложили все проемы. Работа по восстановлению храма продолжается. В решении вопросов местного значения значимую роль играют собрания и сходы граждан, которые мы проводим часто. Я, как глава, ежегодно отчитываюсь перед избирателями о проделанной работе. У нас на территории 6 населенных пунктов,

собрания проводим в каждом из них, и, помимо отчетов, на них решаются текущие вопросы. На собраниях у каждого есть возможность высказаться и получить ответы на заданные вопросы, получить ту или иную информацию. Например, наше население не имело представления о том, что не только можно оформить субсидию по услугам ЖКХ, но необходимо еще воспользоваться субсидией на твердое топливо.

Благодаря собраниям уже более 70% жителей за 2007 г. оформили документы на субсидии. При помощи администрации района и социальной защиты организованы ежемесячные рейсы мобильной службы в каждое муниципальное образование. Немаловажную роль имеет работа с обращениями граждан по личным вопросам. За 2006 г. на приеме у главы было зарегистрировано 119 обращений. Все обращения поставлены на контроль, из них 94 удовлетворены, по 25-ти даны разъяснения.

Хочется привести такой пример. В двух населенных пунктах, Ашликуле и Каткуле, не было автобусных остановок. Люди обращались, письменно и на собраниях. По решению собрания обратились к арендатору озер, и эту проблему мы решили за два месяца, помощь была оказана стройматериалами. Путем организации субботников и силами населения сами жители этих деревень построили остановки, сделали и покрасили лавочки. В 2006 г. было обращение по обелиску, который установлен в центре села в честь памяти погибших земляков в годы ВОВ. Оказалось, что не все фамилии вошли в список мемориальной доски. Была проведена поисковая работа с книгой памяти и выявлены еще 64 фамилии воинов, не вошедших в памятную. Много можно говорить об участии народа в решении вопросов местного значения. Чем больше населения будет вовлечено в решение проблем родного села, тем лучше. В этом случае можно сказать уверенно о том, что в нашем государстве будет реальное местное самоуправление.

В процессе разработки Стратегического плана г. Хабаровска был создан Общественный Совет, отражающий интересы широких групп населения Хабаровска. В его состав вошли руководители и специалисты промышленных предприятий, предприниматели, ведущие ученые и руководители научных организаций и ВУЗов, работники культуры, члены общественных организаций города, сотрудники ключевых структурных подразделений администрации, всего 210 человек – самых прогрессивных, образованных,

опытных, обладающих высокими профессиональными качествами и пользующихся доверием представителей городского сообщества».

В Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа организацию деятельности военно-патриотических и военно-спортивных клубов осуществляет муниципальное учреждение комплексный молодежный центр «Резерв», созданный в 2001 г. Цель центра – развитие и совершенствование работы по воспитанию гражданственности и патриотизма у молодежи района. В настоящее время численность коллектива учреждения составляет 42 человека, которые обеспечивают деятельность учреждения по 9 направлениям: военно-спортивное; спортивно-техническое; туристическое; поисковое; краеведческое; лидерское; досуговое; программно-методическое.

В целях воспитания личности гражданина – патриота России, способного выполнять свой долг в мирное и военное время, формирования у подрастающего поколения патриотического сознания, чувства верности Отечеству, готовности к служению и защите Отечеству, решением городской Думы была утверждена муниципальная программа г. Усть-Илимска «Патриот России» на 2006-2009 гг. В основе Программы заложены духовно-нравственные ценности и человеколюбие, как основные черты глубинной российской духовности:

- бескорыстная забота младших о старших и передача жизненного опыта из поколения в поколение;
- формирование личности с активной жизненной и гражданской позицией на примере героического прошлого нашего народа, подвигов великих полководцев;
- формирование потребности у молодежи защищать свое Отечество.

В Программе предусмотрено укрепление материально-технической базы и развитие направления «Работа с молодежью допризывного возраста», которое включает в себя проведение слетов-соревнований «Школы безопасности» в рамках игр «Зарница», «Орленок», проведение военно-спортивных сборов и военно-патриотических лагерей, Дней призывника и проводов на военную службу, Вахты Памяти у Обелиска Славы, Стелы первостроителей и Памятного Знака «Три звезды».

Администрацией г. Владимира проводится определенная работа по повыше-

нию социальной активности и гражданской ответственности населения, укреплению патриотизма на основании «Комплекса мер по патриотическому воспитанию граждан г. Владимира на 2006-2010 гг.» (постановление главы города № 1707 от 08.06.2006). Мероприятия военно-патриотической направленности организовываются и проводятся, как правило, совместно с различными организациями, структурами и ведомствами.

Задача администрации города – координация данной работы. В городе создана система организации и проведения городских массовых мероприятий патриотической направленности. Ежегодно или с периодичностью один раз в два года организуются следующие основные мероприятия: спартакиада по военно-прикладным видам спорта для учащихся общеобразовательных школ и молодежи; смотры, конкурсы, акции («Патриоты Отечества» – конкурс на лучшее образовательное учреждение по военно-патриотической работе, «Знай и люби родной Владимир» – краеведческий конкурс, «Героика Российской державы» – конкурс знатоков Отечественной истории, «День Победы» – конкурс рисунков и творческих работ учащихся, Смотр-конкурс школьных музеев, вахта Памяти на посту №1 у Вечного огня Славы, патриотическая акция по вручению паспортов 14-летним подросткам «Мы – граждане России!», патриотическая акция поминовения павших в Великой Отечественной войне «Память», посвященная Дню памяти и скорби); конференции, выставки, экскурсии, уроки мужества (краеведческая конференция «Культура Земли Владимирской», выставка «История в моделях, макетах, диафрамах», посвященная Дню Победы, краеведческая конференция «Владимир: прошлое, настоящее, будущее», районные конференции, посвященные памятным датам Великой Отечественной войны, встречи ветеранов с учащимися образовательных учреждений, уроки мужества и уроки гражданина России, экскурсии для учащихся в музеи Боевой Славы Владимирской области, Боевой Славы в/ч 07008, фестиваль патриотической песни «С любовью к России»); благотворительные акции («Сотвори Добро» – акция по сбору подарков для военнослужащих, находящихся на лечении в военном госпитале города, «Забота» – акция по оказанию помощи ветеранам Великой Отечественной войны и труженикам тыла, «Открытие для ветерана»).

Системной работы в области патриотического воспитания школьников удается достигнуть благодаря тесному

взаимодействию различных структур городской администрации, учреждений и общественных организаций.

В городе работает городская детская общественная организация «Содружество», объединяющая 67 детских школьных объединений (более 7000 школьников) по различным направлениям. В мае 2006 г. объявлена городская акция «Это наша с тобой биография». Акция призвана открыть новые страницы биографии детских общественных объединений, поддержать общественно-ценные инициативы детского подросткового движения, преодолеть разобщенность детских общественных объединений. Акция включает 4 этапа: «Впишем свою историю в историю современного Владимира»; «Создадим летопись своего детского объединения»; «Это наша с тобой биография»; «Сохраним для потомков».

”

“

Современными формами повышения общественной активности и гражданской ответственности населения в г. Красноярске являются «Красноярский городской Форум», проект «Лекторий «День гражданского образования», общественное движение «Красноярский молодежный форум», «День города», Конкурс оздоровительного бега «Стартуют все», физическая зарядка «Час здоровья», Трудовые отряды Главы города, конкурс «Золотой кадровый резерв города» и другие городские акции, осуществляемые администрацией города. Городской Форум, который проводится с 2005 г., собирает открытые дискуссии, переговорные площадки, презентации, мастер-классы. В итоге формирует творческие группы – общественный актив, который заинтересованно участвует в разработке и реализации программ и проектов администрации города.

Встречи руководителей структурных и территориальных подразделений администрации города, лекторов КРООО «Знание» с работниками учреждений и предприятий города в рамках «Дней гражданского образования» расширяют информационное пространство и повышают образовательный уровень населения. Становлению поколения современных управленцев, имеющих развитую социальную компетентность, способствует конкурс «Золотой кадровый резерв города». На формирование ответственного отношения к городу, своей малой родине, направлена деятельность Трудовых отрядов главы города, инициативные молодежные проекты (ежегодно администрация поддерживает до четырехсот таких проектов).

”

Важнейшим направлением в воспитании социальной активности и гражданственности населения является также развитие детских общественных организаций и объединений, создание молодежных парламентов.

“ В г. Саянске Иркутской области в 2003 г. был образован молодежный Парламент. С мая 2005 г. начал свою работу молодежный парламент второго созыва. В его составе 21 человек: представители образовательных учреждений, предприятий города. Основные цели создания молодежного парламента – обучение молодежи работе с нормативными документами и законодательской деятельности, привлечение молодежи к участию в социально-значимых проектах. Молодые депутаты знакомятся с работой городской администрации и Городской думы. В 2006 г. проведено 7 заседаний молодежного Парламента.

“ В г. Владими́ре созданы Молодежный парламент г. Владими́ра и Совет молодежных организаций при главе города (Приложение 28).

Существуют примеры программ по борьбе с коррупцией, которые муниципальные власти также осуществляют совместно с общественностью.

“ Одним из важных направлений деятельности администрации г. Красноярска в направлении борьбы с коррупцией является ее предупреждение. В этих целях в 1999-2002 гг. разработаны и реализованы проекты «Разработка механизмов участия граждан в местном самоуправлении как один из способов предупреждения коррупции», «Открытость власти: разработка, внедрение форм и механизмов общественного диалога». В результате реализации этих проектов были внедрены такие механизмы участия общественности в решении городских проблем, как общественные слушания, муниципальный заказ, муниципальный грант, разработан профессионально-этический кодекс муниципального служащего.

В 2005 г. в целях эффективной организации и осуществления контроля за исполнением бюджета города, эффективностью и целевым использованием бюджетных средств, соблюдением установленного порядка управления городской собственностью образована Контрольно-счетная палата г. Красноярска.

По результатам участия в российском общественном проекте «Националь-

ный рейтинг прозрачности закупок» Красноярск был удостоен оценки «ПР + высокая прозрачность» и вошел в тройку лидеров среди 50 городов страны – участников конкурса. Присвоенная оценка свидетельствует о высокой результативности усилий, предпринятых администрацией города в области закупочной деятельности. В результате проведенных администрацией города конкурсов в рамках муниципального заказа экономия бюджетных средств составила 211 млн руб. Кроме этого, в городе разработана и совершенствуется собственная нормативно-правовая база для оптимизации муниципальных закупок. Внедряется система автоматизированного управления закупками, которая призвана связать в единую сеть всех заказчиков, обеспечить единый подход и единый формат документации.

” Малоизвестной формой участия населения в решении вопросов местного значения является **общественный экологический контроль**.

Особенностью этой формы участия населения является ее законодательное закрепление в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», где сказано, что «Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством».

Целью проведения общественного экологического контроля является реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Эффективность общественного экологического контроля достаточно высока, поскольку подкреплена федеральной правовой поддержкой. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

За противодействие общественным инспекторам по охране природы в их деятель-

ности по осуществлению общественного экологического контроля должностные лица и граждане несут ответственность в порядке, установленном законодательством.

В настоящий период этот институт участия населения в местном самоуправлении активно используется в Московской области (Балашиха), Самаре, Омске, Мурманске. В указанных муниципальных организациях на базе экологических правозащитных организаций и при поддержке органов местного самоуправления функционируют целые отряды таких общественных инспекторов.



В Самаре с июня 2006 г. создана общественная экологическая инспекция, в состав которой вошли: 21 инспектор, 16 стажеров, около 40 человек, привлекаемых нерегулярно. Организована горячая линия – «зеленый телефон», на который принято более 130 звонков о нарушении экологических прав. Инспекторами проведено 160 рейдов, составлено 120 актов о нарушениях природоохранного законодательства, переданных в специально уполномоченные органы.

Кроме того, проведено 8 обучающих семинаров для инспекторов, которые прошли 86 человек, организовано 4 аттестации. Аттестовано на инспектора Самарского СоЭС 23 человека, 21 из которых сейчас принимают активное участие в работе инспекции.

В апреле 2006 г. поданы иски о защите экологических прав жителей ГСК №264 в районный и арбитражный суды. 16 июня и 8 октября иски были судами удовлетворены. В настоящее время готовятся 2 исковых заявления по обращению граждан, связанному с уплотнительной застройкой; реализуется правовая поддержка иска, поданного жильцами.

С ноября 2006 г. проводится юридическая, организационная и информационная поддержка населения и администрации сельского поселения Кинель-Черкассы в требованиях удаления токсичных промышленных отходов, складированных на территории Кинель-Черкассы.

В настоящее время изучаются документы по 4 фактам нарушения экологических прав граждан г. Самара. Направлены обращения в прокуратуру и другие государственные органы.

За 2006 г. опубликовано 16 статей в газетах и журналах, 7 передач по телевидению, касающихся нарушений экологических прав граждан.



Как видно из приведенного примера, результатом деятельности общественной инспекции стало широкое вовлечение граждан в решение экологических проблем города, защита их экологических прав, развитие гражданского самосознания жителей, повышение уровня эколого-правовой культуры населения, а самое главное – общественный контроль выполнил саморегулятивные функции местного самоуправления, усилив эффективность деятельности местных органов и государственного управления.

Примеры успешного взаимодействия муниципальных властей и муниципальной общественности даны также в Приложениях 27, 28, 30-32.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним относятся:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

В настоящий момент все эти формы достаточно широко используются в муниципальных образованиях. Рассмотрим некоторые примеры.

Местный референдум

Согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона №131-ФЗ местный референдум проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения.

С его помощью граждане приобретают возможность непосредственного, а значит, наиболее эффективного воздействия на формирование политики местных властей. Органы местного самоуправления, в свою очередь, получают возможность с помощью референдума сверять свои решения с мнением народа. Социальная ценность референдума заключается в его способности разрешать возникающие и предотвращать потенциально возможные конфликты между властью и обществом, и тем самым снимать напряжение в обществе, повышать доверие населения к власти.

Сложившаяся практика применения института референдума подтверждает, что именно эта форма непосредственного участия населения в местном самоуправлении является наиболее эффективным институтом с точки зрения достижения практических результатов общественных инициатив. Несколько лет назад многие эксперты не верили в то, что у местных референдумов есть будущее, пророчили им судьбу политических конструкций, предназначенных только для разрешения конфликтов между уровнями власти или политическими группировками, рассматривали этот институт как очаг разжигания конфликтов. Даже предлагали отказаться от этого института, ограничившись только всероссийским референдумом по принятию и внесению изменений в Конституцию РФ. Но практическая ценность референдума и готовность населения ответственно и осознанно принимать решения были доказаны на практике.

“ В 2002 г. в г. Сургуте был проведен референдум по вопросу необходимости дальнейшей организации троллейбусного движения в городе. Поводом для проведения референдума стала категорическая позиция Совета депутатов, считавшего использование троллейбусного движения в городе нецелесообразным и дорогостоящим.

Население согласилось с мнением представительного органа.

Сегодня пришло время оценить дальновидность такого решения. Действительно, масштабное финансирование троллейбусного движения исполнительная власть осуществляла на фоне профицита бюджета. В настоящее время ситуация кардинально изменилась и совершенно очевидно, что если глава города не угадал экономическое

развитие региона на несколько лет вперед, то референдум уберег исполнительные органы власти от ошибки, а Сургут — от экономически неблагоприятных последствий.

”

Понимание референдума не следует сводить исключительно к акту голосования, а значение — к арифметическому результату. Даже неудавшиеся попытки референдумов нередко имели серьезные социальные последствия.

“

В 2003 г. общественность г. Троицка Московской области была обеспокоена планами местных властей вырубить парк с вековыми деревьями и построить на его территории высотные здания, в связи с чем была сформирована инициативная группа по проведению референдума. Дважды, даже после сбора 2600 подписей жителей, на основании протеста прокурора в проведении референдума инициативной группе было отказано. Однако второй отказ в проведении референдума инициативная группа обжаловала в областной суд и выиграла дело.

5 декабря 2004 г. в Троицке прошел городской референдум, на котором 9466 граждан (97,67% участвующих) высказались за то, чтобы отнести лесные кварталы и поля парка к рекреационной зоне (зоне отдыха). Однако референдум признан несостоявшимся, поскольку явка населения составила 34,9%. Несмотря на то что решение референдума не имело юридической силы, Совет депутатов г. Троицка принял постановление, в соответствии с которым отнес парк к рекреационной зоне.

В настоящий момент идет утверждение Генерального плана города, местная администрация снова предпринимает попытку застроить территорию парка, считая решение Совета депутатов нелегитимным. В противовес наблюдается активизация общественной деятельности.

”

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.

Органы территориального общественного самоуправления являются надежными партнерами органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Важность такого института, как территориальное общественное самоуправление обусловлена тем, что ТОС способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа. Исходя из этого, органы местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, создавать условия для формирования и деятельности территориального общественного самоуправления.

Сегодня ТОСы реально могут стать заметными субъектами социально-экономического развития муниципального образования.

“ В Новосибирске сегодня 88 советов микрорайонов и более 16000 старших по домам, по подъездам, председателей уличных комитетов и других активистов. Они занимаются благоустройством, оказывают помощь ЖЭУ, проводят культурно-массовые и спортивные мероприятия, ведут социальную работу с ветеранами, инвалидами, малоимущими, молодежью.

В городе действует консультативный Совет по территориальному общественному самоуправлению. Актив ТОС участвует в совещаниях у глав районных администраций и ЖЭУ, вносит свои предложения при формировании планов социально-экономического развития территорий.

Активисты ТОС выступают общественными контролерами, без подписей которых не будут приняты работы по ремонту внутриквартальных проездов и благоустройству. При подготовке к зиме тосовцами проводятся рейды и обследования жилых домов.

“ Важнейшим направлением в деятельности администрации Волгограда является развитие системы территориального общественного самоуправления. Думается, что выделенные на эти цели бюджетные средства (2008 г. – 20 млн руб., 2009 г. – 25 млн руб., 2010 г. – 30 млн руб.) будут способствовать решению каждодневных жизненных проблем граждан и проблем общества соответствующей территории. Развиваются и товарищества собственников жилья.

“ До 2006 г. на территории Щекинского района Тульской области не было общественных организаций, которые совместно с органами местного самоуправления занимались бы решениями задач, существующих на определенной территории. На основании ст. 27 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. инициативная группа жителей п. Первомайский при поддержке адми-

нистрации муниципального образования р.п. Первомайский приняла решение о создании на территории поселка территориального общественного самоуправления (ТОС).

” От реализации данного проекта наиболее ощутим социальный эффект. Связано это с тем, что жители поселения видят результаты своего непосредственного участия в управлении той территории, на которой они живут и работают.

Интересно работает система городских ТОС в Тольятти, Тюмени, Красноярске, Дзержинском Московской области и многих других городах. Очень часто городские органы территориального общественного самоуправления (кроме ТСЖ как объединений собственников жилья) создаются с целью поддержания в комфортном состоянии своих подъездов и благоустройства придомовых территорий.

Примеров же развития ТОС в деревнях и селах чрезвычайно мало, если не считать широко распространенный институт старост. И тем ценнее опыт Архангельской области, где столько успешных примеров сельского развития самими жителями. Но этот опыт является ценным не только из-за его «прописки» на сельской территории. Он является сам по себе уникальным с точки зрения тех социальных технологий, с помощью которых происходит повышение социальной активности и возникает вовлеченность людей в местное развитие. Просто поразительно, каким образом в беднейших северных деревнях, где царит настроение безысходности и неверия, возникает необратимый процесс изменения сознания людей, приводящий к чувству ответственности за свою территорию, к генерированию идей по развитию и реализации этих идей на основе самоорганизации. Технологии эти разработаны и успешно опробованы с 1998 г. Институтом общественных и гуманитарных инициатив (ИОГИ), созданным Глебом Тюриным.

Опыт Архангельской области показывает, что очень действенным способом противостояния кризису на селе может быть развитие территориального общественного самоуправления, становление и «возвращение» дееспособных местных сообществ.

Сохранение сельских территорий одними административными мерами, возникшими «сверху», невозможно. Это затратный

путь, требующий огромных ресурсов, которых нет ни у государственной власти, ни, тем более, у муниципальной. Многие муниципалитеты имеют большие «дыры» в бюджете и каждый год должны что-то закрывать и урезать. При этом множество ресурсов оказывается исключенным из оборота и производства ВВП, превращаются в бросовые и зачастую разбазариваются. Происходит все это на фоне пассивного ожидания населением «нужных» ему действий власти и помощи «сверху».

Принципиально иная картина получается, если удастся возродить в той или иной деревне местное сообщество, которое проблемы этой деревни считает своими и умеет с ними справляться, действуя через созданные органы ТОС, которые, в свою очередь, тесно сотрудничают с органами местного самоуправления муниципалитета (поселения, района). Это создает не затратную управленческую модель, нацеленную на поиск эффективного и экономичного способа выхода из кризисных ситуаций, поскольку люди ищут решения, которые им самим и придется воплощать.

Ключевым элементом такой системы являются профессиональные консультанты, способные достаточно длительное время поддерживать возникшее местное сообщество небольшими социальными инвестициями. Только в этом случае система может продемонстрировать высокую эффективность, давать отдачу и экономить бюджетных средств.

Конечно, это необычайно сложная задача, но существующий архангельский опыт показывает, что ее решение реально в современной России. Всего за несколько лет работы ИОГИ удалось создать несколько десятков инициативных групп развития, из которых более тридцати получили юридический статус органов ТОС. Жители отдаленных деревень, в которых, как казалось, не оставалось надежд на будущее, объединились, поверили в себя, преодолели апатию и уныние, взялись за практические дела по преобразованию своей малой родины.

Инициативы жителей «снизу», направленные на местное развитие, так или иначе включали в орбиту деятельности и представителей органов местного самоуправления. Эти инициативы становились механизмами оптимизации системы управления и результативности местных бюджетов. Происходила адаптация существующих муниципальных систем для более эффек-

тивного и незатратного управления, выработка и принятие более экономичных и результативных решений, разграничение полномочий с различными участниками на местном уровне.

В 2001 г. были реализованы первые 11 проектов, которые на конкурсной основе получили финансовую поддержку из личного фонда губернатора области. Все сельские проекты были успешно завершены и сразу создали принципиально иную ситуацию с местным развитием в Архангельской области. За последующие 3 года было создано и реализовано еще более 40 проектов. Количество населенных пунктов, включенных в проект, постепенно росло, и к 2004 г. охватывало более 40 деревень и поселков.

Экономический эффект (при выделении суммы в 1,5 млн руб.) измеряется десятками миллионов рублей. Оказывается, можно силами деревни при выделении суммы в несколько десятков тысяч рублей восстановить уникальную колокольню XVIII в., построить мост или водонапорную башню, огромный дом, реконструировать систему отопления поселка, открыть переправу и многое другое. И человеческий, социальный эффект также очень значителен: это появление активности людей, веры в будущее и в свои силы и, в конечном итоге, это сохранение наших деревень.



В Коношском районе во многих деревнях летом воды просто нет (это советская мелиорация удружила). Огороды нечем поливать. В деревне Мелентьевская стали обсуждать, что с этим делать. Выяснилось, что есть давно пробуренная скважина. Но ее без водонапорной башни использовать нельзя. Строительство же новой башни тянет на миллион – кто его даст? Между тем в районе гниют несколько старых башен, никому не нужных. Родилась идея: собрать свою водонапорную башню из бэушных, сделать это самим, своими руками. Подумали, поузнали. Оказалось, это возможно, и местная власть готова поддержать начинание, даже отдав старые башни даром. И более того, помогла подготовить инженерные бумаги (ей это почти ничего не стоило). Так появился проект. В итоге, в этой деревне построили водонапорную башню. Трудились деревенские бесплатно. Закупили только новые трубы, разводные ключи – вся стройка обошлась в 50 тыс. руб. И теперь вода здесь есть!

В соседней деревне Фоминской такая же беда с водой. Жители решили расчистить родники, причем, сделать из них местную достопримечательность. Поставили бетонные кольца для водозабора, срубы, беседку в традиционном русском стиле, декоративную ограду. И стали заманивать туристов. Как? Родники были названы родниками любви и поцелуев. В местном ЗАГСе оставили рекламу. И новобрачные поехали. Родилась традиция. Сейчас там каждое воскресенье свадьба. Едут с райцентра. Каждая свадьба оставляет 500 руб. Для деревни это деньги. Уже и «новые русские» приезжают отдохнуть – там начали площадку для шашлыков отделявать.

Тамошний ГОС отстоял лес от вырубки, добились льгот своим ветеранам, взяли на себя обмен паспортов и многие другие дела, о которых прежде и думать не могли.

В деревне Хозьмино Вельского района идея была другая – благоустроить два дома для ветеранов войны. Поначалу это казалось сомнительным. Почему этим двум? И в чем тут развитие? Их аргумент: «Мы сделаем более красивым поселок». Эффект был невероятным. За 250 долларов, выделенных по гранту, они обшили вагонкой два дома, покрасили и украсили резными карнизами и наличниками. Живущие рядом посмотрели и задумались: надо или свои дома сделать не хуже, или. Так возникла целая «музейная» улица домов, украшенных с невероятной фантазией. Следующий проект был более практичный – решили перепахать все общественные сенокосы и засадить травой, которая даст гораздо больше зеленой массы. После этого решили модернизировать изношенную систему отопления поселка, при которой нещадно мерзли зимой и постоянно висела угроза размораживания. Трудно было найти решение этой проблемы, не легче – уговорить людей взяться за практическую деятельность. Но все же получилось! В рамках нового проекта 16 домов были отключены от изношенной отопительной системы поселка, и в них соорудили автономные мини-котельные или печи.

Люди стали топить у себя сами, а мощности поселковых котельных стало хватать на отопление школы, больницы, клуба. Экономия средств для бюджета района составила почти 400000 руб. в год. Но и семейные бюджеты сэкономили приличные деньги. И это при том, что в домах зимой появилось долгожданное тепло!

В деревне Леушинской, рядом с Хозьмино, группа женщин, создав ГОС, взяла здание запущенной котельной. Такая мертвая индустриальная коробка из кирпича, заполненная громадами ржавых котлов и труб. ГОСовки придумали сделать там шейпинг-зал. Подняли мужиков, вытащили железо, крышу, полы настелили, все покрасили, печь поставили, и теперь у них там прекрасный спортзал, вокруг которого начала роиться молодежь, которая прежде болталась без дела. А район под новый спортцентр дал полставки руководителя спортивных секций.

В соседней деревне Береза масса безработных женщин. Они решили выращивать капусту. Создали производственный кооператив. Им дали безвозвратный грант. Они капусту вырастили, продали, на полученные деньги благоустроили медпункт, обстановку, спортивную площадку для детей. И в принципе изменили ситуацию в деревне. Сейчас провели ремонт в клубе и собираются создать там информационный центр ремесел.

В старинном селе Ошевенск в 40 километрах от Каргополя места живописнейшие, много старины, но все в разрушенном состоянии, нет работы, все пьют. ГОСовцы взяли заброшенный купеческий дом XIX в. и за 2 года восстановили его исторический интерьер. Так возникла замечательная маленькая гостиница-музей. Когда ГОСовцы начинали, деревня не верила: «Какой у нас туризм?!» Но когда проект успешно довели до конца, деревенские стали проситься: «Ну, если у вас еще что-нибудь будет, вы уж нас возьмите!» Сюда уже приезжали афангельский Владыка, туристы из Москвы и даже из Америки.

В деревне Заозерье Мезенского района на самом севере области осталось всего двое ребятишек – школу собирались закрывать. Все производства закрыли. И это при почти полной изоляции от областного центра – разбитая дорога есть только зимой – 550 километров муки. За что тут браться? Стали думать, спорить. Увидели: в районе много одиноких стариков. Им нужна помощь. А что, если открыть для них дом престарелых? Нет помещения? Перевезти огромное здание закрытого детского сада из соседней деревни! Взались и за три года сделали!

В январе 2004 г. открыли дом престарелых на 14 мест. У многих местных появилась работа, место сбыта сельскохозяйственной продукции. Чтобы привлечь сюда медсестру (головная

боль даже для многих благополучных деревень), ТОСовцы отремонтировали заброшенную квартиру в общежитии и дали объявления в газетах по всей России: «Требуется медсестра с детьми. Благоустроенная квартира предоставляется». Претенденток оказалось столько, что можно было выбирать. Оказалось, что в стране полно женщин, которые мечтают уйти от пьяного мужа, да некуда. И к ним приехала одна такая – с двумя детьми-школьниками. А это значит, что и дом престарелых обеспечен медпомощью, и еще школьников добавилось. Значит, школу не закроют.

В тиньжской деревне Йоркино ТОСовские женщины уговорили деревенских мужиков поставить мост через канаву в центре села, подсыпать дорогу. Потом деревня взялась за освещение улиц, укрепление берегов от паводков, летом организовали детский лагерь для учеников художественной школы из райцентра, отреставрировали старинную избу и сделали там музей народного быта и центр ремесел для детей и взрослых.



В 2000-2004 гг. в Архангельской области при поддержке ИОГИ и активном участии сельской общественности в деревнях были реализованы следующие проекты:

- развитие пакетного пчеловодства (создание сети небольших пасек, их оборудование, обучение пасечников);
- строительство силами деревни водонапорной башни, колонки и пожарного гидранта для обеспечения своей деревни водой;
- строительство мини-рынка на автотрассе рядом с деревней для сбыта своей сельскохозяйственной, дикорастущей и прочей продукции;
- восстановление использования заброшенных и заросших земель, выращивание овощей, их реализация и инвестирование полученных средств в обеспечение клуба;
- строительство здания престарелых людей площадью более 200 кв. м в перевезенном в деревню старом заброшенном здании дома престарелых;
- создание мини-овчарни для развития породистого овцеводства;
- создание летнего художественного оздоровительного лагеря для детей с целью обеспечения занятости населения и начала развития въездного туризма;
- проведение акции восстановления квартала вырубленного леса силами местного населения и «праздника леса» с

целью экологического просвещения общества;

- создание полеводческого кооператива и выращивание капусты и картофеля на пустующих землях (3 га), инвестирование средств в ремонт медпункта;
- восстановление старинных традиционных воротных колодцев для обеспечения жителей питьевой водой и восстановление облика села для развития туризма;
- ремонт старого здания клуба, оборудование в нем спортивного зала для организации досуга молодежи и вовлечения жителей в общественную жизнь села;
- проведение краеведческого лагеря, ремонт и обновление школьного музея, выпуск брошюры (тираж 300 экз.) по распространению опыта краеведческой работы;
- ремонт заброшенного дома и создание в нем деревенского центра, ткацкой мастерской, музея и для обучения детей традиционным пинежским ремеслам;
- ремонт и декоративное украшение силами членов ТОС 2-х домов ветеранов;
- уборка двух километров пляжа от мусора и остатков сплава (провода, бревен, остатков баржи и т.п.) в центральной части исторической города;
- завершение проекта по уборке и благоустройству городского пляжа;
- создание небольшого проекта по производству биогумуса (с помощью калифорнийской червей), рекультивирование земель и их удобрение;
- строительство моста через реку шириной 40 м силами местного населения для создания постоянной связи деревни с районом;
- создание благоустроенных, оформленных в архитектурном плане 2-х водонапорных башен для круглогодичного водоснабжения качественной водой;
- создание сельхозкооператива по выращиванию и переработке экологически чистых овощей (с 5-ю постоянными и 20-ю сезонными рабочими местами);
- создание своими силами механизированной переправы в отдаленной деревне;
- перевозка неиспользуемого здания из заброшенного клуба в свою деревню для создания социально-культурного центра и медицинского пункта;
- создание гостевого дома в деревне для размещения туристов в заброшенном старинном купеческом особняке с созданием старинного интерьера;

– организация в селе информационно-методического и культурного центра для развития в селе малого предпринимательства и др.

Все эти проекты были реализованы простыми сельскими жителями, живущими на совершенно депрессивных территориях, для которых последствия кризиса имели очень тяжелые последствия (тотальная безработица, безденежье, массовый алкоголизм, потеря жизненной ориентации т.п.). Они не имели до этого опыта проектной деятельности, как правило, не обладали высоким образовательным уровнем. Тем не менее, в большинстве проектов не только были выполнены все намеченные цели, но достигнуты новые цели, о которых не думалось вначале. В некоторые из этих деревень даже стали возвращаться люди.

С началом муниципальной реформы областная власть стала предпринимать значительные усилия по развитию ТОС в архангельских деревнях. Департаменту экономического развития администрации Архангельской области поручено организовать и проводить конкурс «Сельская инициатива», основной целью которого является активизация и поддержка деятельности территориального общественного самоуправления в сельской местности. Создан Совет по ТОС при главе администрации Архангельской области.

В соответствии с законом Архангельской области от 20 декабря 2006 г. № 310-14-03 «Об областном бюджете на 2007 г.» утверждены субсидии бюджетам муниципальных образований на поддержку ТОС в сельской местности в сумме 3500 тыс. руб. Предоставление субсидии производится на условиях софинансирования за счет средств местных бюджетов, средств участников и привлеченных средств. Согласно Положению о конкурсе «Сельская инициатива» распоряжением департамента экономического развития от 20 февраля 2007 г. № 04/01р утвержден предельный размер субсидии, предоставляемой из областного бюджета на один проект, в размере 70000 руб. Примечательно, что субсидии выделяются не напрямую органам ТОС или поселениям, на территории которых ТОС образуется, а бюджетам муниципальных районов. Через органы местного самоуправления районов областные чиновники имеют возможность контролировать деятельность органов ТОС и целевое расходование выделенных субсидий.

Институт публичных слушаний, проводимых в муниципальном образовании, является важным нововведением Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правовые рамки, регламентирующие проведение публичных слушаний, позволяют говорить о новом качественном отличии института публичных слушаний от сложившегося представления о депутатских слушаниях и «парламентских» слушаниях, широко практикуемых в различных муниципальных образованиях.

Принципиальным отличием является то, что публичным слушаниям (ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ) придан статус организационной формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Анализируя нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, регулирующие вопросы организации и проведения открытых слушаний, практику их организации и проведения в муниципальных образованиях можно выделить, по крайней мере, два отличающихся друг от друга варианта подготовки, организации и проведения публичных слушаний.

Первый вариант характеризуется целесообразностью создания в муниципальном образовании специальных общественных консультативно-совещательных структур, которые будут выступать одним из ведущих «независимых» институтов, представляющих интересы (группы интересов) населения муниципального образования при подготовке и проведении публичных слушаний. Решения представительного органа муниципального образования и главы муниципального образования по всем вопросам подготовки и проведения публичных слушаний должны приниматься с учетом мнения этих совещательных органов. Такой вариант наиболее приемлем в городских округах и муниципальных районах, а также в поселениях с большой численностью населения. Вариант предусматривает не прямое через своих представителей участие заинтересованных жителей в подготовке и проведении публичных слушаний.

Второй вариант характеризуется непосредственным участием жителей в проведении представительным органом и главой муниципального образования публичных

слушаний. Такой вариант организации публичных слушаний наиболее приемлем для поселений и муниципальных районов с небольшой численностью населения и с компактной территорией муниципального образования.

По данным социологического исследования, проведенного Единым общероссийским объединением муниципальных образований, пока публичные слушания проходят в 80,9% муниципальных образований.

“*Решением Думы городского округа «Саянск» Иркутской области №041-14-43 от 02.05.2006 принято Положение «О порядке проведения публичных слушаний в муниципальном образовании «город Саянск». В соответствии с этим решением проводились слушания:*

- по обсуждению проекта Положения «О порядке проведения земляных работ на территории муниципального образования «город Саянск» (утверждено решением Думы №041-14-86 от 08.09.06);
- по обсуждению проекта бюджета на 2007 г.;
- по обсуждению отчета о выполнении бюджета 2006 г.;
- о внесении изменений в Устав муниципального образования «город Саянск» (дважды);
- о генплане города;
- о проекте ОАО «Саянскхимпласт» «Обоснование инвестиций реконструкции производства винилхлорида и поливинилхлорида с увеличением их мощности до 400 тыс. т/год по ПВХ».

”
Опрос граждан – самостоятельный институт непосредственной демократии. Опрос жителей муниципального образования проводится с целью выявления мнения жителей соответствующих территорий и его учета при принятии решений по вопросам, затрагивающим экономические, социальные, экологические и другие законные интересы населения этой территории. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ результаты опроса носят рекомендательный характер. Однако они активно используются в целом ряде муниципальных образований.

“*Для вовлечения граждан в процесс стратегического планирования, воспитания у людей понимания того, что ответственность за будущее территории лежит на гражданах, проживающих на ней, Администрация сельского поселения Гайтерское Хабаровского края совместно с Советом депутатов прово-*

дит опросы граждан по наиболее важным вопросам жизнедеятельности села. Как правило, опросы проводятся в ходе подготовки к общим собраниям, информационным встречам с главой района, заседаниям коллегий при главе сельского поселения. Проведение опросов граждан способствует укреплению связей органов местного самоуправления поселения с населением, вовлечению населения села в решение вопросов местного значения. Многие вопросы, проблемы жителей решаются уже в ходе проведения опросов, что способствует снижению социальной напряженности в селе.

За последние 6 лет администрацией села проведено 10 опросов граждан, касающихся жизнедеятельности села:

- о самообложении граждан на благоустройство села;
- о самообложении граждан на ритуальные услуги;
- о социальной занятости населения;
- о работе сельской администрации;
- об оценке деятельности главы сельского поселения;
- о торговом обслуживании;
- о медицинском обслуживании.

”
По результатам проведенных опросов принимаются решения на общих собраниях граждан, коллегиях, заседаниях Совета депутатов.

Обращения граждан в органы местного самоуправления – одна из наиболее распространенных форм участия населения в местном самоуправлении. В соответствии с законодательством Российской Федерации граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения.

Товарищества собственников жилья

Одной из ярких форм участия населения в местном самоуправлении является организация гражданами товариществ собственников жилья. Этот институт является подлинной основой гражданского общества. Институт основан на понимании гражданами общего интереса. Потенциал ТСЖ безграничен и раскрывается с каждым днем.

Именно ТСЖ сегодня на практике участвуют в принятии решений по вопросам местного значения: от установления тарифов на коммунальные услуги до благоустройства территорий.

В то же время опыт показывает, что развитие институтов гражданского общества в России сегодня всецело зависит от распространения именно этой формы организа-

ции граждан. Необходимо создать максимально благоприятные условия для организации и деятельности Товариществ собственников жилья (осуществлять ремонт жилого фонда, передаваемого в эксплуатацию ТСЖ, упрощать процедуру регистрации ТСЖ, вводить льготное налогообложение, упрощать процедуры оформления прав на земельный участок и пр.).

Уже сегодня в ряде муниципальных образований страны при поддержке местных администраций созданы Центры правовой поддержки инициатив создания ТСЖ (Мурманск, Омск, Томск, Чапаевск, Нижний Новгород). На базе данных центров граждане не только получают правовые консультации, но и обретают необходимые практические навыки по созданию ТСЖ, проведению домовых собраний в разной форме, на базе таких центров в ряде случаев осуществляется правовое сопровождение деятельности уже созданных ТСЖ.

“ В муниципальном образовании «Город Томск» с начала 2000-х гг. реализуется программа обучения наиболее активных граждан в части управления многоквартирными жилыми домами. Уже в течение семи лет органы местного самоуправления целенаправленно работают на то, чтобы собственники квартир имели элементарные знания по поводу своего жилья. В г. Томске действуют около 400 ТСЖ, ЖСК, ЖК (Приложение 33).

Территориальное общественное самоуправление значительно уступает потенциалу ТСЖ, поскольку не функционирует на профессиональной основе, не имеет стабильного независимого источника финансирования, опирается только на энтузиазм отдельных активистов.

Активная гражданская позиция жителей, их энтузиазм способствуют улучшению ситуации в муниципальных образованиях. Но существует ряд моментов, которые препятствуют активному участию населения в решении вопросов местного значения. Это недостаток знаний, некомпетентность, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения, недоверие к органам местного самоуправления, а порой просто безразличие к общим делам.

Сегодня население не имеет опыта реализации данных ему федеральным законодательством возможностей по самоуправ-

лению, удовлетворения, в первую очередь, своего личного интереса. Для этого должен быть накоплен положительный опыт по самоуправлению в каждом муниципальном образовании. Без культивирования такого положительного опыта интерес к самоуправлению не возникнет.

“ «Заразительным примером» стала деятельность территориальных общественных самоуправлений в некоторых муниципальных образованиях Московской области в 2005 г.: депутаты совместно с представителями ГОС, авторитетными членами муниципального Общественного Совета, на встречах во дворах, записывали под диктовку граждан все пожелания по благоустройству придомовой территории. Через несколько дней после таких встреч во дворах появлялись детские качели, песок в песочницах, благоустраивались места для автостоянок, осуществлялась установка домофонов и т.п. Условие для благоустройства было только одно – выбор жителями старших по дому и по подъезду, которые будут осуществлять контроль за сохранностью и целостностью установленных или отремонтированных объектов инфраструктуры.

Акция дала совершенно непредсказуемый эффект. Матери малолетних детишек (ранее самые социально неактивные и безразличные к общественной жизни), увидев соседние благоустроенные дворы, стали своими силами организовывать такие встречи, в ряде случаев сами возглавили домовые ячейки самоуправления. За полтора года созданные первичные ячейки развили у населения устойчивые навыки самоуправления. Деятельность старших по дому теперь не сводится к сбору подписей под петициями-прошениями, обращенными к власти. В частности, получили распространение опросы населения, помогающие избежать бытовых конфликтов и порчи имущества. Иногда жители благоустраивают двор своими силами, но с применением материалов и сырья, предоставленных муниципальным образованием.

” Краткий обзор взаимодействия между муниципальными властями и муниципальной общественностью еще раз подтверждает, что местное самоуправление как российское явление имеет двойственную природу. С одной стороны, это первый уровень власти, с другой – важнейший институт отечественного гражданского общества. Реальное местное самоуправление возможно только там, где население действительно

включается в решение местных проблем, готово взять на себя ответственность за жизнь в своем городе, поселке, деревне.

Однако уровень активности муниципальной общественности пока еще далеко не достаточен. Судя по данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕОМО, одной из самых серьезных проблем в реализации муниципальной реформы, руководители местного самоуправления называют недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения. Эта проблема волнует почти половину опрошенных.

Несомненно, повышение гражданственности и патриотизма, ответственности жителей за судьбы своего поселения является стратегическим направлением развития местного самоуправления, способным внести огромный вклад в развитие муниципальных образований. Для того чтобы поддержать движение в этом направлении, необходима, во-первых, системная работа, направленная на популяризацию лучшего опыта среди всего муниципального сообщества, организация в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов. Несомненно, большой вклад в осуществление этих проектов могли бы внести общероссийские и межрегиональные общественные организации. Разумеется, определенный вклад в укрепление взаимодействия между муниципальными властями и муниципальной общественностью внесет укрепление финансовых основ местного самоуправления, изменение межбюджетных отношений. Получив большие ресурсы, получив возможность планировать развитие муниципального образования на долгосрочной основе, местные власти смогут формировать и реализовывать долгосрочные программы поддержки общественных инициатив. И, наконец, третьим, немаловажным фактором, способным стимулировать рост гражданской активности в муниципальных образованиях, может стать регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальных образованиях каждого региона с последующим составлением рейтингов. После составления соответствующих методик задачу по осуществлению подобного мониторинга могли бы взять на себя региональные и местные общественные палаты.

Доверие к власти – важнейший фактор социальной стабильности

Стабильность государства во многом зависит от преемственности курса. Результаты, достигнутые Россией в последние годы, пока еще остаются достаточно хрупкими. Продолжение и развитие выбранного курса требует специальных усилий. Проводимые реформы и изменения станут необратимыми только тогда, когда в их реализацию включится все общество, каждый человек. При этом местные Главы и депутаты, как правило, являющиеся лидерами общественного мнения на своих территориях, постоянно и ежедневно, лицом к лицу взаимодействующие со множеством своих земляков, являются тем активом, который способен дойти до каждой семьи, до каждого жителя в разъяснении политики Лидера государства и задач, стоящих перед страной. В настоящее время не существует никого, кто был бы способен справиться с этой задачей лучше муниципальных властей и муниципальной общественности. Однако, для того чтобы местное самоуправление эффективно выполняло эти задачи, оно должно ощущать себя не институтом, отделенным от государственной власти, а полноценным членом команды, возглавляемой Президентом. Команды, которая хорошо понимает общие цели и осознает свои специальные задачи в общей работе. Начатый процесс укрепления единства страны, консолидации элит невозможно завершить, не включив в него огромную армию глав и депутатов местного самоуправления, а главное – лидеров муниципальной общественности.

Другое условие сохранения преемственности – последовательная и массовая кадровая политика, при которой руководители, приходящие на высокие государственные посты, уже прошли хорошую школу управления на нижних ступенях власти и при этом ощущают себя членами той самой команды, о которой говорилось выше, зарекомендовали себя как эффективные управленцы, способные к конструктивному командному взаимодействию. Массовое «выращивание» таких управленцев станет лучшей гарантией от появления случайных людей, готовых разворачивать курс страны в соответствии со своими капризами или узкокорыстными интересами.

Органы местного самоуправления являются прекрасной управленческой школой, которая, при организации соответствующей системы, могла бы поставлять подготовленные кадры для органов государственной власти, сохраняя, таким образом, преемственность власти.

Наконец, важнейшим фактором социальной стабильности является тот имидж власти, который формируется в результате деятельности властей всех уровней. Органы местного самоуправления – наиболее приближенный к людям уровень власти и, фактически, являются «приемной власти»: именно по их работе большинство граждан судит о власти в целом.

Как отмечал Глава Печерского сельского поселения Смоленского района Смоленской области А.Г.Козлов: *«В сознании людей понятие «власть» связано с тем учреждением этой власти, которое находится рядом с ними, в их родном селе. Именно от уровня работы этой местной власти зависит социальное самочувствие граждан. Если в Администрации сельского поселения гражданин сможет получить необходимую ему информацию или консультацию, если ему удастся решить все вопросы, находящиеся в компетенции местной власти, то его позитивное отношение к местной власти переходит и на отношение к власти государства в целом. В том числе и на отношение к Президенту, который эту власть формирует. Чем больше вопросов будут решаться в органах местного самоуправления, тем лучше граждане будут относиться к своему Государству, к своему Президенту.»*

Поэтому успех реформы местного самоуправления напрямую влияет на социальное самочувствие и гражданскую активность населения, в том числе – на явку избирателей во время выборов».

Опросы показывают, что большая часть проблем, волнующих граждан в наибольшей степени, относится к компетенции местных властей.

Доверие к органам местного самоуправления обеспечивает доверие населения к власти.

Однако сегодня в России сложилась уникальная ситуация. Уровень популярности и доверия народа Президенту близок к разумному максимуму, в некоторых регионах он достигает 80% .

Актуальные проблемы	%
рост цен, низкий уровень жизни	48,7
рост стоимости ЖКХ, квартплаты	30,1
плохое состояние ЖКХ	26,1
социальная несправедливость, отрыв богатых от бедных, разделение пенсионеров	23,1
отсутствие работы	18,1
плохая работа местных властей, безразличие к людям, бюрократия, коррупция	17,5
проблемы благоустройства, освещение, уборка территории, дороги	13,5
плохое медицинское обслуживание	13,2
рост пьянства, подпольная торговля самодельной водкой	12,2
рост наркомании	11,4
отсутствие перспектив у молодежи	10,9
неустроенность досуга, культурного отдыха, нет заботы о молодежном досуге	10,2
отток населения, специалистов, молодежи из родных мест	7,5
рост преступности и бытового хулиганства	7,1
плохая работа транспорта	6,3
запущенность сел, вымирание деревень	6,3
запущенность сельского хозяйства	5,7
ухудшение экологии, загрязнение природы, воздуха, водоемов	5,4
вырубка и воровство леса, воровство металлов	5,2
остановка промышленности	3,2
плохая бытовая сфера, мало магазинов, мастерских, низкая культура обслуживания	2,8
скупка земельных паев	2,4
мало информации о жизни района, области, страны	2,3
плохая телефонная связь	1,1

Позитивные тенденции в развитии государства население связывает не с деятельностью правительства, не с работой Государственной думы, властью вообще, а лично с деятельностью В.В.Путина на посту Президента и проводимой именно им политикой.

Когда речь заходит о повседневных проблемах простых граждан, рейтинг власти значительно снижается, а степень доверия колеблется в пределах 30-35% .

Оценка деятельности органов государственной власти области (%):

«положительно»	13,9
«скорее положительно»	23,2
«скорее отрицательно»	18,6
«отрицательно»	18,1
«затрудняюсь ответить»	26,1

Оценка деятельности органов местного самоуправления (%):

«положительно»	11,1
«скорее положительно»	20,1
«скорее отрицательно»	21,7
«отрицательно»	23,3
«затрудняюсь ответить»	23,7

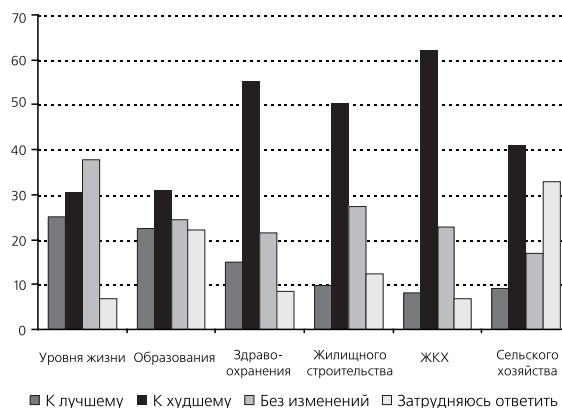
Закономерен вопрос: *В чем источник недоверия?*

Безусловно, низкая оценка деятельности местных властей является объективным отражением состояния дел в муниципальных образованиях. Сложный переход от советской экономики к экономике настоящего периода, продолжительное безденежье местных бюджетов серьезно подорвали авторитет власти, систему жизнеобеспечения и экономику муниципальных образований. Многочисленные проблемы в реализации реформы местного самоуправления (Приложение 34) не могут не отражаться на качестве работы местных властей. Раздражение, которое испытывает население, ежедневно сталкиваясь с плохим качеством работы городских и поселковых служб, разбитыми дорогами и ветшающими домами, неизбежно переносится на власть в целом. При этом проблемы в реализации реформы, в первую очередь, отсутствие реальных полномочий у глав поселений, средств на реализацию этих полномочий у подавляющего большинства муниципальных образований, а, зачастую, и конфликты с земляками, возрастающее давление прокуратуры и других надзорных органов, требующих исполнения полномочий, несмотря на отсутствие возможностей, привело к тому, что привлекательность работы в качестве муниципального руководителя резко снизилась. На муниципальных выборах 2005 г. во Владимирской и Ивановской областях в ряде сельских муниципальных образований не было зарегистрировано ни одного кандидата на пост главы, региональные власти вынуждены были уговаривать баллотироваться, и речь не могла идти об отборе.

Однако, несмотря на многочисленные проблемы, жизнь в муниципальных образованиях, как и в стране в целом, все-таки изменяется к лучшему. И если еще 5-7 лет назад основная часть наказов будущим мэрам была из разряда: «Дайте горячую воду, хотя бы на час в день», то сейчас пожелания носят качественно другой характер, население следит за химическим составом воды и среднесуточной температурой батарей. Исчезли задержки выплат заработной платы в бюджетной сфере и пенсий.

Статистика и логика событий говорит об улучшении жизни, однако, доверие к местной власти не увеличивается.

Оценка изменений, произошедших в результате деятельности органов местного самоуправления в сферах (по области в целом, в % к общему числу опрошенных)



Однако экспертный опрос и ряд проведенных фокус-групп в регионах России показал, что наиболее слабыми местами муниципальных властей является неумение, а иногда нежелание, «рассказывать о том, чем они заняты».

Ситуацию усугубляет неумение местных властей работать со СМИ, а зачастую и позиция федеральных СМИ, которые уделяют крайне мало внимания текущей работе по обеспечению жизни граждан и сосредоточены, главным образом, на освещении скандалов и проблем, связанных с местным самоуправлением.



Анализ активности центральных СМИ в отношении ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ в феврале – марте 2007 г. позволяет сделать вывод, что Центральные СМИ обращают свое внимание на глав городов-столиц субъектов РФ, как правило, в том случае, если информация носит скандальный или негативный характер.

Всплеск информационной активности по отношению к ряду мэров в рассматриваемый период также был вызван выборами в законодательные собрания регионов. Особое внимание СМИ в этих случаях уделяли противостоянию мэров и губернаторов, являвшихся представителями конкурирующих на выборах партий (Информационно-аналитический отчет по сообщениям СМИ, подготовленный информационно-аналитической системой «Медиа-логия») (Приложение 17).



Следует отметить, что многие местные руководители всерьез борются за укрепление имиджа власти и повышение доверия населения и достигают в этом направлении серьезных успехов.

“ С целью повышения доверия горожан к органам управления в г. Красноярске разрабатываются современные механизмы и формы, усиливающие возможность участия различных групп населения в принятии решений по вопросам городской жизни. Это осуществляется посредством создания переговорных площадок, дискуссионных клубов на городском и молодежном форумах, системы поддержки социальных проектов, разрабатываемых и реализуемых общественностью города. За годы реализации муниципального гранта поддержано более пятисот социальных проектов. Совместными усилиями общественных организаций и органов МСУ в городе организуются клубы по месту жительства, обустраиваются дворы и спортивные площадки, создаются школьные музеи, решаются многие проблемы общественной жизни. В итоге усиливается включенность жителей Красноярска в решение вопросов местной жизни, повышается уровень гражданской активности, растет их доверие к органам управления. Огромное влияние на создание положительной эмоциональной атмосферы в городе, роста доверия к органам власти создают значимые общегородские события: международные музейные биеннале, городской карнавал, фотовыставки, общественное движение «Здоровый мир», зимний Суриковский фестиваль искусств, проект «Суриковские версты».

“ Для повышения доверия к власти органами местного самоуправления Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа организовано своевременное и качественное рассмотрение письменных и устных обращений граждан. Помимо рассмотрения письменных обращений граждан, в администрации Сургутского района ведется практика приема граждан по личным вопросам главой района, заместителями главы района.

Проводятся:

- выездные приемы заместителей главы района и руководителей отраслевых (функциональных) органов администрации Сургутского района;
- встречи главы Сургутского района с жителями населенных пунктов Сургутского района.

Жители района имеют свободный доступ на официальный сайт администрации Сургутского района, где каждый может задать свой вопрос главе Сургутского района и получить на него компетентный ответ.

Обращения граждан носят, как правило, частный характер. Наиболее часто задаваемые вопросы – это вопросы, ка-

сающиеся жилищных проблем, жилищно-коммунального хозяйства и социального обеспечения.

В печатных и электронных средствах массовой информации периодически публикуются аналитические материалы о реализации реформы местного самоуправления, информация о работе функциональных (отраслевых) органов администрации Сургутского района. На телевидении проводятся пресс-конференции, диалоги в прямом эфире между руководителями органов местного самоуправления и гражданами Сургутского района для разъяснения жителям района их прав и обязанностей, изменений в законодательстве, информация о ходе реформы.

В период с 2004 г. по настоящее время главой района было проведено 58 встреч с жителями Сургутского района. Общее количество вопросов, заданных на встречах, – 1484.

” Анализ проведения выездных приемов и встреч главы района с населением показывает, что данная практика повышает уровень доверия населения к власти, а также информированности и правового сознания населения о происходящих изменениях в той или иной сферах жизнедеятельности Сургутского района, округа и страны в целом.

“ В поселке Томилино Люберецкого района Московской области (городское поселение с численностью 32 тыс. человек является одним из самых крупных поселков Московской области, превышающим по числу населения и решаемым социально-экономическим задачам ряд городских округов Московской области) в рамках работы по повышению доверия к муниципальной власти и обратной связи с населением поселка с 2001 г. издается бесплатная газета «Томилинская Новь». Общий тираж газеты составляет 10000 экз., с периодичностью выхода 2-3 раза в месяц. Администрация, как учредитель указанной газеты, определяет следующие направления ее деятельности:

- информирование населения о событиях муниципального и российского масштаба;
- обратная связь с населением, обмен мнениями, формирование и учет общественного мнения в поселке Томилино;
- публикация решений, отчетов о проделанной работе и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

”

В 2006 г. в администрацию поступило 1142 обращения граждан, что составило 3,6% от численности населения поселка. На приеме по личным вопросам глава поселка принял 239 человек.

“

В Саянске информирование о деятельности органов местного самоуправления осуществляется через средства массовой информации: общегородскую газету «Саянские зори», газету «Новые горизонты» и местное телевидение «12 канал», с которыми администрация сотрудничает на договорной основе. В 2006 г. открыт официальный сайт администрации. На страницах городской газеты «Саянские зори» действуют рубрики: «Хочу спросить у власти», «Примите к сведению» (публикации ответов на вопросы граждан), «Городская казна», «Официальная информация», «Советует юрист», «Управление городским имуществом», «Права потребителя». Исполнительный орган местного самоуправления ведет активную работу с населением: отчеты, прямые линии, пресс-конференции мэра и специалистов администрации, консультации и др.

”

Однако без целенаправленной государственной политики, целью которой будет являться повышение доверия к местным властям, муниципалы вряд ли добьются результатов в ближайшее время.

Политика повышения авторитета местных властей должна включать 4 основных направления:

1. Создание условий для полноценной работы органов местного самоуправления, в первую очередь – укрепление финансовых основ, уточнение списка полномочий, ликвидация проблем с муниципальным имуществом.
2. Изменение отношения к местному самоуправлению со стороны руководителей органов государственной власти. Местное самоуправление должно восприниматься не как некий малопонятный и отделенный от государства институт, а как важнейшее звено реализации всех государственных программ. Реальное участие органов местного самоуправления в федеральных программах, с одной стороны, обогащает разработчиков и реализаторов программ опытом специалистов, занимающихся реальным управлением городского хозяйства, с другой – придаст органам местного самоуправления дополнительные функции, ресурсы власти, а, следовательно, авторитет.

3. Повышение уровня компетенции руководителей местного самоуправления. Системная работа по подготовке и переподготовке руководителей органов местного самоуправления, депутатов, муниципальных служащих требует серьезных затрат и невозможна без привлечения средств федерального бюджета. Средства необходимо предусмотреть и, при этом, четко прописать конечные результаты, которые должны быть получены. Такие результаты должны, безусловно, измеряться не количеством открытых центров или подготовленных методических пособий, как это происходит сейчас, а количеством реально обученных представителей местных властей. Безусловно, необходима реформа системы подготовки и переподготовки кадров для местного самоуправления.
4. Информационная составляющая видится в создании программы информационной поддержки развития местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях. Наличие аналогичных программ позволило практически безболезненно осуществить пенсионную реформу и минимизировать негативные моменты монетизации льгот. Задачи, которые сегодня решает местное самоуправление, не менее значимы для населения страны, чем пенсии или льготы: это и распоряжение муниципальным имуществом, строительство социальных объектов и дорог, и вопросы социального обеспечения населения. Населению нужно объяснить суть и доказать необходимость реформы местного самоуправления и жилищно-коммунального хозяйства. Опросы показывают, что граждане желают знать не только о достижениях и успехах, но и о том, почему не решается та или иная проблема и когда эта проблема будет решена. Информационный вакуум ведет к недоверию, так как, во-первых, население не понимает, кто и за что отвечает и кто и какие проблемы решает. Помимо прочего, информационные программы поддержки развития местного самоуправления помогли бы ликвидировать неразбериху в представлении о власти у населения и сделать деятельность власти прозрачной, а следовательно, более публичной и легитимной.

Почему ресурсы местного самоуправления не используются в полной мере?

Эффективная стратегия руководства страной, реализуемая в последние годы, позволила преодолеть кризис, началось поступательное развитие страны. Однако местное самоуправление пока не заняло в этом движении заметного места. Муниципальный ресурс до сих пор не оценен по достоинству. Сегодня, к сожалению, муниципалы как единый субъект исключены из процесса обсуждения важнейших решений, в том числе и тех, которые напрямую касаются их обязанностей. Многие чиновники отказываются рассматривать местное самоуправление как полноценного партнера в осуществлении стратегии развития страны. А это может, в свою очередь, создать серьезную угрозу дальнейшему поступательному развитию страны и в конечном итоге стабильности государства.

Кроме этого, реформа местного самоуправления сталкивается с целым рядом серьезных проблем, которые препятствуют слаженной и эффективной работе органов местного самоуправления и требуют скорейшего разрешения на федеральном уровне.

Анализ проведенных Общероссийской общественной организацией «Всероссийский Совет местного самоуправления» конференций, форумов, семинаров, совещаний по проблемам местного самоуправления, писем от муниципалитетов (часть из них дана в Приложениях 9-26) данных профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, Министерства регионального развития РФ, Общественной палаты РФ, а также Фонда «Институт экономики города», Центра фискальной политики и других позволил выявить 3 основные группы проблем.

1. Проблемы осуществления полномочий органами МСУ

Во-первых, сам по себе «закрытый» перечень полномочий муниципальных образований вызывает массу вопросов. Учитывая существенные различия в условиях осуществления местного самоуправления на разных территориях, огромные различия между муниципалитетами разного типа и тот факт, что местные власти по факту отвечают за все, что происходит на территории, попытка ограничить их функции закрытым перечнем приводит к правовым

коллизиям и проблемам, существенно ограничивает инициативу местных властей.

Кроме того, первые годы реализации реформы выявили целый ряд проблем, существующих в сфере реализации полномочий органов местного самоуправления:

- недостаточно урегулированы отношения органов местного самоуправления поселений с органами местного самоуправления муниципальных районов;
- недостаточная точность разграничения полномочий различных уровней власти по решению «пересекающихся» вопросов ведения;
- несбалансированность местных бюджетов;
- отсутствие объективных нормативов затрат на решение вопросов местного значения;
- несоответствие состава муниципального имущества перечню вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления;
- проблемы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (недостаточность финансовых средств и несвоевременность их поступления);
- и т.д. (Приложение 34).

2. Проблемы становления и развития экономических основ местного самоуправления

Местные бюджеты формируются за счет налоговых доходов, закрепленных бюджетным Кодексом, а также дополнительных нормативов отчислений по налогам. В течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц. Закрепление за местными бюджетами данных видов налогов фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств. Собственные налоговые доходы составляют крайне незначительную часть местных бюджетов, в среднем свыше 50 % доходной части бюджета муниципальных образований формируется за счет помощи из вышестоящих бюджетов. При этом построению эффективных межбюджетных отношений препятствует отсутствие объективных расчетов по реальным расходам муниципальных образований.

Проблемы усугубляются тем, что увеличение количества вопросов местного значения и объема полномочий органов мест-

ного самоуправления по их решению не сопровождается адекватными изменениями в бюджетном и налоговом законодательстве. В силу ряда обстоятельств муниципальные образования лишены возможности наращивать свои доходы:

- в силу сложности и дороговизны процедур положение о самообложении граждан практически не работает;
- недостаточно урегулированы некоторые вопросы в области земельных и имущественных отношений, что негативно сказывается на сборе земельного налога и налога на имущество физических лиц;
- налоги на деятельность юридических лиц поступают в местные бюджеты в крайне ограниченном объеме (а в бюджеты поселений почти совсем не поступают), что не позволяет увеличивать доходы за счет развития экономики муниципальных образований;
- и так далее (подробный анализ см. в Главе 4).

В результате большинство муниципальных образований столкнулось с острым финансовым кризисом. На сегодняшний день не более половины их реальных расходов обеспечено доходами. Об этом свидетельствуют исследования, проведенные Счетной палатой и Всероссийским советом местного самоуправления, данные Контрольно-счетного управления Администрации Президента.

Прибавьте к этому серьезные долговые обязательства муниципальных образований, накопленные в том числе за период, предшествующий настоящей реформе местного самоуправления, – и вы получите истинную картину финансовой обеспеченности местного самоуправления.

3. Проблемы осуществления реформы местного самоуправления

- Организационное, методическое, информационное и финансовое обеспечение.

Недостаточное обеспечение методическими материалами, организационной техникой, базами данных (в муниципалитетах зачастую отсутствуют общепризнанные программные продукты и программное обеспечение управления финансами, что не позволяет расширить сферу применения новых информационных технологий и снизить трудозатраты в бюджетном процессе); отсутствие

средств на описание границ муниципальных образований; незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю и т.д.

- Правовое обеспечение (пробелы и коллизии в законодательстве о местном самоуправлении).
- Кадровое обеспечение.

На последней проблеме хотелось бы остановиться подробнее. Значительное увеличение количества муниципальных образований привело к тому, что множество избранных местных глав и депутатов не имеют необходимого профессионального опыта и знаний, а зачастую – и высшего образования. В условиях комплексной реформы, когда к тому же законодательство меняется непрерывно (только с момента принятия 131-ФЗ поправки в него вносились более 20 раз), квалификация должностных и выборных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих становится ключевым условием эффективного функционирования муниципалитетов. Поэтому во многих муниципалитетах проводятся мероприятия, направленные на повышение квалификации сотрудников администраций.



В администрации городского округа Саянск муниципальных служащих 91. Из них имеют: высшее образование – 90%, среднее профессиональное – 8%, среднее образование – 2%. Количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации в 2006 г. 16 человек. Запланировано в 2007г. обучить на курсах повышения квалификации 20 муниципальных служащих, в первом полугодии 2007г. прошли обучение – 8 человек за счет средств областного бюджета по программе «Муниципальная служба» в Иркутском техническом университете. Получил высшее образование 1 муниципальный служащий.

Обучается в ВУЗах 3 человека, из них двое получают 2-е высшее образование. Обучаются в аспирантуре 2 человека.

В целях развития и приобретения муниципальными служащими новых знаний, умений и навыков, обеспечивающих эффективное выполнение ими должностных обязанностей, издано распоряжение мэра городского округа №106-53-32 от 24.04.07 «О проведении семинаров». Данное распоряжение обязывает всех муниципальных служащих, обучившихся на курсах повышения квалификации, отчитаться и провести семинар с коллегами. Семинары проводятся два раза в

месяц, во вторую и четвертую пятницу, согласно плану. В администрации городского округа утверждено Положение о порядке организации и проведения переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, замещающих муниципальные должности муниципальной службы. В соответствии с данным положением ежегодно мэром городского округа утверждается план повышения квалификации. Администрация города взаимодействует по вопросу обучения муниципальных служащих с УКЦ при ФЭФ БГУЭП. Договор на обучение муниципальных служащих заключался с Саганским филиалом Московского государственного гуманитарного института по программе «Муниципальные служащие». Прошли повышение квалификации по этой программе 22 человека. В 2007 г. повысили квалификацию по программе «Информационные технологии» в ресурсном центре города 14 человек.

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, определяются должностными инструкциями, которые разрабатываются в соответствии с распоряжением мэра городского округа №100 от 17.09.02 ежегодно по утвержденному плану, в соответствии с Положением «О порядке проведения аттестации муниципальных служащих», утвержденном постановлением главы администрации №110-37-310 от 21.04.04, проводится аттестация муниципальных служащих. В целях стимулирования успешного и добросовестного исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей, стремления к личному росту постановлением мэра городского округа №110-37-225 утверждено Положение о порядке поощрения муниципальных служащих.

В администрации г. Хабаровска подбор кадров осуществляется по отраслевому принципу на конкурсной основе с учетом квалификационных требований, предъявляемых к должностям муниципальной службы. Такой подход обеспечивает замещение вакантных муниципальных должностей высококвалифицированными специалистами, имеющими образование и опыт работы в соответствующей отрасли, что позволяет структурным подразделениям администрации города оперативно и качественно выполнять конкретные задачи по решению вопросов местного значения.

С целью повышения эффективности исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей, создания условий для реализации прав каждо-

го муниципального служащего на профессиональное развитие, а также их подготовку к выполнению новых функциональных обязанностей в администрации г. Хабаровска проводится профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих за счет средств местного бюджета. Программы обучения включают в себя актуальные вопросы по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Налогового, Бюджетного, Жилищного, Градостроительного кодексов, нормативных правовых актов Правительства РФ, законов Хабаровского края и муниципальных правовых актов, которые формируются, исходя из потребностей муниципальных служащих в обновлении своих профессиональных знаний, на основании предложений руководителей структурных подразделений (Приложение 8).

”

С указанной проблемой тесно связаны вопросы привлечения на муниципальную службу молодых специалистов. Существующие в настоящее время размеры оплаты труда муниципальных служащих приводят к оттоку наиболее квалифицированных кадров. Муниципалитеты самостоятельно пытаются решить эту проблему. И в этом плане интересен опыт г. Нягани Ханты-Мансийского автономного округа.

“

В Нягани утвержден план муниципального заказа на подготовку специалистов высшего и среднего образования для нужд города на 2007 г. Согласно плану еще 56 выпускников няганских школ в 2007 г. начнут обучение за счет бюджета города.

Инициатором этого уникального в округе проекта подготовки специалистов по заказу города выступил глава Нягани Александр Рыженков в 2001 г. Первыми, кто имел возможность учиться за счет города по выбранной ими специальности, были выпускники-медалисты. С 2003 г., согласно положению, муниципальный заказ значительно расширил возможности выпускников на участие в нем. На сегодняшний день, помимо медалистов, за счет бюджета города каждый год обучаются около сорока человек.

Преимущественным правом учиться за счет бюджета города, согласно утвержденному положению, пользуются успевающие выпускники из числа льготных категорий горожан. А основными условиями являются хорошая успевае-

мость студентов и последующая отработка в Нягани. Кроме того, во время летних каникул все «заказные» студенты проходят муниципальную практику на предприятиях города, а также на летних оздоровительных и спортивных площадках, где оказывают ощутимую помощь в городском хозяйстве и в организации досуга детей в летний период.

Каждый новый план муниципального заказа формируется по специальностям, которые заявляют муниципальные предприятия, организации и учреждения, с учетом перспектив развития города, как минимум на время обучения. Так, в 2007 г. в плане заявлена подготовка врачей, музыкантов, IT-технологов, специалистов по обслуживанию летательных аппаратов, журналистов, строителей, воспитателей детских садов и прочее, всего 23 специальности.

В июне 2007 г. 29 студентов завершат обучение. Среди них врачи, инженеры, менеджеры, юристы, специалисты других профессий, которые требуются в городе. Многие из них уже в процессе учебы определились с трудоустройством в Нягани.

По мнению главы города, практика муниципального заказа помогает вернуть молодежь Нягани после получения образования в родной город дипломированными специалистами, где они получают гарантию трудоустройства по специальности и перспективу профессионального роста, а предприятия и учреждения получают квалифицированные кадры по необходимым специальностям. Кроме того, это серьезная социальная поддержка для детей из социально незащищенных семей в плане получения образования и гарантированной работы.



Какие же из указанных выше проблем местного самоуправления являются наиболее важными и требуют первоочередного решения?

По данным социологического исследования, проведенного с февраля по апрель 2007 г. Единым общероссийским объединением муниципальных образований при организационной поддержке региональных советов муниципальных образований, мнения респондентов по данному вопросу распределились следующим образом:

Интересным в данном опросе является тот факт, что важнейшими проблемами реализации местного самоуправления опрошенные руководители считают пассив-

Наиболее важные и требующие первоочередного решения проблемы местного самоуправления	%
Недостаточность финансовых ресурсов, закрепленных за муниципальным уровнем власти	82,9
Недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения	48,8
Усложненный механизм межбюджетных отношений	38,2
Слабость института поддержки местного самоуправления	34,8
Недостаточная квалификация муниципальных кадров	34,5
Противоречия в законодательном регулировании местного самоуправления	32,4
Нерешенность вопросов разграничения имущества	23,6
Нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти	22
Незаинтересованность региональных органов власти в усилении местного самоуправления	19,9
Уязвимость глав местного самоуправления	18,3
Слабость представительных органов местного самоуправления	16,8
Недостатки системы подготовки муниципальных кадров	12,1
Недоверие населения органам местного самоуправления	8,6
Политизация местного самоуправления	6,7
Отчужденность местного самоуправления от населения	1

ность населения и **слабость института поддержки местного самоуправления**. Вовлечению населения в реализацию самоуправления мы посвятили целый раздел. Муниципалы активно работают в этом направлении и готовы рассказать об интереснейших наработках.

Что же касается создания институтов поддержки местного самоуправления, то эта проблема представляется значительно более сложной. В первую очередь потому, что ее решение не под силу одному, отдельно взятому муниципалитету и требует консолидации муниципального сообщества.

Существующие региональные и межрегиональные ассоциации, союзы и советы муниципальных образований, общероссийские организации и т.д. оказывают муниципальным образованиям помощь по целому ряду направлений. Это обмен опытом, организационная поддержка органов местного самоуправления, методическая, информационная, консультационная, экспертная помощь, лоббирование интересов муниципальных образований и т.д. Но этого недостаточно. Необходимо создать институциональные механизмы, которые могли бы обеспечивать обмен мнениями между государственной властью и органами местного самоуправления. Такими механизмами мог-

ли бы стать «Муниципальный Совет» при Президенте РФ, «Муниципальная комиссия» при Правительстве РФ и «Муниципальный Совет» при Председателе Государственной Думы Российской Федерации.

Муниципальное сообщество лишено возможности участвовать в обсуждении путей реализации важнейших решений, не существует институциональных механизмов, обеспечивающих обмен мнений между государственной властью и органами местного самоуправления.

Общеизвестно, что каждому праву должна корреспондировать обязанность. Чтобы право населения на местное самоуправление стало реальностью, необходимо серьезное соблюдение обязанностей. И, прежде всего, со стороны государства. Однако государство до настоящего времени не создало необходимых условий для реализации этого права. Это приводит к целому спектру системных конфликтов во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением, что в последующем может создать угрозу и риски стабильности, последовательности и преемственности социально-экономического развития регионов и государства в целом.

Создание необходимых условий для реализации права населения на местное само-

управление и решение существующих проблем не только позволит органам местного самоуправления достойно и четко обеспечивать жителям социальные гарантии в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Это позволит муниципальным образованиям развивать производства, привлекать бизнес, инвесторов, расширять налогооблагаемую базу, т.е. даст тот самый долгожданный стимул к развитию, устранив изживенческие настроения. У муниципальных образований появится смысл зарабатывать, поскольку от этого напрямую будет зависеть объем средств местных бюджетов.

Будут созданы условия для решения ключевых задач: повышения качества жизни людей, реализации конституционных гарантий, обеспечения развития территорий, повышения ответственности власти и обеспечения реальной возможности каждому жителю спросить с власти за надлежащее выполнение своих обязательств, а следовательно, обеспечения безопасности населения.

Государство в лице местного самоуправления получит исключительный ресурс для проведения целенаправленной социальной политики, обеспечения развития страны, последовательного экономического роста.

Глава 2

Повышение качества жизни граждан

Важнейшая задача государства и осуществляемых в стране реформ – повышение качества жизни граждан. Об этом постоянно напоминает Президент. Он же обозначает важнейшие задачи, которые необходимо обеспечить: «Это – высокий уровень жизни в стране, жизни – безопасной, свободной и комфортной». Не уставая говорить о сбережении человека, Владимир Владимирович подчеркивает, что создание нормальных условий жизни в стране – не только прекрасный идеал, к которому стоит стремиться. Это – ключевое условие выживание страны и народа: *«Главный конкурентный капитал, главный источник развития страны – это ее граждане. Для того чтобы страна стала сильной и богатой, необходимо сделать все для нормальной жизни каждого человека, человека, создающего качественные товары и услуги, создающего культурное достояние державы, создающего новую страну»* (Послание 2004 г.).

Местное самоуправление – партнер государства в социальной политике

Анализ социально-экономической ситуации современной России позволяет с уверенностью сказать: да, действительно, власть многое сделала. Сокращена налоговая нагрузка на экономику и на граждан, законодательно усовершенствовано использование природных ресурсов, в значительной степени упорядочен бюджетный процесс с ориентацией на результат, созданы предпосылки для стимулирования инвестиций в производственную инфраструктуру и в развитие инноваций, разграничены полномочия между уровнями власти и дан старт реформы местного самоуправления. Рост заработной платы в бюджетной сфере, дополнительные инвестиции в развитие стратегически важных территорий, создание правовых условий для эффективного противодействия терроризму, повышение социальных гарантий военнослужащим и сокращение срока службы по призыву, начало демографического проекта – все эти и многие другие задачи, сформулированные в Посланиях

Федеральному Собранию, достигнуты и стали реальностью.

Однако ошибкой было бы обольщаться тем, что люди удовлетворены сегодняшней стабильностью. Конечно, сегодня у людей есть что беречь, за что стоит работать и обеспечивать себя и свою семью. Но в то же время они ждут перемен к лучшему. Причем перемен безопасных, без социальных взрывов и потрясений. Степень ожидания таких перемен от власти очень высока. И оценка деятельности органов власти и управления, а следовательно, и уровень поддержки, и вопрос о преемственности государственной политики и о нашем общем будущем будет решаться населением прежде всего по позитивному и безопасному изменению своего уровня жизни, росту благосостояния той территории, на которой они проживают. Изменению, согласованному с логикой здравого смысла, с устоявшимися правилами совместного человеческого бытия и нормальных человеческих ценностей.

Глава муниципального образования Печерское сельское поселение Смоленского района Смоленской области А.Г. Козлов: *«Успех реформы местного самоуправления напрямую влияет на социальное самочувствие и гражданскую активность населения, в том числе – на явку избирателей во время выборов. Для достижения этих целей органы местного самоуправления должны были быть существенно укреплены в части передаваемых им полномочий и финансового обеспечения».*

Наведение порядка в стране позволило сконцентрировать ресурсы для решения наиболее острых социально-экономических проблем. Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: *«Сегодня наши основные усилия направлены именно на те сферы, которые прямо определяют качество жизни граждан. Реализуются национальные проекты в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном строительстве. Рассчитываю, что концентрация ресурсов на действительно перспективных направлениях позволит России получить ощутимые резуль-*

таты уже в ближайшей, а не в отдаленной перспективе».

Таким образом, одной из основных задач на ближайшее время является обеспечение нового качества жизни граждан путем продолжения приоритетных национальных проектов, дальнейшего и значительного повышения заработной платы, пенсий, оказания помощи гражданам в решении жилищной проблемы. Очевидно, что решение этой задачи невозможно без поддержки институтов гражданского общества, стимулирования социальной активности и мобильности, продвижения общественных инициатив.

Начаты масштабные национальные проекты: открываются современные больницы и школы, строятся новые дома и дороги, развивается сельское хозяйство. Государство заботится о будущем – реализуется программа возрождения нации. «Материнский капитал», «Родовой сертификат», растущие детские пособия стали первыми шагами в новой демографической политике государства. В стране начала расти рождаемость. Люди вновь могут планировать свое будущее и будущее своих детей. Приняты законы, направленные на формирование рынка доступного жилья.

Однако успех реализации национальных проектов будет зависеть, как неоднократно отмечал Президент России В.В. Путин, от совокупности усилий всех уровней власти и управления. Только за счет средств федерального бюджета накопившиеся в этих сферах проблемы не решить.

Национальные проекты – это векторы, направления, на которых следует сосредоточить усилия. А основная финансовая нагрузка лежит на регионах и, особенно, на местном самоуправлении. Ведь в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ повседневное решение вопросов жизнеобеспечения, а следовательно, обеспечение качества жизни населения России, осуществляет именно система местного самоуправления.

Как институт власти местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, в том числе в таких жизненно важных сферах, как охрана здоровья, образование, обеспечение жилищно-коммунальными услугами и прочее, и прочее.

Одновременно оно организует и осуществляет взаимодействие с органами государственной власти, предприятиями, органи-

зациями, находящимися на территории, создавая механизмы управления развитием муниципального образования и становясь активным участником этого процесса. При этом система местного самоуправления сама по себе – один из крупнейших субъектов экономической деятельности.

Она же является самым массовым и реально действующим институтом гражданского общества. Того самого гражданского общества, которое должно стать опорой в работе всех уровней власти над перспективами, открывающимися перед нашей страной.

Эти три составляющие: власть, гражданское общество и субъект экономики, больше нигде в одном лице не встречаются. Именно поэтому местное самоуправление является исключительным ресурсом государства, управленческим механизмом для обеспечения развития в целях повышения качества жизни граждан Российской Федерации.

Основные показатели качества жизни и роль местного самоуправления в их реализации

Качество жизни – многогранное понятие, включающее в себя такие показатели, как:

- уровень жизни, обусловленный, в первую очередь, доходами;
- уровень безработицы;
- продолжительность жизни, динамика заболеваемости, рождаемости, смертности;
- обеспеченность граждан жильем и его качество;
- развитие социальной инфраструктуры;
- степень социальной защищенности населения;
- уровень образования населения и доступность образовательных услуг;
- уровень социальной напряженности, в том числе динамика преступности;
- доступность информации и степень гражданских свобод;
- экологическое благополучие территорий и ряд других показателей.

Важнейшим обобщающим, интегральным индикатором качества жизни является индекс развития человеческого потенциала. Он представляет собой среднеарифметическое трех индексов – ожидаемой средней продолжительности жизни, уровня образования и ВВП на душу населения (в долларах, по паритету покупательной способности).

Львиная часть вопросов местного значения относится, в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к обеспечению этих самых индикаторов качества жизни.

В соответствии с законом, *местные власти несут ответственность за создание качественной инфраструктуры на территории муниципальных образований через:*

- планирование застройки территории муниципального образования и осуществление земельного контроля за использованием земель муниципального образования;
- организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация утилизации, переработки, сбора и вывоза бытовых и промышленных отходов, мусора;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

И так далее.

Важнейшей обязанностью местных властей является социальная защита населения. В соответствии со 131-ФЗ к вопросам местного значения относятся, например:

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

- организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;

- организация опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями.

Органы МСУ вносят свой вклад в сохранение и укрепление здоровья жителей муниципалитетов, в том числе через:

- организацию скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;
- и, разумеется, через весь комплекс мероприятий, направленных на создание благоприятной среды в городе.

Развитие образования. В соответствии со 131-ФЗ в ведение муниципальных районов переданы:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района;
- организация отдыха детей в каникулярное время.

Развитие культуры и массового спорта, организация отдыха и работа с молодежью – также обязанности местных властей.

Важнейшая обязанность местной власти – обеспечить безопасность населения на территории муниципальных образований.

К вопросам местного значения отнесены:

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования;

– обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов;

Впрочем, безопасность, как уже отмечалось в главе 1, не сводится только к этим обязанностям. Создание безопасной городской среды, поддержка жилого фонда в безопасном для жителей состоянии, профилактика преступности, в том числе в молодежной среде, – все это сфера ответственности местного самоуправления.

В соответствии с законом, *муниципальные власти должны работать над обеспечением благоприятной экологической обстановки на своих территориях.* К вопросам местного значения относятся:

- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- организация мероприятий по охране окружающей среды;
- организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти.

Местные власти вносят свой вклад и в повышение уровня занятости и доходов населения – через содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства.

Таким образом, вся идеология 131-ФЗ прямо говорит о том, что основной обязанностью местного самоуправления является обеспечение качества жизни населения, проживающего на их территориях. Да и само население испокон веков знало, что за все, происходящее в поселке или городе, несут ответственность, в первую очередь, местные власти. Ежедневно встречаясь с людьми лицом к лицу, местным главам и депутатам гораздо труднее, чем вышестоящим руководителям, отмахнуться от жалоб человека и заявить, что «этот вопрос не в моей компетенции». Тем более, именно те, кто сегодня обращается к муниципальным руководителям с жалобами и вопросами, будут голосовать за них на следующих выборах.

При этом, как показывают данные опроса, проведенного в одном из субъектов РФ, население не слишком различает сферы ответственности различных уровней власти и

глубоко убеждено, что муниципальные руководители, наряду с областными и федеральными, несут ответственность за решение всех вопросов. (Существуют аналогичные данные и по другим субъектам. Они демонстрируют ту же самую тенденцию.)

За решение каких вопросов несут ответственность (в перечне вопросов приведены те, которые волнуют граждан в наибольшей степени) (Владимирская область 2007 г.):

Варианты ответа	Администрация области	Мэр, Глава МСУ	Федеральные органы власти
рост цен, низкий уровень жизни	38,7	25,3	36,0
отсутствие работы	16,0	36,7	47,3
плохое состояние ЖКХ	25,8	35,4	38,8
плохая работа транспорта	15,7	45,9	38,4
проблемы благоустройства, освещение, уборка территории, дороги	22,9	52,3	16,7
рост стоимости ЖКУ, квартплаты	28,6	26,1	45,3
неустроенность досуга, культурного отдыха, нет заботы о молодежном досуге	28,3	35,5	36,2
социальная несправедливость, отрыв богатых от бедных, разделение пенсионеров	24,6	23,4	52,0
плохая работа местных властей, безразличие к людям, бюрократия, коррупция	13,8	19,5	66,7
рост пьянства, подпольная торговля самодельной водкой	19,5	39,2	41,3
рост наркомании	18,1	29,1	52,8
плохое медицинское обслуживание	29,5	36,8	33,7
плохая бытовая сфера, мало магазинов, мастерских, низкая культура обслуживания	26,8	41,0	32,2
вырубка и воровство леса, воровство металлов	32,8	25,4	41,8
ухудшение экологии, загрязнение природы, воздуха, водоемов	33,2	29,5	36,7
рост преступности и бытового хулиганства	36,0	42,5	24,5
отток населения, специалистов, молодежи из родных мест	34,1	39,6	26,3
мало информации о жизни района, области, страны	21,3	63,4	15,3

Так что сплошь и рядом муниципальные руководители, особенно в небольших городах и поселках, вынуждены брать на себя всю ответственность и решать все «горящие» вопросы любыми возможными способами.

Показателен пример, рассказанный нам главой одного из дальневосточных регионов на совещании, проводимом ВСМС. *«Когда зимой у нас полопались трубы и половина жителей поселка остались без тепла, мы вызвали МЧС. Те приехали и тут же выставили счет за свои услуги. На следующий день привезли печки-буржуйки, старые, разваливающиеся. А цены на них были, как за французские котлы. Нам от таких «услуг» государственной организации пришлось отказаться. Обратились в соседние районы. Нам соседи эти буржуйки бесплатно прислали. Обогрели дома, пока не починили трубы».*

Таким образом, местные власти кровно заинтересованы в том, чтобы обеспечить как можно более хорошие условия проживания для жителей своих муниципальных образований. Но, к сожалению, реализовать эту задачу они зачастую не могут... благодаря существующему законодательству.

Главной проблемой является несбалансированность местных бюджетов. Только 50% реальных расходов муниципальных образований обеспечены доходами. Об этом говорят исследования, проведенные Всероссийским советом местного самоуправления, а также данные Счетной палаты и Контрольного управления Администрации Президента. 95% муниципальных образований являются дотационными и зависят от трансфертов из бюджета субъектов. При этом отсутствуют объективные методики расчетов затрат на решение вопросов местного значения и нормативы бюджетной обеспеченности. Таким образом, выделение средств из бюджетов вышестоящих уровней происходит в лучшем случае на основании прошлых лет, а в худшем – на основании субъективных критериев. Бюджетный дефицит заставляет руководителей муниципалитетов постоянно делать непростой выбор: сэкономить на ремонте школ или на «скорой помощи», оставить под зиму текущие крыши или не приводить в порядок дороги? Отсутствие средств для добросовестного выполнения полномочий создает недоверие граждан к органам МСУ и порождает пессимизм у местной власти.

Кроме этой, главной, проблемы, в реализации 131-ФЗ, существуют и другие, значительно осложняющие работу местных властей.

Во-первых, вопросы местного значения обозначены в законе зачастую в общей фор-

ме, с использованием неопределенных формулировок «создание условий...», «участие в...», «обеспечение условий...», «оказание содействия...», «содействие в развитии...». Отсутствует конкретизация действий (мероприятий), которые должны проводить органы местного самоуправления.

Во-вторых, нередко, исходя из применяемых формулировок, вопросы местного значения трудно разграничить с предметами ведения и полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В-третьих, возникают затруднения и в разграничении вопросов местного значения районов и поселений.

Так, нет четкого разграничения предметов ведения и полномочий поселений, муниципальных районов, городских округов и субъектов Российской Федерации в следующих сферах: транспортное обслуживание населения, поддержки сельскохозяйственного производства, поддержки народных художественных промыслов, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, создания и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований, обеспечение безопасности людей на водных объектах, работа с детьми и молодежью. Указанные вопросы входят одновременно в компетенцию органов государственной власти, их реализация на практике вызывает неясности в отношении компетенции определенного уровня власти и, как следствие, – проблемы финансирования в рамках данной сферы деятельности.

В качестве примера можно привести деятельность местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности. Многим еще памятна трагедия в Краснодарском крае, где в результате пожара в доме престарелых погибли люди. Ответственность за случившееся возложили на местные власти. При этом никто не попытался разобраться, были ли у местных властей средства на содержание собственной пожарной команды. А в действующем законодательстве отсутствует четкий перечень мер, которые необходимо осуществлять местным властям в данном вопросе, в результате чего у контролирующих органов появляется возможность предъявлять к муниципальным образованиям требования, основанные на самых разных инструкциях, вплоть до обязанности содержать оборудование, предназначенное для туше-

ния пожаров (мотопомпы, пожарные машины), обязанности создавать муниципальную пожарную охрану.

Ситуацию, складывающуюся в муниципальных образованиях в связи с не слишком удачными попытками разграничения полномочий ярко описывает материал, присланный из городского округа Ногликский Сахалинского края.



Базовый Федеральный закон 2003 г. перечень вопросов местного значения существенно расширил. Надо заметить, что этот перечень постоянно корректируется и представляется не всегда продуманно.

Так, помимо прочих к числу вопросов местного значения применительно к городскому округу были отнесены:

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и другие.

Представляется, что эти вопросы к вопросам местного значения можно отнести с большой натяжкой. К тому же и практическая реализация ряда полномочий не совсем понятна или представляется маловероятной.

В частности, это касается полномочий органов местного самоуправления при участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, отнесенного к перечню вопросов местного

значения с 01.01.2007. В Федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ и «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ имеется только общая ссылка на участие органов местного самоуправления в противодействии соответствующей деятельности. А в чем конкретно должно заключаться это участие, федеральный законодатель умолчал. А между тем, прокуратура района уже направляет запросы и требует представления информации о том, как исполняется это полномочие.

Или взять вопрос создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований. Уже из текста явно усматривается необходимость существенного объема финансирования из местного бюджета не только процесса создания такой службы, но и ее последующего содержания (включая материально-техническое обеспечение, комплектование штата, его обучение, тренировки и т.п.).

Понятно, что подавляющему большинству муниципальных образований, и наш округ в этом плане не исключение, такая финансовая нагрузка не под силу. В этой связи не может не возникнуть вопрос – а не лучше ли создать единую федеральную систему, которая бы занималась этими вопросами, а не дробить полномочия, оставляя, по существу, муниципальный уровень в этом отношении без надлежащей оперативной защиты? Если называть вещи своими именами, государство переложило на местное самоуправление решение своих задач, при этом ни в материальном, ни в финансовом плане их не обеспечив.

С другой стороны, если государство законодательным путем наделило органы местного самоуправления определенными полномочиями, то было бы логично предположить, что для их выполнения будут созданы (предоставлены) соответствующим образом отраженные в законах условия (возможности), предполагающие наличие у органов местного самоуправления собственных материальных и финансовых ресурсов в размерах, достаточных для реализации их полномочий.

Но государство пошло по другому пути. В теории самостоятельность местных бюджетов обеспечивается собственными источниками доходов и правом определять направления их ис-

пользования и расходования. Собственные доходы – это, в основном, закрепленные законом доходные источники и отчисления по регулирующим доходным источникам. Но реальную независимость местному бюджету могут гарантировать только закрепленные доходы, так как они устанавливаются на длительный срок. Регулирующие же доходы периодически пересматриваются органами государственной власти Сахалинской области и могут изменяться в любую сторону путем повышения или снижения нормативов отчислений в бюджет субъекта Российской Федерации.

Это в полной мере относится и к бюджету муниципального образования «Городской округ Ногликский».

Для примера. В 2005 г. нами получено 2 млрд 182 млн руб. доходов, но в муниципальном образовании осталось только 218 млн руб., что составило 10% от общей суммы доходов. В то же время безвозмездные поступления из областного бюджета за год составили примерно 117 млн руб. В 2006 г. доходы составили уже 2 млрд 681 млн руб., а муниципалитету осталось лишь 233 млн, или 8,7% от общей суммы доходов. Безвозмездные поступления из областного бюджета составили порядка 179 млн руб. Тогда какой смысл нам увеличивать доходы? Чтобы потом выпрашивать деньги в администрации области?

Другой момент. Важнейшим источником доходов местного бюджета являются местные налоги, право устанавливать которые предоставлено органам местного самоуправления Конституцией Российской Федерации, налоговым и бюджетным законодательством.

Но согласно бюджетному законодательству по стопроцентному нормативу в местные бюджеты зачисляются доходы только по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, а эти налоги в структуре доходов местных бюджетов в настоящее время мало что решают. Так, в 2005 г. поступления от этих налогов в бюджет городского округа составили 5 млн 838 тыс. руб. и 141 тыс. руб. соответственно. Их доля в общей сумме доходов составила 2,7%. В 2006 г. – 4 млн 853 тыс. руб. и 160 тыс. рублей. Доля в общей сумме доходов – 2,2%. О какой финансово-экономической основе местного самоуправления можно говорить в подобной ситуации?

Эффективному исполнению полномочий органов местного самоуправления препятствуют серьезные проблемы с начатым, в соответствии с требованиями законодательства, разграничением имущества. Помимо множества конфликтов, сопровождающих этот процесс, органы местного самоуправления испытывают административно-юридические и финансовые проблемы в части проведения технической инвентаризации объектов недвижимого имущества и государственной регистрации прав собственности.

Значительная часть объектов, прежде всего, жилищно-коммунального хозяйства, муниципальных дорог и т. д., передаваемых на уровень муниципальных образований, находится в неудовлетворительном техническом состоянии. Органы местного самоуправления не в состоянии содержать и эксплуатировать их в нормальном режиме. А средств на приведение их в нормальное состояние в местном бюджете попросту нет.

“ Согласно анализу финансирования капитального и текущего ремонта муниципального жилищного фонда г. Шарыпово, п. Дубинино и п. Горячегорск Красноярского края за период 2001-2004 гг. дефицит финансовых средств на капитальный ремонт составляет 157 млн 729,4 тыс. руб., на текущий ремонт – 110 млн 410,6 тыс. руб.

Существуют и другие нерешенные вопросы, связанные с пробелами и противоречиями в действующем законодательстве. Так, полноценной работе по обеспечению безопасности на территории муниципальных образований препятствует проблема по разграничению полномочий по организации деятельности федеральной и муниципальной милиции. Статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ предусмотрено, что «до вступления в силу федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности федеральной и муниципальной милиции, финансирование деятельности учреждений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в соответствии с решениями органов местного самоуправления на основании положений статьи 35 закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»

”

производится из соответствующих бюджетов». Например, указанные средства ежегодно предусматриваются в бюджете Ивановской области и в бюджетах муниципальных образований, тогда как при определении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности они не учитываются во взаимоотношениях бюджета субъекта Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований.

Еще одна проблема порождена новой редакцией Земельного кодекса. Земля, которая выделяется под строительство, проводится через аукцион, конкурс или через котировку. Местное население не конкурентоспособно, оно не в состоянии купить участок земли под строительство. В результате подавляющее большинство местного населения остается без земли, а возможности муниципальных образований по обеспечению жильем малоимущих существенно ограничиваются.

Эффективность работы местных органов власти зачастую ограничена отсутствием реальных рычагов воздействия на юридические лица и граждан, которые нарушают муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования. Одним из таких эффективных и отлаженных многолетним опытом механизмов являлись административные комиссии при администрациях городов и районов.

“ В Красноярском крае органы местного самоуправления не могут создавать административные комиссии, а дела об административных правонарушениях согласно Закону Красноярского края от 13.10.05 № 16-3881 «О внесении изменений в закон края «Об административных правонарушениях» рассматривают мировые судьи. В течение 2006 г. специалистами управления экономики администрации г. Шарытово совместно с правоохранительными органами и сотрудниками санитарной инспекции было проведено 34 обследования работы розничных рынков и мелкооптовых торговых точек города. Было составлено 32 акта проверки и 16 протоколов о различных нарушениях действующих правил торговли. Все материалы были переданы мировым судьям. В итоге мировыми судьями было вынесено 15 постановлений. Из них в 13 случаях нарушителям выразилось устное замечание и лишь в двух случаях на виновных предпринимателей были наложены штрафы в размере 2000 руб.

Сотрудниками санитарной инспекции г. Шарытово в течение того же периода было заведено 29 административных дел на лиц, которые неоднократно не исполняли предписания о нарушении действующих «Правил санитарного содержания и уборки территории в г. Шарытово, пос. Дубинино и пос. Горячегогорск» в указанные в предписаниях сроки. Из 29 административных дел были рассмотрены 22. Из них в 20 случаях нарушителям выразились устные замечания и предупреждения. В двух случаях на юридических лиц были наложены штрафы в размере 2 тыс. руб. Между тем, стабильно растет количество случаев, когда граждане, предприниматели и юридические лица не исполняют предписания санитарной инспекции г. Шарытово в течение года и более.

”

Однако, несмотря на многочисленные трудности, большинство местных руководителей продолжают находить возможности для решения возложенных на них обязанностей и обеспечения нормальной жизни в городах и поселках. Многие из глав активно ищут новые, а порой и нетрадиционные пути, для развития своих муниципальных образований.

“

Так, например, в сельском Гунибском районе Дагестана только за последние несколько лет сданы в эксплуатацию пять спортивных залов, национальный мемориальный комплекс, экспериментальное животноводческое хозяйство; построено более двадцати километров дорог; совместными усилиями с регионом возведена гидроэлектростанция. Для решения задачи дорожного строительства в районе основан инвестиционный дорожный фонд. Учредители – физические лица, успешные предприниматели, отчисляющие из своей прибыли по миллиону – два в год. На деньги фонда в прошлом году построено 20 километров асфальтированных дорог. В этом году планируем проложить еще не менее 11-ти километров. При этом район не стал нанимать стороннюю строительную организацию, а арендовал асфальтовый завод и сам укладывал полотно. В итоге один километр дороги обошелся Гунибскому району в 1 млн 180 тыс. руб. При тех же условиях «Дагавтодор» взял бы с муниципального образования не менее 4 миллионов за километр. Еще один фонд, учрежденный в районе физическими лицами – «Фонд поколение», – позволяет поддерживать наиболее успешно обучающихся студентов-выпускников школ Гунибского района. Всего 25 стипендий (23 студента и 2 аспиранта).

”

Они квотированы по ВУЗам республики и вручаются на ежегодно проводимой встрече со студентами с приглашением руководителей высших учебных заведений, представителей интеллигенции республики и руководства района (Приложение 1).

“

В Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа успешно реализуется программа «Развитие муниципальной инфраструктуры Сургутского района». Стоимость ее на 2007-2009 гг. составляет 1066 млн руб. Инвестиционные средства на ее реализацию привлекаются из следующих источников: средства ЕБРР в размере 700 млн руб., средства Ханты-Мансийского банка в размере 150 млн руб. Долевое участие местного бюджета составляет 216 млн руб. Однако и этого недостаточно для комплексного решения всех вопросов. В 2007-2009 гг. жилищно-коммунальному хозяйству Сургутского района предстоит продолжить работу по поиску путей эффективного реформирования (Приложение 7).

”

Несмотря на то что большинство функций социальной защиты населения передано на уровень субъекта и федерации, органы местного самоуправления продолжают ощущать свою ответственность за повышение уровня жизни наиболее незащищенных слоев населения. Во многих муниципальных образованиях действуют собственные программы социальной защиты.

“

Значительную долю населения г. Южно-Сахалинска составляют пенсионеры, при прожиточном минимуме, равном 6296 руб., размер пенсии которых на 01.07.2007 составляет 4305 руб. 63 коп. Проводимая Правительством РФ ежегодная индексация пенсий, из-за роста цен на продукты, товары и услуги, не позволяет довести размер пенсии до величины прожиточного минимума, что ставит пенсионеров на грань нищеты и выживания. Несмотря на то, что с 01.01.2005 полномочия по социальной защите граждан переданы субъекту РФ, администрация г. Южно-Сахалинска не остается в стороне от решения проблем пенсионеров. В бюджете городского округа «Город Южно-Сахалинск» ежегодно предусматриваются значительные средства для социальной поддержки пенсионеров, ветеранов нашего города. Так, по программе адресной социальной поддержки малоимущих граждан, проживающих на территории г. Южно-Сахалинска, в 2007 г. из местного бюджета выделено 2 млн 965 тыс. руб.

”

“

В Фурмановском районе Ивановской области в 2007 г. утверждены целевые муниципальные социальные программы: «Милосердие» с объемом финансирования 270 тыс. руб.; «Социальная защита» – 170 тыс. руб. В рамках последней за три месяца была оказана материальная помощь семи семьям с детьми (на 18,8 тыс. руб.), 16-ти гражданам старшего возраста (на 35,65 тыс. руб.), семи инвалидам (на 14,7 тыс. руб.).

”

“

В Волгограде между администрацией города и крупнейшими сетевыми магазинами подписаны соглашения, позволяющие поддерживать фиксированные цены на социальные сорта хлеба. Кроме того, с предпринимателями из общественной организации «Опора России» и «Деловая Россия» и Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования также подписаны соглашения, направленные на предотвращение деградации, загрязнения земель, водных объектов, на повышение ответственности природопользователей за сохранение природных ресурсов. Основные задачи проводимой работы – это улучшение экологической обстановки на городской территории, пополнение доходной части городского бюджета за счет средств, поступающих от возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

”

Небольшое сельское поселение Оренбургского района демонстрирует мощную комплексную работу в области социальной защиты и сбережения населения. Необходимые ресурсы главе поселения, в частности, удалось получить за счет целенаправленной работы по развитию экономики поселения, привлечению в него крупных инвесторов.

“

Важное место в системе образования сельского поселения Чернояреченское уделяется сбережению здоровья подрастающего поколения. Финансирование нижеперечисленных мероприятий проводится за счет средств местного бюджета:

- использование в учебно-воспитательном процессе здоровьесберегающих технологий;
- организовано посещение бассейна для учащихся 1-4 классов;
- проводится витаминизация блюд;
- приобретаются витаминные препараты;
- проводится вакцинация против гриппа (к примеру, в 2005 г. 90% от общего количества вакцин приобретено на средства местного бюджета);
- организована работа спортивных секций;

- организовано бесплатное горячее питание учащихся: средняя стоимость питания одного учащегося в день составляет – 13 руб. (для сравнения: средства, выделяемые на питание учащихся из бюджета МО Оренбургский район, составляет 3,5 руб.);
- учебные места учащихся оборудованы в соответствии с нормами СанПиН.

С 2002 г. проводится мониторинг заболеваемости среди учащихся.

В 2002 г. начата работа с молодежью по созданию комплексной, системной межведомственной деятельности с целью формирования и реализации муниципальной молодежной политики: в течение 2002-2005 гг. реализована комплексная программа «Основные направления реализации молодежной политики в с. Черноречье на 2002-2005 гг.». Основная цель данной программы – создание в селе Черноречье социально-экономических и организационных условий для социального развития и реализации творческого потенциала молодежи. В 2006 г. в действие введена комплексная программа реализации молодежной политики в с. Черноречье Оренбургского района «Молодое Черноречье» на 2006-2008 гг.

Меры по социальной поддержке молодых семей, молодежи, запланированные в данной программе, дают возможность продуктивно решать жилищные и бытовые проблемы молодежи.

С целью социальной поддержки молодежи проводятся следующие мероприятия: оказание единовременной материальной помощи при рождении ребенка, при регистрации брака; открытие именных лицевых счетов на имя новорожденного в размере 10.000 руб.; оплата обучения выпускников Чернореченской школы с последующим трудоустройством, выплата стипендий молодежи, обучающейся в учебных заведениях на дневной форме обучения. Принципиально важной является работа по активной пропаганде позитивных интересов и ценностей среди учащихся и молодежи, развитию гражданственности и патриотизма. Среди мероприятий данной программы – воспитание уважения к символике малой родины (герба, флага, гимна с. Черноречье); проведение турнира по мини-футболу, посвященного памяти чернореченца А. Гоньшева, погибшего в Афганистане; публикации в сельской газете «Чернореченский вестник» материалов гражданско-патриотического направления; организация и проведение мероприятий под девизом «Никто не забыт, ничто не забыто»; проведение социально направленной акции «Молодежь – детям» и т.д.

В селе действует программа «Основные направления культурного развития села Черноречье на 2005-2007 гг.», мероприятия которой финансируются из средств местного бюджета.

Чернореченская библиотека является модельной библиотекой Оренбургского района.

На территории села имеется стадион, который был открыт в 2001 г.

Одним из значимых направлений деятельности по развитию инфраструктуры села стало введение в строй новой АТС в 2006 г. Современная система связи расширила возможности получения информации жителями села, пользования услугами Интернет.

Внешний облик села за годы реализации социально направленных программ изменился: дороги имеют асфальтовое покрытие с 2003 г.; проведен капитальный ремонт зданий школы, детского сада, Дома культуры, фельдшерско-акушерского пункта, газовой котельной; организован вывоз мусора; ежегодное проведение с 2001 г. конкурса «Лучшее подворье» и «Лучший округ» оказало содействие в благоустройстве дворовых территорий; открыты две детские площадки в округах; благоустроена Центральная площадь села, проведены работы по ремонту памятника «Победы»; установлен памятник казакам Оренбургского войска.

Активизировалось строительство населением современных, благоустроенных домов. С 2004 по 2006 гг. под строительство новых домов выделено 38 участков, из которых 22 участка получили молодые семьи. Увеличению объемов жилищного строительства способствует выделение из бюджета средств на беспроцентную ссуду молодым семьям с рассрочкой выплаты на 10 лет.

Деятельность органов власти муниципального образования в сфере здравоохранения отражается в оснащении фельдшерско-акушерского пункта. Это открытие современного стоматологического кабинета, оборудование физиотерапевтического кабинета, предоставление муниципального автобуса для бесплатного проезда жителей села в Центральную районную больницу, оказание услуг муниципальной машины «скорой помощи», проведение комплекса мер по оздоровлению и профилактике заболеваний среди населения, пропаганда здорового образа жизни (Приложение 5).



Традиционно с огромным вниманием руководители местного самоуправления относятся к образованию и здравоохранению. Во многих муниципальных образованиях на протяжении ряда лет существуют интересные программы поддержки и развития этих важнейших для жителей институтов.

“ Красноярская система образования входит в мировое образовательное пространство. В результате создания международного бакалавриата на базе гимназии «Универс» состоится первый выпуск школьников, имеющих международные дипломы. В 2007 г. планируется приступить к разработке городской системы оценки качества образовательных услуг.

“ В городе Мегион Ханты-Мансийского автономного округа строят новую школу и уже сегодня задумываются над тем, каким содержанием будет наполнено образование в стенах новой школы. Концепция нового учебного заведения будет выстроена по известной во всей Европе модели «школы-маяка», школы – лидера по внедрению в учебный процесс новейших технологий образования (Приложение 14).

“ В г. Отрадном Самарской области с 2003 г. проводится ярмарка социально-педагогических инноваций. Ярмарка предоставляет возможность своим участникам познакомиться и приобрести для использования передовые образовательные и воспитательные технологии, представить свой опыт работы. Еще до начала реализации национального проекта «Образование» в Отрадном была наработана система поддержки талантливых детей. В течение 13 лет проводится городской конкурс «Талантливые дети». Фотографии победителей помещаются на городской галере Почета вместе с фотографиями заслуженных работников предприятий. В 2006 г. победителями названы 15 человек. Учащиеся общеобразовательных школ, которые хорошо учатся и активно участвуют в городских молодежных мероприятиях, получают именную стипендию главы городского округа. Победители определяются 1 раз в полугодие. Размер стипендии – 200 руб. в месяц. Ежегодно на городской линейке выпускников вручаются премии обладателям золотых и серебряных медалей.

“ В городе Брянске на 2005-2007 гг. приняты программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в городе Брянске» и «Санитарно-эпидемиологическое благополучие

г. Брянска». Первая из них нацелена на противодействие распространению ВИЧ-инфекции, туберкулеза и внутрибольничных инфекций. Программа разрабатывалась и принималась в условиях острого бюджетного дефицита, поэтому не могло быть и речи, например, о замене всего медицинского оборудования. Было необходимо искать недорогие, но эффективные решения. В рамках реализации первой программы были приобретены одноразовые комплекты медицинский инструментов, 2005 г. – на сумму 1,2 млн руб., в 2006 г. – на 1,739 млн руб. Не снижаются темпы финансирования этой программы и в текущем году. Что касается выполнения целевой программы «Санитарно-эпидемиологическое благополучие г. Брянска», то здесь основной упор был сделан на приобретение вакцины и материалов для проведения вакцинации в целях профилактики гепатита, бешенства, столбняка, гриппа и краснухи. В частности, в 2006 г. на эти нужды было направлено 520 тыс. руб. (Приложение 6).

” Особенно затратным, а потому сложно реализуемым полномочием является строительство жилья и обеспечение жильем малоимущих граждан. Пример г. Глазова Удмуртской Республики наглядно демонстрирует, какой сложный путь приходится проходить главам, чтобы получить необходимый результат.

“ В 2003-2004 г. в г.Глазове сложилась ситуация острой нехватки кадров в учреждениях здравоохранения, образования, детских дошкольных учреждениях. Из-за низкой заработной платы и отсутствия жилья работники данных учреждений стали уезжать в большие города, где заработная плата намного выше и есть возможность получить ипотечный кредит. В те годы строительства жилья в городе практически не велось, средств в муниципалитете на строительство домов не было. Руководство города приняло решение о завершении строительства 75-квартирного жилого дома для работников бюджетной сферы. С этой целью в 2004 г. глава г. Глазова В.Ю.Перешейн обратился к Президенту Удмуртской республики А.А.Волкову с просьбой поддержать данный проект. Идея состояла в том, чтобы выделить работникам бюджетной сферы льготные жилищные займы, которые, в соответствии с постановлением Правительства Удмуртской Республики, составляли 70% от стоимости жилья (для молодых семей – 90%). Президент УР А.А.Волков под-

держал идею. Роль муниципального образования заключалась в координации работы, подборе кандидатов и составлении списков работников бюджетной сферы, стоящих в очереди на получение льготных жилищных займов, осуществлении контроля на каждом этапе.

В ходе реализации проекта был выявлен целый ряд проблем:

- Финансовые средства поступали не всегда в полном объеме и в срок.
- Несовершенство нормативно-правовой базы.
- При подборе кандидатов для участия в долевом строительстве дома выяснилось, что многие работники бюджетной сферы не в состоянии взять даже льготные жилищные займы под 7 % годовых из-за низкой заработной платы. Кроме того, у работников бюджетной сферы отсутствовали денежные средства для первоначального взноса в размере 30% (для молодых семей – 10%) от стоимости жилья.

Совместными усилиями муниципальных и региональных властей проблемы были успешно преодолены, в частности, были внесены предложения в нормативно-правовую базу уменьшить первоначальный взнос для обычных семей до 10 %, для молодых – до 5%. В результате дом был построен за 1,5 года с опережением графика.

Более подробно работу муниципальных образований в сфере образования, здравоохранения, строительства жилья мы рассмотрим в следующем разделе «Реализация национальных проектов в муниципальных образованиях».

Существует множество примеров активной работы муниципальных властей по привлечению инвестиций, открытию новых предприятий, поддержке малого бизнеса. Этой работе посвящена 3 глава настоящего доклада. Эта работа вносит серьезный вклад в создание новых рабочих мест и увеличение доходов населения. Вот лишь несколько примеров.

Работа, проводившаяся администрацией Ступинского района Московской области совместно с администрацией Московской области, привела к тому, что иностранная компания «Марс» основала здесь крупный производственный комплекс (территория в 40 га) по производству широкого ассортимента кондитерских изделий и мясных изделий для домашних животных. Это два предприятия, на которых работают 1,5 тыс. человек. В последнее время в районе ежегодно открываются 2-3 предприятия соответственно с новыми рабочими местами.

Рост инвестиций в экономику Калачинского района Омской области в 2006 г. превысил уровень предыдущих лет более, чем в 2,3 раза. Сейчас в районе находится на реализации 14 инвестиционных проектов на общую сумму более 1,2 млрд руб., что позволит дополнительно создать около 640 рабочих мест.

Руководители г. Суздаль сделали ставку на туристический бизнес. Сегодня в этой сфере работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29% от трудоспособного населения города.

В результате активной работы руководства г. Нягань Ханты-Мансийского автономного округа за период 2000-2006 гг. среднесписочная численность работников, занятых на малых предприятиях, увеличилась с 2 тыс. человек до 3 тыс. человек (на 50%).

Список успешных и интересных практик, реализуемых на территории муниципальных образований Российской Федерации, можно продолжать достаточно долго. Многие главы и депутаты готовы поделиться со своими коллегами опытом, как наиболее эффективно осуществлять работу по повышению качества жизни на территории своих муниципальных образований. Часть присланных в адрес ВСМС примеров представлена в Приложениях к этой главе.

Несомненно, наиболее интересной является практика создания целостных программ социально-экономического развития муниципальных образований. Один из примеров демонстрирует Саткинский муниципальный район Челябинской области. В нем был принят Стратегический план развития Саткинского муниципального района до 2020 г.

Разрабатывая этот документ, мы подошли к выработке видения желаемого будущего нашего района и определения стратегических направлений его развития через выявление и объединение интересов всех уровней и ветвей власти, бизнеса и местного сообщества. В стратегическом плане мы подчеркнули, что развитие экономики не является самоцелью. В центре внимания всегда должен оставаться человек. Стабильные и устойчивые темпы роста и развития экономики Саткинского района обеспечат неуклонное повышение уровня доходов населения. Среднемесячная заработная плата на одного работника возрастет с 6,5 тыс. руб. в 2005 г. до 14,5 тыс. руб.

в 2010 г. и до 20,8 тыс. руб. в 2020 г. (в ценах 2005 г.). Рост зарплат в сопоставимых ценах – в 3,2 раза. Растущие доходы населения обеспечат высокий потребительский спрос на рынке, что придаст дополнительный позитивный импульс развитию секторов экономики, ориентированных на удовлетворение потребностей человека. Среди прочих показателей, характеризующих развитие направлений плана к 2020 г., следует отметить: рост объемов производства в 3,4 раза, снижение уровня износа инженерных сетей до 30%, ежегодный ввод нового жилья не менее 50 тыс. кв. м, увеличение продолжительности жизни до 70 лет. Миссия Саткинского муниципального района, рожденная в ходе работы над Стратегическим планом, значится как «Благоприятная территория успешных и счастливых людей, где богатства недр и природы служат процветанию России. Здесь молодежь получает качественное образование, здесь ценят идеи и знания, здесь развиты социальное партнерство и взаимопомощь». Это та планка, к которой все мы должны тянуться, наращивая год от года экономический и человеческий потенциал, создавая в своем районе условия жизни, приближенные к европейским стандартам.



Реализация национальных проектов в муниципальных образованиях

Национальные проекты – это, в известном смысле, ускоренное возвращение долгов собственным гражданам. Их цель – инвестировать в человека, а также повышение качества жизни.
Президент России В.В. Путин

Национальные проекты фактически представляют собой способ скорейшего решения проблемы, связанной с повышением качества жизни россиян.

Как отмечал Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрий Медведев: «Цели у национальных проектов совершенно очевидные. Как это ни пафосно прозвучит, но это все-таки повышение качества жизни людей по всем направлениям, которыми мы занимаемся: и здравоохранение, и образование, и возможность приобрести жилье, возможность нормально жить и трудиться в деревне, а самой деревне – производить значительное число полезных продуктов для города».

И именно на муниципальном уровне должно решаться большинство задач национальных проектов. Местное самоуправление

обеспечивает адаптацию государственной политики, федеральных программ, политических и экономических моделей к местным условиям. Будучи заинтересованными в результатах национальных проектов, муниципальные руководители, хорошо знающие особенности и проблемы территории и населения ее людей, способны предложить наиболее эффективную тактику реализации национальных проектов. Став полноценными партнерами органов государственной власти, органы местного самоуправления способны не только взять на себя массу обязанностей по реализации проектов, но и обеспечить существенное повышение качества услуг в здравоохранении и образовании, обеспечить «режим наибольшего благоприятствования» при строительстве доступного жилья. Активное участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, без сомнения, придаст им дополнительный импульс.

От государства же зависит создание на институциональном уровне благоприятных условий для этой деятельности органов местного самоуправления. Основой успеха в достижении целей приоритетных национальных проектов является эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

Какие же формы участия муниципалитетов в реализации национальных проектов являются наиболее востребованными?

По данным экспертного опроса руководителей муниципальных образований Российской Федерации, проведенного Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов, мнения респондентов распределились следующим образом:

Формы участия	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
софинансирование мероприятий в рамках проекта	67,6	63,4	53,1	25,9
выработка предложений на этапе планирования и разработки механизмов достижения целей проекта	66,2	51,5	53,1	33,6
сбор информации о ходе реализации проекта	50,0	50,5	53,1	46,9
доведение информации о ходе реализации проекта до заинтересованных региональных и федеральных структур	53,7	46,5	43,8	34,3
аккуратное исполнение поручений из федерального центра и органов власти субъекта РФ	45,6	37,6	53,1	37,8
мониторинг реализации национальных проектов в муниципальном образовании	58,8	65,3	31,3	26,6
контроль над деятельностью региональных органов власти по реализации национальных проектов	10,3	13,9	15,6	7,0
создание благоприятных условий для вовлечения общественности в деятельность по проектам	41,2	48,5	43,8	52,4

Итак, наиболее востребованными формами участия муниципалитетов в приоритетных национальных проектах являются софинансирование мероприятий в рамках проекта, выработка предложений на этапе планирования и разработки механизмов достижения целей проекта, сбор информации о ходе реализации проекта, создание благоприятных условий для вовлечения общественности в деятельность по проектам, мониторинг реализации национальных проектов в муниципальном образовании.

В тех муниципалитетах, где работают подготовленные руководители и местные бюджеты позволяют участвовать в софинансировании, приоритетные национальные проекты дают хороший результат.

“ Руководство Брянского городского самоуправления хорошо понимает, что приоритетный национальный проект «Здоровье» является не только значимым фактором улучшения ситуации в этой сфере, но и четким ориентиром, определяющим направленность действий муниципального уровня власти. По словам заместителя главы Брянской администрации В.П. Акулова: «Оценивая перспективы и ход реализации нацпроекта на территории г. Брянска, мы пришли к выводу, что его реализация должна быть, если можно так сказать, улицей с двусторонним движением. На практике это означает приверженность принципу «под лежачий камень вода не течет», который изначально исключает пассивность и иждивенчество при реализации нацпроекта».

В 2006 г. бюджет муниципального здравоохранения г. Брянска впервые превысил 1 млрд руб., что составило около трети всего городского бюджета. На содержание городских лечебных учреждений было выделено 855 млн руб. (в 2005 г. эта сумма составила 693 млн руб.), в том числе 257 млн руб. составили поступления из муниципального бюджета (в 2005 г. 214 млн руб.). Доля финансирования отрасли в общем объеме городского бюджета в истекшем году увеличилась с 7,6% до 9,2%. При этом в рамках реализации национального проекта «Здоровье» в лечебные учреждения дополнительно поступило 173 млн руб. из федерального бюджета.

В 2006 г. в рамках национального проекта в лечебные учреждения г. Брянска было поставлено 110 единиц медоборудования на сумму 58,5 млн руб. В текущем году поставка медицинской аппаратуры была продолжена, в частности, поступили 3 рентгеновских аппарата,

2 электрокардиографа и другое оборудование на общую сумму 7,2 млн руб. Поставка медтехники – это только полдела, поэтому для проведения монтажа оборудования из городского бюджета было выделено 2,6 млн руб., что позволило своевременно начать эксплуатацию аппаратуры, не поступавшей в таком количестве в лечебные учреждения города в течение последних 10 лет.

На ремонтно-строительные работы в лечебно-профилактических учреждениях города в 2006 г. было направлено 25,9 млн руб., львиную долю из которых составили средства муниципального бюджета – 23,5 млн. На 2007 г. в бюджете города предусмотрено 75 млн руб. на проведение ремонтно-строительных работ в муниципальных учреждениях здравоохранения и 34 млн руб. на строительство новых объектов здравоохранения.

До конца текущего года планируется завершить строительство пристройки к стоматологической поликлинике № 4 в Фокинском районе. В городском бюджете на указанные цели предусмотрено 30 млн руб. при софинансировании федерального бюджета в размере 20 млн руб. (Приложение 20).

Общая сумма затрат на выполнение мероприятий программы «Реализация приоритетного национального проекта «Образование» в г. Нягань» в 2006 г. составила 27 млн 213 тыс. руб., в том числе 8 млн 772 тыс. руб. из муниципального бюджета.

Финансирование приоритетного национального проекта «Образование» в Сургутском районе из местного бюджета в 2006 г. составил 1 млн 097 тыс. 94 руб., в 2007 г. – 8 млн 890 тыс. 818 руб.

Для реализации приоритетного национального проекта «Здравоохранение» в 2006 г. выделялись финансовые средства: из бюджета Сургутского района – 72 814 тыс. руб.; из бюджета ХМАО – Югры – 213 952 тыс. руб. В 2007 г.: из бюджета Сургутского района – 8 422 тыс. руб., из бюджета ХМАО – Югры – 50 203 тыс. руб.

Анализ проведенных мероприятий в рамках приоритетного национального проекта «Здравоохранение» показал, что социальный эффект от его реализации на территории Сургутского района есть, а именно:

1. Укомплектование кадрового состава и профессиональная подготовка

врачей первичного звена медицинской помощи (участковая терапевтическая и педиатрическая служба, врачи общей практики, средний медицинский персонал) с 60% до 90%, что делает медицинскую помощь более качественной и доступной для населения.

2. Увеличение уровня заработной платы улучшает качество жизни медицинских работников, повышает профессиональную мотивацию.
3. Улучшение материально-технической базы учреждений, а также технического состояния помещений.
4. Возросла личная заинтересованность медицинских работников благоприятном исходе беременности и родов как для матери, так и для ребенка.
5. Отмечается увеличение количества женщин, встающих на учет по беременности в ранних сроках, что способствует своевременному выявлению пренатальной патологии.
6. Возможность выезда нуждающихся пациентов в ведущие медицинские учреждения округа и России.
7. По результатам дополнительных медицинских осмотров увеличилась ранняя выявляемость таких социально значимых заболеваний, как сахарный диабет, артериальная гипертония, туберкулез.
8. Высокий охват иммунизацией позволяет обеспечить эффективную профилактику инфекционных заболеваний (грипп, краснуха, полиомиелит, вирусный гепатит).
9. Поставка оборудования улучшает диагностические возможности учреждений здравоохранения Сургутского района. Снижается очередность и время ожидания диагностических процедур.

В 2007 г. на строительство жилых домов в рамках национального проекта предусмотрены финансовые средства за счет средств бюджета района – 51042 тыс. руб. (Приложение 7).

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» на территории Кинель-Черкасского муниципального района Самарской области осуществляется стимулирование школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы. В окружном конкурсе по отбору кандидатов на получение поддержки из средств федерального бюджета участвовали пять учреждений Кинель-Черкасского района. По результатам региональной комиссии МОУ Кротовская СОШ «Образовательный центр» вошла в список 60 лучших школ Самарской области.

Софинансирование данного направления из муниципального бюджета составило 300000 руб. (награждены учредение дополнительного образования, общеобразовательная школа и детский сад).

Поощрение лучших учителей. В окружном конкурсном отборе педагогов-кандидатов на получение премии Президента РФ в размере 100000 руб. приняли участие 17 учителей общеобразовательных учреждений Кинель-Черкасского района. Конкурсный отбор прошли 6 педагогов. Софинансирование данного направления из муниципального бюджета составило 100000 руб. (награждены 4 педагога: 3 педагога общеобразовательного учреждения и 1 педагог учреждения дополнительного образования).

”

Выработка предложений на этапе планирования и разработка механизмов достижения целей проекта – также является на сегодняшний день одной из наиболее востребованных форм участия муниципалитетов в приоритетных национальных проектах.

Как уже отмечалось выше, приоритетные национальные проекты фактически выступают в качестве специальных мер, призванных в ускоренном режиме решить наиболее острые социальные проблемы, связанные с качеством жизни россиян. На примере множества муниципальных образований видна заинтересованность местных властей, их знание местной специфики, умение рационально управлять имеющимися ресурсами. Кроме того, именно на муниципальном уровне приходится сталкиваться с возникающими в ходе реализации национальных проектов проблемами, которые своевременно поднимают руководители муниципалитетов. Причем, в большинстве случаев сразу же предлагаются пути решения проблем.

В рамках реализации приоритетных национальных проектов муниципальные образования разрабатывают свои интересные проекты и программы.

“

В г. Глазов Удмуртской Республики предложена система работы образовательных учреждений с одаренными и высокомотивированными детьми. Система работы по поддержанию и развитию детской одаренности, включает в себя:

- поддержку образовательных учреждений и педагогов, внедряющих новые технологии, в том числе в рамках нацпроекта;



- поддержка талантливых детей;
- психологическое сопровождение одаренных детей;
- систематизация данных по работе с детской одаренностью;
- научно-методическое сопровождение деятельности;
- новые формы урочной и внеурочной деятельности;
- финансовое, нормативно-правовое обеспечение (Приложение 21).

В г. Нягань Ханты-Мансийского Автономного округа утвержден план муниципального заказа на подготовку специалистов высшего и среднего образования для нужд города на 2007 г. Согласно плану еще 56 выпускников няганских школ в 2007 г. начнут обучение за счет бюджета города.

Каждый новый план муниципального заказа формируется по специальностям, которые заявляют муниципальные предприятия, организации и учреждения, с учетом перспектив развития города, как минимум на время обучения. Так, в 2007 г. в плане заявлена подготовка врачей, музыкантов, IT-технологов, специалистов по обслуживанию летательных аппаратов, журналистов, строителей, воспитателей детских садов и прочее, всего 23 специальности (Подробнее см. Главу 1).

В ходе выполнения программы по реализации приоритетного национального проекта «Образование» в г. Нягань на 2006-2007 гг. департаментом образования и науки проведены конкурсы на присуждение грантов главы города образовательным учреждениям, педагогам сферы образования и способной и талантливой молодежи.

Общая сумма грантовой поддержки, полученной образовательными учреждениями и педагогами нашего города из консолидированного бюджета, составила 3 млн 765 тыс. руб.

Отличительной особенностью муниципальной системы грантов и премий в Нягани является наличие номинаций «Опыт» и «Проект» для образовательных учреждений и «Методист» и «Идея» для педагогических работников. Гранты, присуждаемые победителям в этих номинациях, дают возможность распространить накопленный успешный опыт реализации учебно-воспитательного процесса, результативную методiku, оригинальную технологию обучения, реализовать идею или проект, нацеленный на совершенствование образовательной практики (Приложение 3).

Национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса» явился стимулом для развития различных форм и видов хозяйствования в сфере АПК. В рамках реализации приоритетного национального проекта в г. Нягань утверждена программа поддержки и развития агропромышленного комплекса (основными направлениями программы являются: ускоренное развитие животноводства и стимулирование малых форм хозяйствования).

Власти города предпринимают конкретные меры для поддержки сельхозпроизводителей:

- Думой города принято решение о снижении ставки земельного налога на 50% индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам независимо от формы собственности, осуществляющим сельскохозяйственную деятельность;
- в целях расширения рынка сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной крестьянско-фермерскими и личными подсобными хозяйствами, снижена на 50% арендная плата на торговые площади в муниципальных торговых киосках и, по соглашению с руководителями, на частных рынках, а места на открытых прилавках предоставляются бесплатно (открыт специализированный магазин для реализации продукции крестьянско-фермерских хозяйств);
- частные малые предприятия предоставляют скидку местным сельхозтоваропроизводителям при обслуживании контрольно-кассовых аппаратов, весоизмерительного и холодильного оборудования (по соглашению с руководителями организаций);
- выделены земельные участки для ведения личных подсобных и фермерских хозяйств;
- за время действия муниципальной программы выдано 2 кредита на развитие личных подсобных хозяйств (частных подворий) на общую сумму около 320 тыс. руб. с последующим субсидированием процентных ставок (в 2006 г. – первый кредит в городской местности в округе, в мае 2007 г. – второй кредит);
- создан сельскохозяйственный снабженческо-сбытовой потребительский кооператив, работа которого, прежде всего, основана на взаимопомощи хозяйствующих субъектов.

Планы:

- в целях обеспечения ветеринарно-санитарной безопасности при производстве и реализации продукции

- животного происхождения необходимо строительство специализированного убойного пункта для осуществления промышленного убоя сельскохозяйственных животных;
- для повышения конкурентоспособности и расширения рынков сбыта сельскохозяйственной продукции местного производства необходимо внедрение цехов по переработке сельхозпродукции (мини-модулей), а также применение новых технологий в сфере аграрного производства.

”

Среди обязанностей органов местного самоуправления – обеспечение малоимущих граждан жильем. Она тесно связана с задачей национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В рамках реализации указанного полномочия муниципалитетами разработаны и успешно реализуются муниципальные жилищные программы и проекты.

Обеспечение доступности жилья для населения возможно лишь при условии увеличения объемов жилищного строительства

“

Для достижения задачи наращивания объемов строительства жилья администрацией г. Красноярска разработан ряд программ.

Начиная с 2003 г. реализуется долгосрочная программа муниципальных облигационных заимствований, в рамках которой планируется построить более двухсот шестидесяти тыс. кв. м жилья с ценой реализации на двадцать-двадцать пять процентов ниже рыночной. По программе льготной продажи жилья работникам муниципальных организаций, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, предоставляются квартиры за пятьдесят процентов рыночной стоимости с рассрочкой платежа от трех до пяти лет.

С 2005 г. идет реализация городской целевой Программы «Красноярской молодой семье – доступное жилье» на 2005-2010 гг., направленной на повышение доступности жилищных кредитов для молодых красноярцев за счет выделения средств бюджетом города.

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» федеральной целевой программой «Жилище» на 2002-2010 гг. предполагается увеличение объемов жилищного строительства в 2 раза.

”

“

В Выксунском районе Нижегородской области с 2005 г. успешно стартовала

районная целевая программа «Молодой семье – доступное жилье на 2004-2010 гг.», в рамках которой 9 молодых семей с детьми-инвалидами получили безвозмездные субсидии, 210 молодых семей улучшили свои жилищные условия, получив льготный целевой кредит. В 2006 г. такое право предоставлено 168 молодым семьям по программе «Молодой семье – доступное жилье» и 50 молодым семьям по программе «Молодая семья», из них 3 семьи с детьми-инвалидами получили беспроцентный кредит и две – безвозмездную субсидию.

”

“

В отдельное направление работы в 2006 г. в Хабаровске выделена такая составляющая, как содействие развитию института ипотеки в городе. Для этого в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное комфортное жилье – гражданам России» в Хабаровске разработаны и утверждены Хабаровской городской думой две городские целевые программы: «Социальная ипотека для жителей г. Хабаровска на 2006-2017 гг.» и «Жилье для молодых семей на 2006-2009 гг.».

Сформирована очередь из 42 молодых семей и 83 участников программы «Социальной ипотеки». В рамках этой работы подготовлено и подписано Соглашение о сотрудничестве со Сбербанком о кредитовании молодых семей-участников программ. Два дома будут введены в эксплуатацию в 2008 г. к 150-летию основания г. Хабаровска.

По итогам 2006 г. в городе введено 168,1 тыс. кв. метров жилья, что на 18,2% больше уровня прошлого года. В 2007 г. объем введенного жилья составил 171,6 тыс. кв. метров. В 2007 г. в рамках общегородских инвестиционных программ будет продолжено строительство объектов коммерческого и социального назначения. На реализацию данной программы из бюджета города в 2007 г. планируется выделить 2,0 млн руб., привлечь средства инвесторов в размере 1342,5 млн руб.

”

“

В городе Нягани (ХМАО) разработана и утверждена городская Программа по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». В 2006 г. велась работа по проектированию и отведению земельных участков под жилищную застройку. С аукциона было продано в аренду 2 земельных участка под многоквартирную застройку общей площадью 79 532 кв. метров и под индивидуальную жилищную застройку 39 земельных участков общей площадью

36 979 кв. метров. В собственность продано 18 земельных участков общей площадью 18 243 кв. метров.

Няганским представительством «Ипотечное агентство ХМАО – Югры» было проведено свыше 1500 консультаций, принято заявлений на компенсацию у порядка 400 человек, заключено свыше 200 трехсторонних соглашений.

Муниципальные жилищные программы и проекты являются прекрасным дополнением национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Не менее важными формами участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов являются: создание благоприятных условий для вовлечения общественности в деятельность по проектам и мониторинг их реализации в муниципалитетах.

В Ижморском районе Кемеровской области районный совет ветеранов войны и труда, женсовет района провели расширенное заседание с привлечением широкого круга общественности, на котором рассмотрели принятие приоритетных национальных проектов; все национальные проекты получили поддержку; кроме того, общественные структуры осуществляют информирование населения о целях, задачах национальных проектов.

Администрация г. Красноярск реализует проект «Создание и внедрение механизмов муниципально-общественного взаимодействия для разработки и реализации стратегий развития города Красноярск в соответствии с приоритетными национальными проектами». Его задачами являются:

- разработка и апробация муниципально-общественной системы оценивания хода и эффектов реализации программ стратегического развития города и национальных проектов (система мониторинга) технологии продуктивной коммуникации (типовые проектно-коммуникационные сессии);
- создание организационных форм взаимодействия власти, бизнеса, гражданского сектора по вопросам стратегического развития города и реализации национальных проектов РФ (Общественное собрание г. Красноярск).

Иными формами участия муниципалитетов в реализации приоритетных национальных проектов являются: доведение информации о ходе реализации проекта до заинтересован-

ных региональных и федеральных структур и аккуратное исполнение поручений из федерального центра и органов власти субъекта РФ (примеры реализации муниципалитетами приоритетных национальных проектов даны в Приложениях 8-10, 13, 16, 22-28).

Важным также является создание муниципальными образованиями благоприятных условий для инвесторов для их вовлечения в проекты (более подробно это освещено в Главе 3).

Почему ресурсы местного самоуправления не используются в полной мере?

К сожалению, существуют препятствия на институциональном уровне для участия муниципалитетов в реализации приоритетных национальных проектов.

Как отмечал один из руководителей городских округов Ленинградской области, «непосредственное участие муниципалитетов в реализации национальных проектов должно быть подкреплено действующим законодательством. Налоговый кодекс, 131-й Федеральный закон не предусматривают прямое участие муниципалитетов в подобных проектах. Тем более что в доходной части бюджета муниципалитетов оставлен практически только земельный налог, а чтобы его эффективно изымать, надо разработать и принять ряд местных градостроительных и землеустроительных нормативных актов, разработка каждого из них требует существенного финансирования. Поэтому, когда из Москвы доносится критика в адрес местных властей в недостаточном рвении в реализации национальных проектов, надо прежде разобраться, а что они могут реально сделать в этом направлении, в соответствии с действующим законодательством».

Факторы, мешающие муниципальным образованиям активно включиться в реализацию приоритетных национальных проектов:

1. До сих пор не установлены конкретные обязательства федеральных министерств по срокам и объемам финансирования из федерального бюджета приоритетных национальных проектов, а также по выделению предусмотренных материальных ресурсов (компьютеры, медицинское оборудование и др.).
2. Федеральным законодательством не прописан процесс участия органов местного

- самоуправления в реализации приоритетных национальных проектов.
3. Не определены обязательства (финансовые, материально-технические) субъектов Российской Федерации перед муниципалитетами. Муниципалитеты испытывают, зачастую, недостаток помощи со стороны региональных властей.
 4. Недостаток финансовых средств у муниципалитетов.
 5. Неэффективная координация деятельности муниципалитетов по национальным проектам со стороны региональных властей.
 6. При реализации приоритетных национальных проектов не учитываются климатические и территориально-пространственные особенности территорий.
 7. Информационная составляющая:
 - недостаток информации о планах по проектам, их краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным целям;
 - на местах нет ясного понимания задач и этапов реализации проектов;
 - непосредственные участники реализации проектов (врач, учитель, работники сферы АПК и т.д.) не ориентируются в параметрах и показателях национальных проектов.
 8. Недостаточное развитие систем обратной связи по национальным проектам (горячие линии, социологические исследования и т.п.).
 9. Недостаточное вовлечение муниципалитетов в проектную деятельность.
 10. Недостаток методической помощи муниципалитетам.
 11. Недостаточная вовлеченность структур гражданского общества в реализацию национальных проектов.
 12. Коррупция, произвол чиновников.
- Большинство из названных проблем имеют институциональный характер, решение которых напрямую не зависит от усилий муниципалитетов. В то же время их устранение создаст благоприятную среду для участия муниципальных образований в реализации этих государственных инициатив.

Что делать?

У национальных проектов и реформы местного самоуправления одна общая задача: улучшить условия жизни для наших граждан на всей территории страны. В истории России совпадение задач националь-

ных приоритетов и низового уровня власти уже было. В конце XIX – начале XX века земство построило большинство сельских школ и больниц царской России. Именно благодаря земству наша страна уже тогда одной из первых в мире заложила основы всеобщего образования и системы доступной медицины. Получив широкие полномочия и достаточные доходы, руководствуясь человеческим масштабом, местная власть максимально эффективно решила общегосударственные задачи. Сегодня, после столетнего перерыва, местная власть существует на всей территории страны. Это та самая система, в основании которой лежит традиционное российское «всем миром» – система взаимопомощи, которая не раз спасала и возрождала Россию.

И сегодня, как никогда, важно создать для муниципальных образований все необходимые условия, чтобы они активно включились в реализацию национальных проектов.

Необходимо:

1. Внести соответствующие изменения в действующее федеральное законодательство, предусматривающие непосредственное участие муниципалитетов в реализации национальных проектов. Должен быть четко прописан процесс участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов.
2. Установить конкретные обязательства федеральных министерств по срокам и объемам финансирования из федерального бюджета приоритетных национальных проектов, а также по выделению предусмотренных материальных ресурсов.
3. Определить в федеральном и региональном законодательстве обязательства (финансовые, материально-технические) субъектов Российской Федерации перед муниципалитетами по реализации приоритетных национальных проектов.
4. Создать институциональный механизм, который бы позволил муниципальному сообществу принимать участие в обсуждении путей реализации важнейших решений и обеспечил обмен мнениями между государственной властью и органами местного самоуправления. Ведь основой успеха в достижении целей приоритетных национальных проектов является эффективное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления.

5. Более активно вовлекать структуры гражданского общества в реализацию национальных проектов.

Как уже отмечалось, муниципальные образования испытывают нехватку финансовых средств. Этот фактор в значительной мере тормозит их участие в приоритетных национальных проектах. У городов и муниципалитетов России существует острая потребность в притоке заемного капитала с целью реализации приоритетных национальных проектов и других государственных программ. Данная проблема может решиться путем создания эмиссионно-кредитного государственного агентства с особым статусом, специальными задачами и правом эмиссии облигаций в целях привлечения средств для кредитования бюджетных инвестиционных программ, ориентированных на социально-экономическое развитие российских муниципалитетов и на финансирование реализации на местах национальных проектов (долговое агентство муниципальных займов).

В мировой практике аналогичную функцию выполняют государственные долговые агентства и банки с особым статусом. Последние, несмотря на узкую специализацию, стали крупнейшими и наиболее надежными эмитентами облигаций (по их кредитному рейтингу) не только в своих странах, но и в масштабах мирового финансового рынка. Они учреждены органами государственной и муниципальной власти соответствующих государств. Функционирование подобных финансовых организаций регулируется национальным законодательством, обеспечивается многоступенчатой системой финансовых гарантий, в том числе и государственных. Их основная задача – централизация управления долгом муниципальных образований страны, консолидация фрагментированных мелких муниципальных займов в крупные, обладающие высокой рыночной ликвидностью выпуски облигаций с целью обеспечения местных властей финансовыми ресурсами, а также профессиональное управление возникшим при этом долгом.

Такое агентство может быть создано и в России. Оно превратило бы мелкие муниципальные займы и краткосрочные банковские кредиты в крупные высоколиквидные выпуски облигаций, значительно увеличив долю муниципальных эмитентов на рынке облигаций.

Для создания подобного агентства потребуются изменения в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ. Агентство может быть создано в форме государственной корпорации, действующей как эмиссионно-кредитная организация с особым статусом. Для обеспечения финансирования задач муниципалитетов облигации агентства должны быть приравнены к муниципальным ценным бумагам в части их налогообложения. А займы агентства муниципальным образованиям – включены в состав источников финансирования дефицита их бюджета.

Обеспечению высокого рейтинга облигаций агентства будет способствовать создание резервного гарантийного фонда, предоставление государственных гарантий РФ по обязательствам агентства. Одновременно целесообразно создать надежный платежный механизм, предусматривающий автоматическое списание с лицевых счетов муниципалитетов средств на обслуживание и погашение кредитов, выданных им агентством. Договоренности об этом могут быть достигнуты между агентством, Федеральным казначейством и муниципалитетами как основание для выдачи кредита. Перечисленные условия обеспечат высокое кредитное качество облигаций агентства и дадут возможность кредитовать муниципальные образования по низким единым кредитным ставкам.

Анализ материалов муниципалитетов, направленных в адрес Всероссийского Совета местного самоуправления (часть из них представлена в Приложениях 4, 8, 11, 28, 30), позволил выявить еще ряд проблем, мешающих органам местного самоуправления активно и эффективно включиться в работу по реализации приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Здравоохранение», а также определить возможные пути их решения.

«Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Проблемы и возможные пути решения

1. Необходимо решить вопросы предоставления земельных участков без аукциона муниципальным учреждениям для застройки в целях жилищного строительства.
2. Урегулировать вопросы освобождения земельных участков для муниципальных нужд, ускорить разработку в установленном порядке генеральных планов городов, реализовать комплекс мер по раз-

витию промышленности строительных материалов.

3. Рассмотреть возможность участия муниципальных учреждений в аукционах на приобретение права аренды земельных участков для целей жилищного строительства.
4. Для успешной реализации приоритетного национального проекта в области обеспечения граждан РФ доступным жильем необходимо в ближайшее время вернуть поселениям функции распоряжения земельными участками, находящимися в их границах.



В г. Суздаль Владимирской области большое количество домов ветхого и аварийного жилого фонда. В срочном переселении нуждаются более 135 семей. Как правило, ветхий жилой фонд располагается в историческо-туристической части города, что снижает туристическую привлекательность города. В 2006 г. было принято решение о строительстве муниципального дома для расселения жителей из аварийного жилого фонда. Сформирован земельный участок под строительство 54-квартирного жилого дома с долевым финансированием муниципалитета (50% – 27 квартир). Предусмотрено финансирование в бюджете 2007 г., заказан и оплачен проект, проведены торги на право строительства. 9 февраля 2007 г. по результатам торгов был подписан муниципальный контракт. На обращение о выделении земельного участка под строительство районная администрация ответила отказом. Даже обращение в арбитражный суд не принесло результата. В итоге администрация была вынуждена расторгнуть контракт и объявить новый конкурс на застройку муниципального дома со 100%-ным финансированием муниципалитета. Но за прошедшие полгода цена кв. м жилья в г.Суздале возросла на 30%, и городской бюджет пострадал на несколько миллионов рублей.



5. Ипотечные программы не решают жилищной проблемы для малоимущих граждан, которые не только не могут позволить себе участвовать в ипотечных программах, но и не могут рассчитывать на получение жилья по договорам социального найма, так как муниципальный жилищный фонд сокращен до минимума в связи с приватизацией жилых помещений гражданами. Наиболее вероятным решением названной задачи может служить:

- строительство муниципального и государственного жилищного фонда, предоставляемого по договорам социального найма;
 - внесение изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие основы организации местного самоуправления, бюджетное и жилищное законодательство в части разрешения органам местного самоуправления иметь наряду с жилищным фондом социального использования и жилищный фонд коммерческого использования (доходные дома), жилые помещения которого муниципальные образования могли бы передавать в коммерческий наем;
 - использование опыта скандинавских стран по предоставлению налоговых льгот, преференций при выделении земельных участков предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим строительство жилых домов для последующего использования в своей деятельности для передачи жилых помещений в наем малоимущим гражданам со сниженным размером квартирной платы.
6. Необходимо разработать методические рекомендации по комплексному освоению земельных участков для целей жилищного строительства в части подготовки документации по проведению аукционов, проведению конкурсов инвестиционных проектов для малых городов, включению малых городов в подпрограмму обеспечения земельных участков объектами коммунальной инфраструктуры.
 7. Требуется серьезной доработки Жилищный Кодекс. Его несовершенство может способствовать появлению в ЖКХ недобросовестных предпринимателей и компаний-«однодневок».
 8. Серьезным затруднением для муниципалитетов является нерешенность ряда важнейших вопросов ЖКХ на федеральном уровне: не определена методика расчета оплаты за подключение строящихся объектов к системам инженерного обеспечения. Федеральными структурами, занимающимися согласованием размещения объектов, экспертизой проектно-сметной документации не выдерживаются установленные сроки согласований и др.
 9. Передача в ведение муниципалитетов проблемы сноса ветхого и аварийного

жилья требует значительных затрат, эту проблему невозможно решить за счет городского бюджета и платежей населения.

“ Например, в Красноярске около 400 тыс. кв.м, или 1326 жилых домов, необходимо признать ветхими, т.к. их износ превышает 65%, а на строительство нового жилья взамен ветхого и аварийного надо 9,5 млрд руб., что составляет более 60 % бюджета города на 2007 год.

Приоритетный национальный проект «Здравоохранение». Проблемы и возможные пути решения

1. Существующие организационно-экономические механизмы здравоохранения на местном уровне не позволяют реализовать стратегические направления развития здравоохранения. Современное организационно-экономическое обеспечение и развитие здравоохранения должно исходить из следующих предпосылок. Во-первых, здоровье населения и каждого отдельного человека должно рассматриваться как базис человеческого капитала. Во-вторых, финансирование здравоохранения необходимо считать инвестициями в человеческий капитал. В-третьих, новая парадигма охраны здоровья населения делает ключевым муниципальный уровень управления здравоохранением.
2. В основе подхода к решению проблемы достижения эффективности в здравоохранении должно быть учтено влияние экономических (адекватность финансовых нормативов себестоимости услуг, уровень финансового покрытия реальных затрат и т.д.), социальных (общий уровень оплаты труда, в т.ч. различных категорий медицинских работников, укомплектованность кадрами, уровень квалификации врачей и т.д.), технологических (наличие оборудования вообще и высокотехнологичного в частности, наличие технологии для эффективного использования такого оборудования, инновации и т.п.) и других факторов на функционирование здравоохранения.
3. Для повышения эффективности реализации национального проекта в области здравоохранения необходимо пересмотреть ряд ведомственных нормативных правовых актов, в частности, положение об оплате труда работников муниципальных учреждений здравоохранения и положений о порядке оплаты медицинской

помощи в системе обязательного медицинского страхования.

4. Необходимо внести изменения в нормативные документы, регламентирующие порядок оказания платных медицинских услуг. В основу должен быть положен принцип: государственные и муниципальные медицинские учреждения должны располагать правами внедрения нормативно-подушевого финансирования по факту оказания услуг, контрактных форм работ и услуг, что требует создания учреждений с большей свободой распоряжения имуществом и деятельности внутри сектора экономики.
5. Полученное в рамках национального приоритетного проекта «Здоровье» качественное лабораторное оборудование требует для своей работы весьма дорогостоящих расходных материалов. Если на прежнем оборудовании ежемесячные расходы на эти цели составляли 30-40 тысяч, то теперь на тот же объем тех же исследований требует порядка 500 тыс. руб. Кто должен предусмотреть эти средства? Муниципалитеты, во всяком случае, дотационных городов и районов, не могут этого сделать.

“ Такая проблема возникла у г. Шарытово Красноярского края. В «Программе государственных гарантий на 2007 г. на оказание жителям Красноярского края бесплатной медицинской помощи» эти функции для муниципалитетов не предусмотрены. Расходные материалы оплачиваются по статье «медикаменты», закладываемые в тариф на медицинскую услугу, оплачиваемый через фонд ОМС. Но этот тариф остается прежним, и просьбы поднять его пока не встречают понимания. Если же вкладывать средства действующего тарифа в резко подорожавшие расходные материалы, то не останется средств на приобретение других медикаментов. Перераспределение средств с других статей расходов – заработная плата персонала, питание больных и т. д. – не назовешь достойным выходом. В итоге, затруднительно использовать приобретенное качественное оборудование в полную силу.

6. В кампании по иммунизации населения, предусмотренной нацпроектом, большой проблемой остается позднее поступление на места необходимых вакцин. Зачастую эти препараты поступают лишь во второй половине года. В итоге, срочная

вакцинация приводит к ажиотажным очередям в поликлиниках, большому напряжению для медицинского персонала, которым поликлиники без того недоукомплектованы. Это вызывало определенное раздражение населения по отношению к нацпроекту.

7. Большой проблемой остается работа системы льготного обеспечения медикаментами. Из-за сложностей с нехваткой льготных лекарств на 2007 год многие льготники отказались от бесплатного набора социальных услуг. В свою очередь, уменьшение количества людей, получающих НСУ, привело к общему сокращению средств, расходуемых на лекарственное обеспечение и санаторно-курортное лечение льготополучателей, поскольку сумма данных средств определяется умножением суммы НСУ на количество льготополучателей. А между тем, среди людей, которые продолжают пользоваться ДЛО, уже остались только те, кому это действительно необходимо – то есть тяжелобольные люди, требующие постоянного и дорогостоящего лечения. Но на сегодня норматив обеспечения на 1 такого больного бесплатными медикаментами составляет 387 руб. в месяц. Этого абсолютно недостаточно. Необходима отдельная программа по обеспечению лекарственными препаратами тяжелобольных людей.

Устранение указанных проблем позволит муниципальным образованиям активно включиться в реализацию приоритетных национальных проектов и сделать эту работу максимально эффективной.

Сбережение народа – пятый национальный проект

Если мы действительно хотим сделать для граждан что-то полезное и нужное – предлагаю вам, отодвинув в сторону политические амбиции и не распыляя ресурсы, сосредоточиться на решении важнейших для страны проблем. И одна из них – демографическая, или, как точно выразился А.И. Солженицын, это в широком смысле «сбережение народа».
Президент России В.В. Путин

Демографическая проблема в нашей стране явно выходит на первый план. В России на 1 января 2006 г. численность населения России составила 142,7 млн человек, что на 735,5 тыс. человек меньше (0.51%), чем год назад. По оценкам правительства РФ, к 2016 г. чис-

ленность сократится до 138 млн человек. По данным ООН, ситуация еще более драматичнее – к 2015 г. население России при сохранении существующих демографических тенденциях сократится до 133,4 млн человек. Для России, по мнению экспертов, острейшая проблема сбережения народа и русской нации. По продолжительности жизни россияне (средняя продолжительность – 65 лет) занимают одно из последних мест в Европе. Так, средняя продолжительность жизни у мужчин – всего 59 лет (136-е место в мире!), у женщин – 72 года (91-е место в мире).

У нас скорость вымирания опережает скорость рождения. Но если второе свойственно Европе и Америке, то скорость вымирания – это только наше, российское явление. У нас, как отметил один из экспертов, европейская рождаемость и африканская смертность. И существующее положение приведет к тому, что к 2025 г. население России уменьшится до 115-120 млн человек. Причем после 2015 г. оно начнет уменьшаться катастрофическими темпами – более чем на 1 млн человек ежегодно. Но и это еще не все. Население страны не только уменьшается, оно стареет. Соответственно, уменьшается число граждан трудоспособного возраста и растет количество пенсионеров. К 2010 г. численность экономически активного населения сократится на 3 млн человек, в следующие пять лет – еще на 6 млн. К 2025 г. численность тех, кто может трудиться, сократится на 16 млн человек. То есть по сравнению с сегодняшним днем Россия потеряет не меньше 15% трудовых ресурсов.

Особенно драматичным представляется положение 16 субъектов Федерации (табл. 1). Большинство из них расположены в Центральном федеральном округе (29 млн жителей, в т.ч. 17 млн человек трудоспособного возраста).

За счет выраженного роста смертности и значительного спада рождаемости интенсивность сокращения населения здесь превышает 1% в год. При такой скорости демографической деградации численность коренных жителей уменьшится вдвое через 50 лет. Наиболее трагично положение Псковской, Тульской, Тверской и Ивановской областей, где время «этнического полураспада» сократилось до 32-39 лет.

Представленные уровни вымирания считаются в экологии угрожающими существованию биологического вида, в том числе вида *Homo sapiens*, что свидетельствует

о наличии в указанных регионах угрозы гуманитарной катастрофы. Трагичность положения ЦФО, обладающего наибольшим политическим весом и относительно благополучного в экономическом положении, подчеркивает сравнение с наиболее бедными регионами РФ. В 2003 г. самый высокий прирост населения отмечался на территории Чечни (+1,85 %), Дагестана (+1,15 %), Ингушетии (+1,10 %).

Таблица 1

Уровень депопуляции в наиболее неблагоприятных по демографической ситуации регионах Российской Федерации (2003 г.)

Регионы	Вымирание (% в год)	Время «полурапада» (лет)
Тульская обл.	1,45	35
Тверская обл.	1,41	35
Ивановская обл.	1,28	39
Смоленская обл.	1,27	39
Рязанская обл.	1,26	40
Ярославская обл.	1,17	43
Костромская обл.	1,17	43
Владимирская обл.	1,11	45
Тамбовская обл.	1,10	45
Воронежская обл.	1,04	48
Курская обл.	1,02	49
Псковская обл.	1,55	32
Новгородская обл.	1,39	36
Ленинградская обл.	1,31	38
Нижегородская обл.	1,08	46
Кировская обл.	1,01	49

Если все пессимистические прогнозы сбудутся, уже через 20-30 лет России в нынешних границах может не стать. Отдельного разговора заслуживает Дальний Восток. После Второй мировой войны туда переехало более 1,2 млн человек. Столько же регион потерял с 1990 по 2002 гг. Половина «потерянных» вернулась на материк, вторую часть составила естественная убыль населения. Сегодня в Амурской, Читинской областях, в Приморском, Хабаровском краях, в Еврейской автономной области и на Сахалине проживает немногим более 6 млн человек. Столько же, сколько в начале XX века. В то же время население сопредельных с нашими территориями районов Китая превышает 110 млн.

Как известно, к важнейшим материальным ресурсам государства относятся также география и демография. И вот здесь мы сталкиваемся с самым серьезным стратегическим вызовом. За прошедший век территория страны сократилась на 5,5 млн кв. км, а население – на 20-25 млн человек. Между тем население планеты вы-

росло почти на 6 раз; и если раньше каждый 7-й или 8-й житель планеты проживал на той 1/6 части суши, которая называлась Россией, то сейчас только 2,3% населения земного шара проживает на все еще 1/8 части суши. Никогда в истории не существовало такого несоответствия между величиной территории государства и численностью населения. Посему главный для нас вопрос – как удержать эту территорию, особенно с учетом того, что на нее приходится до 40% многих основных природных ресурсов. С этой точки зрения несколько иначе могут выглядеть и проблемы хозяйственные. Как создать экономику, способную обеспечивать зримые конкурентные преимущества перед соседними странами? Как осуществлять собственную экономическую экспансию, а не быть объектом экспансии других государств? Ответы на эти вопросы должны быть в центре реализуемых и разрабатываемых программ и проектов в России.

Предотвращение демографического кризиса требует экстренных мер, консолидированных усилий всех органов власти, всего общества. Следует отметить, что в последние годы федеральные власти сделали серьезные шаги в реализации комплексной политики сбережения народа. В рамках национальных проектов у людей появляется больше шансов приобрести жилье, улучшается ситуация в здравоохранении и образовании. «Материнский капитал», «Родовой сертификат», растущие детские пособия стали первыми шагами в новой демографической политике государства. В стране начала расти рождаемость и снижаться смертность.

В своем Послании к Федеральному собранию 2006 г. Президент отметил: «Начав реализацию крупнейших за последние годы социальных проектов, мы заложили с вами неплохую базу, в том числе, для решения демографических проблем». «Однако, – продолжает В.Путин, – и это недопустимо мало». Меры, непосредственно сформулированные Президентом, имеют ограниченный характер. Во-первых, они относятся не ко всему спектру демографических проблем, направлены преимущественно на стимулирование рождаемости, защиту материнства, оптимизацию системы общественной опеки над детьми, оставшимися без попечения родителей. Во-вторых, в предложениях Президента речь идет, преимущественно, о материальном стимулировании и административных мерах.

Но, как справедливо подчеркивает В. Путин, проблема носит комплексный и системный характер. Даже «проблему низкой рождаемости невозможно решить без изменения отношения всего общества к семье и ее ценностям... Мы должны восстановить наши старинные ценности бережного отношения к семье, к родному очагу» (В. Путин).

Несомненно, в решении сложной и комплексной задачи сбережения народа органы местного самоуправления могут и должны сыграть значительную роль. Ведь именно местное самоуправление является, с одной стороны, первым уровнем власти, важнейшей обязанностью которой является обеспечение самих основ жизни человека, а с другой стороны – основой отечественного гражданского общества, способным дойти до каждого человека, эффективно формировать и сохранять традиционные ценности на территории конкретных муниципальных образований.

Многочисленные материалы, присланные в адрес ВСМС, ясно демонстрируют: решение демографических проблем уже стало предметом особой заботы муниципальных властей.

Во многих муниципальных образованиях создаются материальные стимулы для повышения рождаемости.

“ В целях социальной защиты многодетных семей и улучшения демографической ситуации в Нижнем Новгороде администрацией города подготовлено «Положение о дополнительной мере социальной поддержки семей в связи с рождением в их составе одновременно троих и более детей», которое утверждено Постановлением городской Думы г. Нижнего Новгорода 21 марта 2007 г.

В соответствии с Жилищным кодексом РСФСР, действовавшим до 1 марта 2005 г., многодетные семьи имели право на первоочередное улучшение жилищных условий. В Жилищном кодексе РФ, вступившем в действие с 1 марта 2005 г., данная категория граждан вообще не учтена, хотя по другим льготным категориям граждан, которые имели право на первоочередное улучшение жилищных условий, приняты Федеральные законы, определяющие порядок предоставления жилых помещений и источник финансирования. По многодетным семьям порядок предоставления жилых помещений и источник финансирования на федеральном уровне до настоящего времени не определен.

Для того чтобы поддержать многодетные семьи, администрацией города было подготовлено вышеуказанное Положение. Денежные средства, полученные по субсидии, погашаются:

- при наличии одного ребенка до 14 лет или при рождении первого ребенка – на 15% от размера предоставленной субсидии;
- при наличии второго и последующих малолетних детей или при рождении второго и последующих детей – по 10% на каждого ребенка от размера предоставленной субсидии;
- за каждый полный год работы после получения субсидии в муниципальном учреждении – на 5% от размера предоставленной субсидии.

”

“

”

В поселке Черноречье Оренбургского района Оренбургской области выделяются беспроцентные ссуды молодым семьям с рассрочкой выплаты на 10 лет. Схема списания ссуды: рождение одного ребенка – 25%, двух – 50%, трех – 100%.

В предыдущих разделах главы обсуждались те усилия, которые предпринимают местные власти в повышении качества здравоохранения и образования на территории муниципальных образований. Действуя как партнеры государственной власти в реализации национальных проектов, формируя собственные программы, они вносят заметный вклад в сохранение здоровья населения, повышение доступности и качества образования, в том числе дошкольного и дополнительного.

Однако по-настоящему уникальную роль местное самоуправление играет в реализации программ, направленных на пропаганду здорового образа жизни, сохранение и воспитание традиционных ценностей. Ведь главы и депутаты, муниципальные служащие, муниципальная общественность хорошо знают особенности и проблемы территорий, прекрасно знают людей и находятся с ними в постоянном контакте, являются лидерами общественного мнения на своих территориях. Как показывает практика, во многих муниципальных образованиях практикуются различные формы воспитательной работы, которые местные власти реализуют совместно с муниципальной общественностью.

В целом ряде муниципальных образований отмечается День матери, во время которого чествуют многодетных матерей.

“ Сохранение ребенка в семье – главная задача семейной демографической политики. Образовательные учреждения г. Владимира активно работают над созданием новых моделей взаимоотношений семьи и учреждений образования в рамках региональной программы «Педагогического сопровождения семейного воспитания на период 2006 - 2010 гг.» (Приложение 15).

“ В Фурмановском муниципальном районе Ивановской области работает городская медико-педагогическая школа (МПШ) по воспитанию у старшеклассников правильного, в самом полном понимании этого слова, осознанного и грамотного восприятия семейных отношений и будущей самостоятельной взрослой жизни. Сформирована разнорубневая система работы с родителями: созданы и работают советы и комитеты родительской общественности в дошкольных и школьных учреждениях, уже пять лет действует городской совет родительской общественности. В целях укрепления связей с образовательными учреждениями, повышения ответственности родителей за воспитание детей дважды в год мы проводим городские родительские собрания: одно с родителями дошкольников; второе – с родителями детей школьного возраста. Работа с молодыми семьями является одним из направлений в деятельности комитета по работе с молодежью администрации Фурмановского муниципального района. Здесь предусмотрено обеспечение молодежи информационными и методическими материалами, привлечение молодых семей к участию в областных, межрегиональных, российских конкурсах, выставках, фестивалях, слетах. Вошли в практику проведение фестивалей-конкурсов молодых родителей, фестивалей семейного творчества, конкурса «Радуга любви», организация научно-практических семинаров, конференций по проблемам молодых семей, проведение акций, направленных на пропаганду семейных ценностей.

На базе комитета по работе с молодежью действуют два клуба молодых семей «Аистенок» и «Радуга любви». Основными направлениями их деятельности являются просветительская работа, организация и вовлечение молодых семей в совместные мероприятия, пропаганда семейного воспитания детей и здорового образа жизни. Во взаимодействии с отделами администрации, учреждениями культуры, при содействии ассоциации предпринимателей сотрудниками ЗАГСа проводятся различные мероприятия, направленные

на повышение статуса семьи и пропаганду семейных ценностей. Среди них: праздники «серебряной, золотой свадьбы», конкурсы отцов, вечера с участием семейных пар с различным стажем супружеской жизни по номинациям: «семейное долголетие», «семейное воспитание», «семейная гармония», «семейное творчество». Уже несколько раз торжественная регистрация рождения ребенка проводилась непосредственно на базе акушерского отделения центральной районной больницы. Все это находит широкое отражение в местных средствах массовой информации. Недавно созданная комиссия по вопросам демографии будет анализировать ситуацию на межведомственном уровне и выработать предложения по наиболее эффективному решению проблем, имеющих место в нашем муниципальном районе (Приложение 19).

“ В Брянске принят и реализуется целый пакет целевых программ: «Молодежь», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске». К их числу с полным правом можно отнести международный фестиваль студенческого творчества «Шумный балаган +», международный фестиваль школьных музеев «Пусть поколения помнят!», открытый фестиваль молодых семей «Стартует 7я», конкурс молодежных инициатив «Шаг в будущее», лагерь волонтеров «Жизнь в твоих руках», конкурс социальной рекламы «Новое поколение», фестиваль молодежи г. Брянска, программа «Молодежное лето» и т.д. Основные направления работы с молодежью:

- поддержка молодежных общественных организаций;
- развитие лидерских навыков молодежи;
- вовлечение молодых людей в общественную жизнь города (молодежный совет при главе городской администрации, общественное движение студентов г. Брянска «Молодое поколение», дружина охраны природы «Волк» и др.);
- воспитание уважения к истории и культуре нашего Отечества (городской поисковый отряд «Патриот», военно-патриотический клуб «Резерв», школьные музеи и т.д.);
- поддержка талантливой молодежи, развитие художественного творчества и физической культуры (различные эстрадные и танцевальные

коллективы, многочисленные спортивные соревнования, в т.ч. городской турнир по пейнтболу);

- развитие международного молодежного сотрудничества (фестиваль содружества городов России, Украины и Белоруссии, ежегодный фестиваль «Славянское единство» на стыке границ трех государств, участие в фестивале «Современник» в Приднестровской Республике и др.);
- повышение престижа семьи, поддержка молодых семей и др. (Приложение 6).

Социально-демографическая проблема имеет не только «количественную», но и «качественную» составляющую. Нужно обеспечить высокий «гуманитарный потенциал» нации. Не секрет, например, что одной из острейших проблем сегодняшнего села является именно качество социальных ресурсов (в особенности, мужского населения). Это же обстоятельство, несомненно, сдерживает развитие местного самоуправления, что, в перспективе, может привести к серьезным деформациям формирующегося у нас уклада жизни. Именно поэтому поддержка образования, в том числе его новаторских форм, разнообразные формы поддержки одаренных учеников, программы по «закреплению» талантливой молодежи в муниципальных образованиях занимают такое важное место в работе органов МСУ.

В Красноярске человеческий потенциал города видят в возрастной и социальной структуре населения, профессионально-квалификационном уровне трудоспособного населения, наличии инновационно-ориентированных предпринимательских и творческих групп. За последние годы произошел рост гражданской активности горожан, повысилась значимость в общественной жизни города «третьего сектора». В городе насчитывается свыше 2 тыс. негосударственных некоммерческих общественных организаций, а с учетом территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья, общественных формирований правоохранительной направленности – свыше 3 тыс. Складывается инфраструктура поддержки общественных инициатив: повысилась возможность установления деловых контактов местных сообществ и органов управления, проявления и реализации инициатив граждан. Это стало возможно вследствие разработки и внедрения в практику муниципалитета специальных механизмов и форм, таких как муниципальный социальный заказ, конкурс «Лучшая НКО года», «Ярмарка

” социальных услуг и технологий». Во всех районах созданы координационные советы по работе с населением.

Пожалуй, ярче всего комплексный подход к решению демографической проблемы проявился в примере, присланном из Южского района Ивановской области. Глава района хорошо осознает, что уменьшение населения, вызванное как высокой смертностью и низкой рождаемостью, так и миграцией в более благополучные регионы, напрямую связано с перспективами развития района, возможностями для населения занять достойное место в жизни и получать за свой труд достойное вознаграждение. Поэтому борьбу за демографию района он начал с поиска стратегии возрождения муниципального образования. При этом ставка делалась на экономику ценностей, обеспечивающую не только экономический подъем, но и возрождение ценностей, пробуждение у населения гордости за свой край.

“ Нужно интегрировать в индустрию, обеспечивающую стратегическую роль Южского района, наиболее значимые возможности ценностного позиционирования района, такие, как: народные промыслы, православные святыни, культурно-исторические ресурсы, связанные с именами князей Стародубских-Ряполовских, Гончаровых, А.П.Чехова, именитых промышленников-патриотов, а также природу, экологию, физическое и нравственное здоровье. Все эти аспекты должны найти выражение в панели инструментов бренда – ценностях, индивидуальности, легендах, ассоциациях и пр.

Уже сегодня можно говорить о первых шагах, положивших начало реализации стратегии развития района. При участии администрации и Совета депутатов, общественности района, представителей Русской Православной Церкви и инициативных деловых кругов учрежден «Фонд памяти спасителя отечества Российского князя Дмитрия Пожарского «Единение». Важнейшими задачами и направлениями деятельности Фонда уже в 2006 г. являются: формирование представительного Попечительского совета; инициатива восстановления усадьбы Пожарских и Борковской пустыни как мемориального комплекса верности Отечеству; проработка возможностей организации в Юже стратегических мероприятий, отражающих ролевое позиционирование и бренд района; обеспечение поддержки деятельности Фонда (стратегической роли и бренда района)



населением, деловыми и интеллектуальными элитами Южского района; участие Фонда в мероприятиях 4 ноября и Тихвинской ярмарке (Приложение 17).

Как повысить эффективность сотрудничества органов местного самоуправления и государственной власти?

Представляется целесообразным в достижении задачи повышения качества жизни обеспечить сочетание проектного подхода со стороны органов государственной власти с созданием условий для повышения эффективности системы местного самоуправления.

Коль скоро мы исходим из первичности интересов человека, гражданина, необходимо придерживаться определенной социальной стратегии преобразований, смысл и цели которой были бы понятны обществу и приняты обществом.

Местное самоуправление в силу приближенности к населению, особенностей формирования органов власти и территориального общественного самоуправления представляет собой готовую открытую дискуссионную площадку, где обсуждаются решения по самым острым проблемам современной российской экономики, политики, социальной сферы.

Ведь основная роль органов местного самоуправления в жизни города, района – это коммуникации. И не только в прямом смысле этого слова – дороги, трубы и прочее. Органы местного самоуправления дают жителям информацию о своей деятельности, о принимаемых решениях и происходящих событиях, выясняют их мнение по различным вопросам. Далее мы имеем реальный шанс перейти к совместному принятию решений местной властью и жителями, к выработке единой позиции в отношении местных проблем. И в итоге получить возможность выработать «местную» политику, устраивающую большинство.

Именно в этом случае население будет осознанно поддерживать действия власти или, по крайней мере, не противодействовать их усилиям. Для этого необходимо «всего лишь» подтянуть два других направления, связанных с функциями института власти и субъекта экономической деятельности.

Что необходимо институту властных полномочий? Это баланс обязательств и финансовых возможностей. Только это позволит обеспечить важный принцип бюджетной реформы – бюджетирование, ориентированное на необходимый результат.

К сожалению, до настоящего времени экономические условия для организации местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ в полном объеме не созданы.

Федеральными органами исполнительной власти критерии для расчета обоснованных объемов финансовых средств для исполнения полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований различных категорий не выработано. В результате из-за отсутствия единого подхода к расчету норматива финансовых затрат на единицу предоставляемых муниципальных услуг суммы расходов носят ориентировочный характер.

Первый шаг здесь – переход от политики выравнивания финансового состояния регионов и муниципальных образований к политике создания реальных возможностей для их развития. Сделать это позволит нормативно-правовой метод регулирования межбюджетных отношений: законодательно установить минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в социальной сфере на основе минимальных государственных социальных стандартов.

Закрепить за местными бюджетами на долгосрочной основе налоги, необходимые для покрытия этих расходов, чем обеспечить равенство конституционных гарантий всем гражданам РФ, независимо от региона проживания. А чтобы создать у местных властей стимул к развитию, закрепить все налоговые поступления от деятельности предприятий малого и среднего бизнеса за местным бюджетом на долгосрочной основе. При условии, что рост этих доходов не будет влиять на нормативы отчислений из регионального бюджета.

И это не просто вопрос государственных гарантий. Это вопрос безопасности жизнедеятельности в самых повседневных проявлениях: пожарная сигнализация в школах, необходимые лекарства и медикаменты в больницах, горячая и холодная вода в квартирах. Это очень важный момент, который зачастую недооценивается: введение стандартов – не самоцель и не просто метод расчета бюджетов. Со стороны государства – это обеспечение действительного равенства социальных гарантий, предус-

мотренных Конституцией Российской Федерации; а со стороны местного самоуправления – реальная способность предоставлять соответствующие услуги на гарантированном и обеспеченном государством уровне.

Для реализации данных предложений предлагается доработать и принять уже принятый Государственной думой в октябре 2003 г. в первом чтении проект Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах», устанавливающий нормативно-правовой метод регулирования межбюджетных отношений.

Не случайно еще в 2003 г. при обсуждении концепции проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представители муниципального сообщества настаивали на том, чтобы он был принят только одновременно с принятием Федерального закона «О минимальных государственных социальных стандартах». Это сделало бы реальным баланс обязательств и средств у местного самоуправления, поскольку одновременно были бы осуществлены разделение полномочий и обеспечение их финансами. Однако Правительство Российской Федерации настояло на раздельном рассмотрении этих законов, полагая, что сначала надо разделить полномочия, а потом считать деньги.

В результате полномочия все еще делятся, и складывается впечатление, что процесс этот бесконечен. Внесенные 31 декабря 2005 г. и 29 декабря 2006 г. изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ по расширению перечня вопросов местного значения привели к увеличению расходных обязательств местных бюджетов без указания дополнительных источников доходов, что нарушает один из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации – сбалансированности бюджетов.

Далее предлагается принять Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части введения нормативно-правового метода регулирования межбюджетных отношений» в соответствии с ранее действовавшей редакцией ст. 65 Бюджетного кодекса РФ. Данная статья прямо предусматривала обсчет расходных полномочий местных бюджетов на основе мини-

мальных государственных социальных стандартов.

Что необходимо местному самоуправлению, муниципальному образованию как субъекту экономической деятельности? Необходим свой бизнес-план, предусматривающий возможности и перспективы развития. И нужны свои органы управления развитием, реализации бизнес-плана. Ведь именно рост экономики является залогом повышения благосостояния всех слоев населения. Каждый должен понимать перспективы развития того города, района, где он проживает. И каждый должен почувствовать, что расширяются и его возможности для самореализации, улучшается его качество жизни.

Сегодня же сложилась парадоксальная ситуация, когда из вопросов местного значения исключено комплексное социально-экономическое развитие, хотя соответствующее полномочие имеется. А значит, у органов местного самоуправления отсутствуют основания финансировать любое мероприятие, программу, направленную на развитие. Поэтому предложение здесь заключается в том, чтобы вернуться к вопросу распределения полномочий и внести изменения в федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления.

Установить, что комплексное социально-экономическое развитие является вопросом местного значения. Соответствующие изменения следовало бы внести в законодательные акты и в вопросы разграничения собственности, земельных отношений, налогообложения.

Далее возникает вопрос, как наилучшим, наиболее эффективным способом органам местного самоуправления реализовать свои полномочия по развитию. Практика показывает, что эффективным механизмом управления развитием являются комплексные программы социально-экономического развития.

Комплексные – потому что они охватывают вопросы развития науки, производства, социальной инфраструктуры, развития учреждений образования, культуры, спорта, подготовки кадров и прочего необходимого.

Помимо собственно интересов производства программы имеют целью создание комфортной среды проживания на территории, что имеет первостепенное значение в деле привлечения квалифицированных кадров, в том числе кадров инновационных

менеджеров, острую нехватку которых мы повсеместно наблюдаем. А почувствовав отдачу от результатов своего труда, от уплаты налогов, люди станут проявлять ту самую пресловутую социальную активность, за которую мы сегодня боремся.

В зависимости от интересов органов государственной власти федерального или регионального уровней программы могут быть многоуровневыми или двухуровневыми. Соответственно участниками программ могут выступать уполномоченные государственные органы федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, профильного ведомства либо министерства, а также органы местного самоуправления.

Такой подход позволит согласовать интересы всех участников инновационного процесса, продуктивное сотрудничество государства и местных властей с частным бизнесом и общественными структурами. Обеспечит привлечение средств из внебюджетных источников для создания наукоемких производств и максимальную эффективность бюджетного финансирования.

Программа станет механизмом согласования интересов потенциальных стратегических партнеров. Под понятием «стратегический партнер» в данном случае подразумевается предприятие или организация, которые в силу объективных причин заинтересованы в развитии социальной и производственной сферы на территории муниципального образования.

Предложения по мерам законодательного характера здесь сводятся к следующему.

Внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, включив в перечень вопросов местного значения обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Принять Федеральный закон «О программах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований». В законопроекте предусмотреть обязательность разработки и исполнения муниципальных программ комплексного социально-экономического развития. Программы рассматривать как составную часть бюджетного процесса, что предполагает их утверждение ежегодно перед принятием бюджета на соответствующий год.

Разработку программ осуществлять в следующем порядке: сначала разрабатыва-

ются муниципальные программы, на их основе – программа развития региона. А на основе программ развития регионов – стратегия развития государства. Такова общемировая практика индикативного планирования, когда осуществляется переход от интересов человека к интересам государства.

Принять федеральный закон о региональных программах развития. В законопроекте предусмотреть основания и порядок участия в муниципальных программах развития органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации для реализации проектов, размещаемых на территории муниципального образования, развития приоритетных для государства отраслей экономики, включая инновационные. Предусмотреть в качестве источников финансирования муниципальных комплексных программ средства местного бюджета, средства бюджетов субъектов РФ, средства федерального бюджета, а также средства предприятий и организаций, участвующих в реализации муниципальной комплексной программы.

При этом расходы, осуществленные предприятиями и организациями на финансирование мероприятий муниципальной комплексной программы, должны относиться к расходам, принимаемым для целей налогообложения по налогу на прибыль. Установить обязательное отчисление от средств, инвестируемых на территории муниципального образования предприятиями всех форм собственности в размере трех процентов от суммы инвестиций, осуществленных в течение года.

Представленные предложения позволят создать условия, обеспечивающие заинтересованность муниципальных образований в развитии, на основе долгосрочного закрепления налогов за местными бюджетами, формирования программ комплексного социально-экономического развития, индикативного планирования и социального партнерства. Следствием этого будет создание благоприятной среды для проживания граждан, для рождения и воспитания детей.

Убедившись в эффективности местной власти, люди начнут больше доверять ей, поддерживать ее действия и решения, совмещать свою перспективу с перспективой своего города, района. А система местного самоуправления не только станет эффек-

тивным институтом властных полномочий. В ее лице государство получит надежную опору со стороны гражданского общества, эффективный механизм повышения качества жизни граждан Российской Федера-

ции. Это позволит сделать реальные шаги к тому, чтобы сделать Россию обществом возможностей, страной, справедливой по отношению ко всем своим гражданам.

Глава 3

Повышение эффективности управления муниципальными финансами

(Глава подготовлена Институтом Фискальной политики)

Основные тезисы доклада

<i>Проблемы местного самоуправления</i>	<i>Предлагаемые решения</i>
Практическое отсутствие самостоятельности органов местного самоуправления в формировании доходов местных бюджетов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение доли налоговых доходов в бюджете муниципальных образований. 2. Расширение перечня видов земель, попадающих под обложение земельным налогом. 3. Включение органов местного самоуправления в процесс администрирования местных налогов. 4. Увеличение верхней границы ставок по земельному налогу
Низкая эффективность реализации приоритетов государственной бюджетной политики в отношении органов местного самоуправления	<ol style="list-style-type: none"> 1. Увеличение самостоятельности местных бюджетов в определении целей и направлений расходования финансовой помощи, поступающей из других бюджетов. 2. Концентрация ресурсов, поступающих в порядке софинансирования расходов местных бюджетов, на приоритетных направлениях
<p>Узкая база местных налогов и низкий уровень их собираемости по следующим причинам:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Существование большого объема незарегистрированной собственности и земельных участков. 2. Высокие издержки населения при прохождении всех процедур регистрации недвижимости и земельных участков. 3. Практическое отсутствие санкций по отношению к неплательщикам местных налогов 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Совершенствование законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы предусматривало ограничение стоимости и ускорение этой процедуры. 2. Совершенствование законодательства, регулирующего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, которое предусматривало бы санкции к неплательщикам вплоть до принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов
<p>Недофинансирование наиболее дорогостоящих жизнеобеспечивающих бюджетных услуг, гарантированных Конституцией Российской Федерации</p> <p>Конституционные права граждан не конкретизированы, отсутствуют инструменты измерения и оценки качества бюджетных услуг</p>	Установление на федеральном уровне стандартов по гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам
Оторванность муниципальных стратегических документов (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) от стратегических документов федерального уровня - Посланий Президента РФ, Среднесрочной программой социально-экономического развития, Сводного доклада Правительства РФ. Аналогичная картина наблюдается в регионах, Стратегии развития которых не принимаются во внимание муниципалитетами	Изменение подходов к региональной политике, включение муниципальных программ в региональные программы социально-экономического развития в качестве их составной части

<i>Проблемы местного самоуправления</i>	<i>Предлагаемые решения</i>
Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения муниципалитетов	Общественные организации, объединяющие муниципальное сообщество, могут и должны стать центром сбора и распространения лучшей практики, связанной с опытом применения БОР в муниципалитетах
Муниципальные стратегические документы (Стратегии, программы социально-экономического развития и т.п.) принимаются, но не реализуются ввиду отсутствия (или слабости) механизмов управления реализацией муниципальных Стратегий	Общественные организации, объединяющие муниципальное сообщество, могли бы разработать и контролировать соблюдение (на добровольной основе) муниципальными образованиями стандартов контроля, оценки и аудита реализации муниципальных Стратегий
Отсутствие доступа к инвестициям по причине низкого уровня обеспеченности собственными доходами	Корректировка правил и порядка долевого финансирования с учетом реальных требований развития и финансовых возможностей муниципальных образований. Как пример, снижение доли участия муниципального образования при соответствующем увеличении долей федерации и субъекта Федерации
Высокая стоимость муниципальных заимствований (или их полная недоступность для мелких муниципалитетов) ввиду высокого уровня рисков, низкой ликвидности муниципальных ценных бумаг и отсутствия механизмов профессионального управления долгом на муниципальном уровне	Создание (при финансовой, организационной и технической поддержке Правительства России) Муниципального долгового агентства (агентства по управлению муниципальным долгом)
Отсутствия механизмов защиты прав инвестора (кредитора)	Создание действенных механизмов обращения взысканий на муниципальное имущество, муниципальных банкротств и введения внешнего управления при соблюдении прав населения муниципального образования
Непрозрачность финансовых потоков на местном уровне, создающая почву для коррупции и препятствующая привлечению инвесторов	Преобразование коммерчески успешных МУПов в другие организационно-правовые формы; запрет на создание МУПами филиалов и дочерних предприятий
Отсутствие практики независимого общественного рейтингования эффективности деятельности органов местного самоуправления. Такое рейтингование является мощнейшим механизмом публичного контроля за объемом и качеством предоставляемых населению бюджетных услуг	Общественные организации могут стать инициатором и организатором создания системы независимого общественного рейтингования

Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста

Состояние проблемы

Масштабные государственные задачи по обеспечению высоких темпов экономического роста могут быть решены наиболее успешно и своевременно при активном подключении к их решению не только всех уровней и ветвей государственной власти в России, но и местного самоуправления. Последние реформы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации на деле способствовали построению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации в лице федераль-

ных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как того требует Конституция Российской Федерации. Это дало возможность объединить усилия федерального центра и регионов в решении приоритетных социальных и экономических задач и добиться существенного позитивного изменения ситуации.

Поддержание набранных темпов роста уровня социально-экономического развития страны видится в использовании еще практически невостребованного ресурса местного сообщества в лице органов местного самоуправления муниципальных образований.

Вопрос в том, как интегрировать органы местного самоуправления в общий процесс

экономического и социального развития страны, какие условия нужно создать, чтобы в кратчайшие сроки включить эту огромную и пока дремлющую силу в процесс общероссийского экономического развития. Прямое инкорпорирование органов местного самоуправления в вертикаль государственной исполнительной власти, с одной стороны, наталкивается на конституционные ограничения, связанные с обособленным положением органов местного самоуправления по отношению к системе органов государственной власти, с другой – содержит в себе риск снижения эффективности их деятельности по решению вопросов местного значения. В то же время, для того чтобы органы местного самоуправления занялись разработкой и реализацией собственных стратегий социально-экономического развития, необходимо создать реальные предпосылки и задействовать движущие стимулы.

Положительный результат будет достигнут, если логика действий федерального и регионального уровня власти будет построена, прежде всего, *на обеспечении самостоятельности органов местного самоуправления в решении своих вопросов, а также повышении заинтересованности органов местного самоуправления в развитии доходной базы местных бюджетов* и мобилизации в местный бюджет всех потенциальных доходов, которые они способны получить со своей территории.

На следующем этапе появятся возможности стимулирования со стороны государственных органов *процессов разработки и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований*, следствием чего должен стать *качественный рост инвестиционной активности органов местного самоуправления и инвестиционной привлекательности муниципальных образований*.

Все вышеперечисленное тем более осуществимо, что в России уже сегодня существуют сотни примеров, наглядно показывающих скрытые возможности депрессивных территорий, добившихся высоких показателей экономического роста благодаря усилиям местных и региональных властей.



Глава г. Копейск Челябинской области: «Собственных доходов у нас пока 35 процентов. Плюс у нас есть дополнительные доходы, но мы же практически ничего не имеем, кроме аренды земли и имущества, и подоходного налога.

Есть и внебюджетные поступления, но их немного. На мой взгляд, какой-то процент с других налогов надо отставлять на территории, с имущества.

У нас в городе есть комиссия по неплатежам, мы приглашаем на нее руководителей предприятий и работаем по всем вопросам, в том числе, и по зарплате, и по налогам, и думаю, мы бы активнее работали, если бы с этих налогов что-то нам оставалось. Хотя мы, конечно, независимо работаем на этой комиссии по любым налогам. Тот уровень финансирования, который нам определяет область, и то, что дополнительно дается в течение года, это не дает возможности нормально работать, потому что при выделении бюджетных средств в течение года мы обязаны провести конкурс, составить проектно-сметную документацию, вот это все мешает. Если бы мы знали до начала года наши доходы, мы бы, наверное, все это сделали заранее. Я считаю, что транспортный и налог на имущество – это тоже важно, потому что в имуществе у нас приходят инвестиции, город растет, а почему-то с имущества мы ничего не имеем».



Повышение заинтересованности органов МСУ в развитии доходной базы местных бюджетов и мобилизация в местный бюджет всех потенциальных доходов

Недостаточность финансовых ресурсов, закрепленных сегодня за муниципальным уровнем власти, является наиболее острой и болезненной проблемой реформы местного самоуправления. По данным исследования «Муниципальная Россия», проведенного по заказу ЕОМО, она волнует 82,9 % опрошенных руководителей муниципалитетов. По данным исследований, проведенных Счетной палатой, ВСМС и материалам контрольно-ревизионного управления Администрации Президента РФ реальные расходы муниципальных образований обеспечены доходами не более чем на половину. 95 % муниципальных образований являются дотационными, собственные доходы составляют менее половины доходов местных бюджетов (исследование динамики финансовой обеспеченности муниципальных образований см. в Приложении 8). В связи с этим важнейшей задачей сегодняшнего дня является обеспечение необходимой финансовой основы местного самоуправления, ведь смысл и идеология муниципальной реформы зак-

лючалась именно в том, чтобы обеспечить необходимыми финансами все полномочия муниципальных образований. На необходимость скорейшего решения этой задачи указал в своем последнем послании к Федеральному собранию РФ Президент РФ В.В.Путин. *«Считаю необходимым продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления, – подчеркнул Президент, – в первую очередь, за счет формирования достаточной доходной базы».*

Установление на долгосрочную перспективу стабильных правил распределения финансовой помощи в местные бюджеты, не лишаящих органы МСУ стимулов к наращиванию собственной доходной базы

Еще в начале 90-х гг. прошлого века в России сложилась практика использования финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов субъектов федерации в качестве инструмента скрытого управления деятельностью органов местного самоуправления. К сожалению, эта практика сохранилась и сейчас, адаптировавшись к новым условиям и требованиям бюджетного законодательства (в 2005 и 2006 гг. доля межбюджетных трансфертов составила соответственно 52,7% и 58,4% общего объема доходов местных бюджетов), что приводит к росту бюджетного иждивенчества муниципальных образований, не заинтересованных в наращивании собственной доходной базы и повышении собираемости налоговых и неналоговых доходов. Это переводит такие муниципальные образования из режима активного поиска дополнительных ресурсов и повышения эффективности использования имеющихся ресурсов в режим пассивного ожидания финансовой помощи «сверху».



Вот как описал ситуацию глава Николаевского муниципального района Волгоградской области: «Каждому муниципалитету субъект федерации спускает доходные и расходные показатели на очередной финансовый год, в основном, исходя из подушевого принципа. Получается, что хватает средств лишь на то, чтобы «свести концы с концами». При таком подходе к формированию местных бюджетов совершенно не важно, как работает данное муниципальное образование, сколько перечисляет во все уровни бюджетов. Чем лучше работают жители конкретной территории и больше перечисляют налогов, тем лучше субъекту РФ и фе-

деральному бюджету. Но это совершенно не улучшает финансового положения самой территории, где работают перечисляющие налоги предприятия и люди. Собственная доходная база бюджета Николаевского района от общей суммы собираемых налогов не была такой низкой в процентном отношении, как в 2006 г.: 37% по сравнению с 63% в прошлом году. Зато в федеральный бюджет и бюджет субъекта в 2006 г. мы перечислили в 3,1 раза больше, чем в 2005 г. Сегодня мы даем возможность в рамках бюджетного процесса поощрять одних, потому что они «хорошие», и ничего не давать другим, тем, кто меньше нравятся. Законы должны быть конкретными, а перед Законом все должны быть равны».



Стоит как можно скорее отказаться от столь неадекватной задачам экономического развития России практики и дать муниципальным образованиям стимулы для развития и повышения эффективности использования собственных бюджетных ресурсов. Помимо общего роста финансовой помощи в структуре доходов местных бюджетов одной из главных проблем межбюджетных отношений стало резкое увеличение количества межбюджетных трансфертов и, прежде всего, целевых трансфертов. Такая практика в значительной степени делает систему межбюджетных отношений неэффективной, так как приводит к размыванию приоритетов региональной бюджетной политики и, кроме того, сокращает возможности органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритеты развития территории и снижает их ответственность за принимаемые решения и проводимую политику.

Активизация усилий органов местного самоуправления по наращиванию собственной доходной базы, а значит, и увеличению ресурсного потенциала соответствующих муниципальных образований должна базироваться на понятных и весомых стимулах, предлагаемых органам местного самоуправления федеральным и, особенно, региональным уровням государственной власти.

Для этого, во-первых, необходимо, чтобы дотации муниципалитетам из других бюджетов базировались на основе объективных расчетов расходов муниципальных образований, достаточных для исполнения муниципалитетами всех законодательно

закрепленных за ними полномочий, в том числе и переданных им государственных полномочий. Необходимо также долгосрочное закрепление трансфертов, делающее невозможным сокращение безвозмездной помощи или дополнительных нормативов регулирующих налогов при получении дополнительных доходов местных бюджетов. И самое главное, – необходимо увеличить долю налоговых доходов муниципальных образований, как вариант, закрепив за местными бюджетами все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса, часть налога на прибыль, транспортный налог, увеличить долю НДС, зачисляемую в местные бюджеты. Увеличение доли налоговых доходов муниципальных образований должно привести к сокращению иждивенчества и повышению финансовой самостоятельности и заинтересованности органов местного самоуправления в развитии собственной доходной базы. Повышение прозрачности и стабильности межбюджетных отношений позволит органам местного самоуправления сконцентрировать свои усилия на действительно приоритетных направлениях своей бюджетной политики и повысить эффективность и результативность своей деятельности при реализации вопросов местного значения.

“ Один из самых эффективных примеров построения межбюджетных отношений реализуется в Пермском крае, где внедрен принцип «40-42-18». Четко определено, что из инвестиционных ресурсов, которыми располагает край, 40% идет на общекраевые нужды и 60% на муниципальные. Данная цифра не может быть уменьшена. Из этих 60% муниципалитеты могут тратить 18% по своему усмотрению, а 42% находятся на счетах края, но принадлежат муниципалам. Если свои 18% муниципалитет тратит на приоритетные направления, перечень которых доводится до сведения органов местного самоуправления, он получает доступ к оставшимся 42%. Таким образом создаются стимулы для самостоятельного и более эффективного расходования инвестиционных средств муниципальными образованиями. Как утверждает губернатор Пермского края О. Чиркунов, после введения этого порядка муниципалы из оппонентов превратились в союзников региональной власти.

Подход, при котором использование средств регионального фонда муниципального развития происходит на основании

принципа финансирования расходов, успешно реализуется и в Липецкой области.

“ Заинтересованность органов местного самоуправления Липецкой области в привлечении дополнительных средств на благоустройство населенных пунктов, проведение капитального ремонта учреждений бюджетной сферы, развитие социальной инфраструктуры областной бюджет обеспечивал через два фонда – муниципального развития (50 млн руб.) и финансирования социальных расходов (378 млн руб.). В 230 из 305 сельских поселений участвовали в привлечении средств на добровольной основе – в целях получения перечислений из фонда финансирования социальных расходов для осуществления благоустройства. Населением на эти цели собран 381 млн руб.

В Преображенском сельсовете Добровского района Липецкой области в 2006 г. был сформирован внебюджетный фонд в 22 млн 273 тыс. руб., или 50 тыс. руб. на жителя. Тогда как во всем Добровском районе – 95 млн руб. Другими словами – каждый четвертый рубль привлечен из села, где проживает 420 человек. В этом самом дальнем, стоящем в лесу селе установлено 47 уличных светильников, уложена тротуарная плитка, сделано 3 фонтана, высажено 100 тыс. корней цветочной рассады.

Следуют этому примеру далеко не везде. Так, в Грязинском районе средства на добровольной основе были привлечены лишь в половине сельсоветов, в Задонском и Становлянском – в трети, в Усманском – только в каждом пятом.

Хороший пример показывают сельские поселения Липецкой области – победители областного соревнования сельсоветов области. Решением проблем газо-, водо-, энергообеспечения населения они занимаются, не только используя бюджет, но и привлекая денежные средства населения.

Так, в Юрском сельсовете Воловского района, где проживает 480 человек, за 2 года в каждый дом вошла вода, все 4 населенных пункта сельсовета газифицированы, реконструированы линии электропередач, установлены осветительные приборы. Бюджет сельсовета немногим более 1,6 млн руб., земельный налог собран на 125%, имущественный – на 110%. Все до одного домовладения уплатили самообложение, искоренены случаи безучетного использования электроэнергии. За это жители села Юрское стали победителями конкурса «Честное село», проводимого Липецкой энергосбытовой компанией.

Включение органов местного самоуправления в процесс налогового администрирования местных налогов

В настоящее время доля местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов составляет менее половины. Это связано с несколькими причинами, среди которых как низкая заинтересованность налоговых органов в выявлении налоговой базы и повышении собираемости налогов, так и отсутствие у муниципальных образований опыта и полномочий по взаимодействию с плательщиками и злостными неплательщиками местных налогов, т.е. полномочий по администрированию местных налогов.

Проблема заключается в том, что развитие налогооблагаемой базы по указанным видам налогов возлагается на органы местного самоуправления, а функции по администрированию закреплены за органами государственной власти. Налицо разрыв в управленческой цепочке, который способен привести и уже приводит к замедлению темпов социально-экономического развития муниципальных образований. Даже при наличии у органов местного самоуправления информации о состоянии налогооблагаемой базы у них отсутствует возможность влиять на собираемость налогов, так как они крайне ограничены в возможности предпринимать какие-либо действия в отношении налогоплательщиков. Все, что они могут сделать – это довести до налогоплательщиков кадастровую оценку земли, которая, в свою очередь, определяется федеральными структурами. Таким образом, в настоящее время органы местного самоуправления практически лишены возможности эффективно влиять на доходные возможности местных бюджетов, что превращает среднесрочное стратегическое и финансовое прогнозирование и планирование на муниципальном уровне в серьезную проблему.

“ Глава Коркинского муниципального района Челябинской области В. Маченко: «По вопросу оформления земли мы уже работаем со средствами массовой информации. Работаем над реализацией дачной реформы, по ряду других объектов. Мы собираем сегодня совещания, выходим на места, в сады, в дачные поселки, спрашиваем у народа, интересуются, зарегистрировали ли они собственность, заплатили или не заплатили налоги. Почему бы транспортный налог не отдать в органы местного самоуправления? Можно даже срав-

нить, когда он отдан на 100 процентов субъектам Федерации и когда отдан в органы местного самоуправления. Каждый глава будет эффективно работать с этим налогом, потому что дороги – это лицо поселения. Тогда налоговые поступления резко увеличатся. Также и единый вмененный налог.

” Все продекларировали, что малый бизнес передается городскому поселению. Но тоже никаких налоговых поступлений от деятельности предпринимателей городские поселения не видят. Более парадоксальная ситуация сложилась по негативному воздействию на окружающую среду: люди дышат вредными выбросами, но никакие копейки от загрязнителей не поступают. Или взять хотя бы административные штрафы – тоже ни копейки не поступает. Мы не нахлебники, есть расчетно-бюджетная обеспеченность, дотационная обеспеченность. Ради бога, можете не давать нам дотации, а дайте нам налоги. И вы увидите, насколько увеличится сбор, когда власть на местах будет заинтересована в оптимизации упомянутых налогов».

Представляется целесообразным внедрение практики наделения органов местного самоуправления полномочиями по администрированию местных налогов. Разумеется, при этом стоит учитывать разную степень готовности органов местного самоуправления к осуществлению этих полномочий и, таким образом, начать процесс привлечения органов МСУ к администрированию местных налогов выборочно, в качестве эксперимента, и затем, в случае получения положительных результатов, распространять положительный опыт на другие муниципальные образования.

“ В Уктурском сельском поселении Комсомольского района Хабаровского края на базе данных, получаемых от района, ежемесячно осуществляется мониторинг поступлений НДФЛ, по результатам которого выявляются:

- налоговые агенты, допускающие задержки перечисления в бюджет НДФЛ;
- налоговые агенты, перечисляющие НДФЛ не в полном объеме;
- налоговые агенты, укрывающие доходы от налогообложения.

По всем выявленным фактам проводится индивидуальная работа с налогоплательщиками, практикуются обращения в районную комиссию по мобилизации налогов и сборов в бюджет края.

Администрация муниципального района предоставляет информационное обеспечение администрации поселения для создания на уровне поселения необходимой аналитической базы по НДФЛ:

- доведены сведения по ежемесячному мониторингу НДФЛ за 2004-2005 гг.;
- начиная с 2006 г. ежемесячно доводится информация о поступлении НДФЛ в разрезе налогоплательщиков.

В ходе ежегодно проводимых поселением инвентаризации начислений и задолженности по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу выявляются факты:

- учета в налогооблагаемой базе земельных участков, предоставленных в аренду;
- включения в налогооблагаемую базу объектов, числящихся за умершими физ. лицами;
- исчисления налогов на объекты физ. лиц, в отношении которых установлены налоговые льготы.

Работу усложняет отсутствие в поселении сведений о недоимке в бюджет поселения в разрезе видов налогов и сборов. Отсутствие информации о состоянии недоимки физических лиц не позволяло эффективно организовать собираемость имущественных налогов с физических лиц. На сегодняшний день данная проблема разрешена приобретением программного комплекса «Предприятия-недоимщики», позволяющего получать сведения о задолженности в бюджет поселения в разрезе налоговых платежей.

Организация взаимодействия администрации поселения с фискальными органами осуществляется в рамках соглашений, заключенных с налоговой инспекцией и органами федерального казначейства: «О взаимодействии в области администрирования земельного налога и формирования доходов бюджета сельского поселения» и «Об информационном взаимодействии между УФК по Хабаровскому краю и администратором доходов». Администрации сельского поселения предоставляются сведения:

- о задолженности по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу;
- ежедневные реестры поступлений доходов в бюджет поселения в разрезе видов налогов и сборов.

Однако взаимодействие с фискальными органами оказывается малоэффективным. Во-первых, формат предоставляемых налоговой инспекцией сведений о задолженности не позволяет эффективно организовать работу по взыска-

ваемости налога на имущество физических лиц и земельного налога. Во-вторых, начиная с апреля 2006 г., представление сведений о поступлении доходов ограничено исключительно неналоговыми платежами.

Неотлаженность схемы взаимодействия в области информационного обмена об объектах обложения налогом на имущество физических лиц и земельным налогом между налоговыми органами, органами юстиции, ЗАГСами, бюро технической инвентаризации, управлением Роснедвижимости края приводит к систематическому искажению налогооблагаемой базы по данным доходных источников.

Наделение органов местного самоуправления правами налоговых органов в части администрирования и контроля за уплатой местных налогов и сборов позволит значительно увеличить собираемость имущественных налогов в местные бюджеты.



Установление экономически обоснованных налоговых ставок и льгот по местным налогам

Другой проблемой низкой эффективности налоговой политики на местном уровне является неоптимальный размер установленных налоговых ставок и налоговых льгот. В основе этой проблемы лежат такие факторы, как излишние ограничения, установленные федеральным законодательством о налогах и сборах, а также не всегда взвешенная бюджетная политика органов государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении муниципальных образований, что в совокупности приводит к тому, что органы местного самоуправления, изыскивая дополнительные резервы для пополнения местных бюджетов, вынуждены устанавливать максимальные налоговые ставки по местным налогам. Как правило, этим и ограничивается их налоговая политика.

Это объясняется еще и тем, что, имея, как правило, низкую долю местных налогов в доходах местных бюджетов, органы местного самоуправления не рассматривают установление ставок и льгот по местным налогам как инструменты серьезного влияния на экономику муниципального образования, а также как один из основных факторов управления его развитием. Для них это исключительно возможность нем-

ного повысить доходы местного бюджета. Такой подход порождает общую незаинтересованность органов местного самоуправления в решении вопросов проведения эффективной налоговой политики, а это, в свою очередь, негативно влияет на общую экономическую эффективность деятельности органов местного самоуправления.

“ В Южном федеральном округе органы местного самоуправления поселений зачастую устанавливают арендную плату за земли сельскохозяйственного назначения значительно (в 5-6 раз) выше, чем максимально возможный размер налога на землю. Это говорит о том, что эти земли востребованы, они реально приносят доход их собственникам или арендаторам, которые готовы за эти земли платить. Но налоговое законодательство сильно ограничило предельные размеры налоговых ставок, и в результате доходы местных бюджетов от сдачи земли в аренду гораздо выше, чем от налоговых поступлений после ее продажи. Данная проблема приводит не только к существенным ограничениям по мобилизации доходов в местный бюджет, но также тормозит формирование рынка земли, так как органы местного самоуправления в этой ситуации совсем не заинтересованы в ее продаже.

Нельзя также пройти мимо проблемы выпадающих доходов муниципальных образований по земельному налогу, не взимаемому в настоящее время с естественных монополий, а также с государства, как с собственника большинства земель, находящихся в границах преимущественно сельских муниципальных образований. Сегодня эти земли выведены из налогооблагаемой базы муниципальных образований, что приводит все большее число сельских поселений на грань нищеты. Вместе с тем, изменение ситуации могло бы привести к резкому повышению экономических показателей депрессивных в настоящий момент территорий и частичному снятию с государства проблемы их постоянного дотирования.

Очень часто звучит аргумент в пользу сохранения текущей ситуации, когда огромный массив земель выведен из-под налогообложения, состоящий в том, что отмена льгот по земельному налогу, а также уплата налога с указанных земель, например, для подразделений РАО «ЕЭС», РАО «Газпром», ОАО «РЖД», будет иметь негативные социальные последствия из-за

роста тарифов для населения. Но в таком случае решение проблемы удержания тарифов могло бы на себя взять государство, например, установив льготы для указанных предприятий по федеральным налогам, подлежащим зачислению в федеральный бюджет, предоставляя субсидии малоимущим гражданам или предоставляя межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, теряющим соответствующие потенциальные доходы бюджета. Почему за «доброту» государства к естественным монополиям и «себе любимому» в лице разнообразных ФГУПов должны расплачиваться муниципальные образования, на территории которых находятся те или иные объекты, земля под которыми выведена из оборота и, следовательно, не облагается земельным налогом.

Таким образом, помимо передачи части полномочий по налоговому администрированию на местный уровень, решение проблемы повышения доли местных налогов в доходах местных бюджетов, а также влияния налоговых решений органов местного самоуправления на экономическое развитие территорий, необходимо, как минимум, еще два условия:

1. Ослабить ограничения сверху по установлению налоговых ставок по местным налогам.
2. Предусмотреть уплату земельного налога за земли, выведенные в настоящее время из-под налогообложения.

Разумеется, расширение полномочий и возможностей органов местного самоуправления по мобилизации местных налогов требует от них более взвешенных решений в области установления налоговых ставок или налоговых льгот, а также тщательного анализа последствий принимаемых решений, к чему органы местного самоуправления в настоящий момент не подготовлены. Поэтому было бы целесообразным разработать методические рекомендации по проведению налоговой политики на местном уровне, предназначенные для использования органами местного самоуправления в инициативном порядке, а также ввести системуощрений тех муниципальных образований, в которых информация о предоставленных налоговых льготах публикуется в СМИ и/или размещается в Интернете.

Однако следует иметь в виду, что заинтересованность в такой работе появится у органов местного самоуправления только в том

случае, если органы местного самоуправления получают реальные и действенные административные полномочия, доходы от местных налогов составят существенную часть доходов местных бюджетов и значительно превысят затраты органов местного самоуправления на осуществление полномочий по администрированию местных налогов.

Содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц

Местные бюджеты формируются за счет налоговых доходов, закрепленных бюджетным Кодексом, а также дополнительных нормативов отчислений по налогам. В связи с постоянными изменениями бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую основу местных бюджетов, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц. Закрепление за местными бюджетами виды налогов фактически приносят в бюджеты средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Введение в действие гл. 31 Налогового Кодекса с 1 января 2006 г. не учитывало положение дел в регионах и муниципальных образованиях. Объектом налогообложения может быть только сформированный земельный участок, принятый к государственному кадастровому учету. На сегодняшний день доля земельных участков, отвечающих требованиям Налогового Кодекса РФ, очень мала. Кроме того, отсутствует нормативно закрепленный механизм воздействия органов МСУ на собственников и пользователей в понуждении их к проведению работ по межеванию земельных участков и постановке их на кадастровый учет.

Формирование реестра муниципальной собственности сталкивается с самыми разными проблемами и требует от муниципальных образований серьезных финансовых вложений.

““ Вот как описывает ситуацию глава поселения из Челябинской области: «Мы уже разграничили собственность, район нам ее уже передал. Но, чтобы все это было серьезно, нужно иметь документы на эту собственность. Регистративная палата должна выдать нам все эти документы, чтобы у нас

были основания на признание этой собственности. Исполкомом был утвержден перечень объектов, этот перечень должен стать основанием, на основании которого регистративная палата должна зарегистрировать нам эту собственность. За детский садик за БТИ я заплатил 18 тысяч. Это только один объект, а их у меня 400. Есть и более сложные технические объекты. Федеральные структуры, должным образом не зарегистрировав эти объекты, передали нам их в собственность, и мы оказались крайними. Это касается земли. У меня 5 тыс. 400 га земли. Чтобы их размежевать, минимум надо заплатить 400 руб. за гектар. Это минимальная ставка, доходит и до тысячи. Сегодня нас бросили на выживание, у нас нет экономической основы. Привлечение инвесторов и создание программ – это длительный процесс, а деньги нужны уже сейчас. Мы не плачем, но работаем в тяжелейших условиях».

”

Тем не менее, руководители муниципальных образований практически повсеместно проводят комплекс мероприятий по учету налогоплательщиков, выявлению собственников имущества и земельных участков, работающих предприятий, не оформивших имущественные права или не зарегистрировавшихся в установленном порядке, а также разъяснительную работу с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц.

““

В последние годы администрация Вепской национальной волости Республики Карелия провела активную работу с представителями бизнес-кругов, результатом которой стала 100%-ная регистрация фактически действующих на территории волости предприятий, и, как следствие, многократное увеличение бюджета волости.

”

““

Администрация Николаевского муниципального района Волгоградской области ежеквартально проводит обследование строящихся индивидуальных жилых домов и выявляет вновь заселенные, но не поставленные на государственный учет, вновь заселенные жилые дома. Проводится работа с собственниками данных строений по вопросу постановки на государственный учет созданной ими недвижимости. Но на сегодняшний день нет законодательной базы, обязывающей застройщика к постановке на государственный учет.

”

Однако здесь необходимо решить проблему *согласования действий органов местного самоуправления с органами государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество*. Эта проблема может быть решена двумя способами.

Первый заключается в том, чтобы передать полномочия по государственной регистрации этих прав на уровень местного самоуправления как отдельное делегированное государственное полномочие.

Второй способ сводится к установлению порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов регистрации прав собственности, для чего следует внести соответствующие положения в административные регламенты, регулирующие деятельность органов регистрации прав собственности на недвижимое имущество и в уставы муниципальных образований. Эта задача может быть успешно решена при деятельном участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

“ *Березовский район ХМАО: формирование налогооблагаемой базы, основу которой составляют земельный налог и налог на имущество физических лиц, препятствуют усложненность процедуры, длительность сроков и значительная стоимость оформления земельно-имущественных отношений, приводящие к тому, что значительная часть имущества не оформлена в полной мере. В районе принимаются меры по ускорению процедуры оформления имущества – принцип «одного окна», увеличение времени работы соответствующих организаций и другие, однако и этих мер пока недостаточно.* ”

Серьезной проблемой в формировании доходной базы поселений является передача полномочий по распоряжению земельными участками с уровня поселений на уровень районов.

“ *Глава Бродокалмакского сельского поселения Челябинской области М.А. Дегтярев: «Нас просто обескуражил 154-й федеральный закон. Мы с районом договорились, он нам отдал все полномочия по земле: «Все деньги забирайте. Только работайте, наведите порядок, чтоб люди платили, если пользуются землей». Мы провели инвентаризацию, сделали кадастровую оценку. 154 закон – все ребята, с 1 июля вы не можете этим заниматься. Нельзя объять необъятное. Месяц попробовали сами поработать, за голову схватились. Собрал нас глава*

района, выдал доверенности, говорит: «Работайте, как работали». Нельзя же людей за 80 км направить в районный центр решать земельные вопросы. А доходы с аренды земли забрали. Если в 2006 г. мы на реализацию наших полномочий направляли средств в 4 раза больше на содержание дорог, на уличное освещение, на децентрализованные источники водоснабжения, на благоустройство, на содержание бань, то сейчас у нас район забрал эти доходы, а дотация не вернулась. У них там свои проблемы. Там софинансирование с областными программами, с федеральными программами. Естественно, денег для нас в четыре раза меньше дотациями вернулось. Сейчас я вынужден с четвертого квартала двигать средства, чтобы рассчитаться за очистку дорог, за содержание бань. Никто мне услугу оказывать не будет, если я вовремя не рассчитаюсь».

”

“

Глава Первомайского городского поселения Челябинской области Г.Н. Усенко: «Хотел бы сказать о налоге на землю. Это полный абсурд, когда есть Устав муниципального образования и определены его границы, а землей распоряжается район. Получается, что два правовых нормативных акта противоречат друг другу. Хотя это федеральный закон, наши местные законы по отношению к федеральному, естественно, в приоритете. Сегодня мы много говорим о том, что стыдно просить деньги. Их не надо просить, их надо оставлять в территориях, – то, что заработано. Я по своему примеру хочу сказать, в 2006 г. аренда земли составляла в бюджете порядка 6 млн руб. Мы с депутатами просчитали и увеличили ставку, и в этом году получим порядка 13 млн руб. Вопрос сегодня заключается в том, что 50% от аренды земли идет в район. Не надо мне дотаций на дороги, если бы был принят соответствующий закон, то мы бы жили самостоятельно».

”

Важную роль в формировании объективной информации о строениях и сооружениях на территории муниципального образования должны сыграть создаваемые в соответствии с требованиями статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации информационные системы градостроительной деятельности. И здесь определяющей видится помощь со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, как в создании таких систем, так и в содействии органам местного самоуправления в вопросах получения не-

обходимой информации от Госархнадзора, Гостехнадзора, УВД и налоговых органов.

Методическая помощь муниципальным образованиям со стороны субъекта Российской Федерации требуется и при разработке Правил землепользования и застройки, необходимость наличия которых определена Градостроительным кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

Совокупная работа органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этом направлении способна в течение трех-пяти ближайших лет радикально изменить уровень собираемости земельного налога и налога на имущество физических лиц и привести к устойчивому росту бюджетных доходов большинства муниципальных образований Российской Федерации.

Широко развернутый в стране процесс закрепления в собственность граждан земельных участков и иного имущества на практике наталкивается на множество проблем, главной из которых является высокий уровень издержек (как финансовых, так и временных) осуществления процедуры регистрации. Без решения этого вопроса невозможно будет говорить о проведении эффективной налоговой политики органов местного самоуправления и о повышении значимости местных налогов в доходах местных бюджетов. К сожалению, в большинстве муниципальных образований даже при совпадении интересов потенциальных собственников и органов местного самоуправления процесс регистрации земельных участков и объектов недвижимого имущества наталкивается на серьезное препятствие в виде необоснованно высоких расценок землеустроительных организаций и БТИ. Усилия органов МСУ по созданию налогооблагаемой базы и повышению доходов местного бюджета приносятся в жертву интересу отдельных юридических и физических лиц как можно больше заработать на процессе оформления документов. При этом органы местного самоуправления не имеют полномочий регулирования расценок и тарифов в этой области. Государство также самоустранилось от решения этой проблемы, хотя в этой ситуации явно прослеживается нарушение антимонопольного законодательства.

Другой проблемой является отсутствие правовой грамотности большинства потен-

циальных и действующих собственников, а также отсутствия практической возможности принудительного изъятия собственности земельных участков за неуплату налогов.

В этих условиях представляется крайне необходимым совершенствование законодательства, регулирующего вопросы регистрации земельных участков и иной собственности, которое бы предусматривало ограничение стоимости и ускорение этой процедуры, а также законодательства, усиливающего ответственность потенциальных плательщиков местных налогов, вплоть до принудительного изъятия земли и недвижимого имущества в случае неуплаты собственником местных налогов. Разумеется, при этом нужно принимать во внимание социальные последствия таких действий, предусмотрев некоторые исключения в отношении малоимущих граждан, земельный участок которых является единственным источником средств к существованию.

Содействие развитию малого предпринимательства как потенциального плательщика налогов в местный бюджет

С точки зрения развития доходной базы местных бюджетов представляется эффективным направление, связанное с поддержкой и содействием развитию малого предпринимательства. Существует множество примеров успешной реализации муниципальных программ развития малого предпринимательства, предусматривающие, в частности, распределение на конкурсной основе бюджетных кредитов или грантов под наиболее успешные проекты.

Особенно трудно выживать начинающим предприятиям малого и среднего бизнеса. По оценкам экспертов, потребность малого и среднего бизнеса в кредитах составляет 700-800 млрд руб. ежегодно, но лишь 20% малых предприятий в разное время пользовались кредитами, в то время как поддержка кредитных организаций требуется 90% из них. С целью исправления ситуации сегодня по всей стране создаются производственные и инновационные бизнес-инкубаторы, которые заполняются лучшими стартующими компаниями. Процент выживания компаний в бизнес-инкубаторах возрастает в 6 раз. Власти муниципальных образований оказывают многоплановую поддержку таким структурам: это и предоставление офисных и производ-

ственных помещений, обучение и консалтинг, помощь в маркетинге, поиске инвесторов и деловых партнеров.

“ В Пучежском районе Ивановской области создали специальный фонд по развитию малого предпринимательства. Деньги для уставного капитала фонда взяли в муниципальном бюджете. Фонд субсидирует треть кредитной ставки. В результате произошел существенный рост малого бизнеса, ориентированного на обслуживание населения. Фонд выкупил здание обанкротившегося Дома быта и создал на его базе бизнес-инкубатор. Помещения в аренду малому бизнесу сдаются по себестоимости. Бизнес-инкубатор обеспечивает работой 250 человек и пополняет районный бюджет.

“ В рамках реализации программы развития малого предпринимательства в г. Казани на 2007-2010 гг. мэрия на условиях конкурса осуществляет субсидирование процентных ставок по кредитам, выданным коммерческими банками предпринимателям и предприятиям малого бизнеса. Воспользоваться льготами могут предприниматели, ведущие прозрачный бизнес и осуществляющие деятельность в приоритетных отраслях экономики города, таких как инновационная деятельность, развитие сети магазинов «шаговой» доступности, бытовое обслуживание населения, пищевая и перерабатывающая промышленность, сфера транспорта и связи, сфера строительства.

“ В Саратовской области совместными усилиями органов власти муниципалитетов и региона создано 28 опорно-консультационных пунктов в 24 муниципальных образованиях области, которые обеспечивают возможность для местных предпринимателей получить всю необходимую для них информацию, касающуюся законодательства, а также порядка решения иных вопросов, связанных с ведением бизнеса.

“ В Вацком муниципальном районе Нижегородской области появилась новая структура поддержки предпринимательства. Основным профилем деятельности АНО «Вацкий центр развития бизнеса» стало микрофинансирование проектов малого предпринимательства, оказание образовательных, консультационных и правовых услуг. Кроме того, Вацкая администрация оказывает поддержку предпринимателям в получении кредитов Сбербанка, выдавая муниципальную гарантию на конкурсной основе.

“ В Угличском муниципальном районе при поддержке администрации действуют программы поддержки предпринимательства. Существует четыре уровня таких программ:

- I. Когда бизнес-идея только появляется, подключаются Центр развития, готовый помочь составить бизнес-план, оценить возможные рынки сбыта, помочь с рекламой, а также Фонд развития и поддержки предпринимательства, который выдает небольшие кредиты по льготной ставке - в основном для малого бизнеса.
- II. Когда наступает стадия реализации идеи, администрация готова субсидировать предпринимателю до трех четвертей ставки по банковскому кредиту. Риск при этом минимален, ведь сначала проект оценивают банковские специалисты, а администрация подключается уже после их согласия выдать заем.
- III. Когда бизнес встал на ноги и готов развиваться, на основании решения районной Думы таким предприятиям условно фиксируются налоговые платежи по состоянию на конец года, предшествовавшего тому, когда были произведены затраты. И от 60 до 80 процентов сумм, превышающих прошлогодние налоговые платежи, бюджет возвращает предприятию в качестве субвенций.
- IV. Поддержка особо важных инвестиционных проектов, где бюджет одновременно выступает гарантом банковского кредита и погашает значительную часть ставки по нему.

Совершенствование механизмов эффективного управления муниципальным имуществом

Несмотря на то что в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ сделана попытка урегулировать отношения, связанные с определением состава и назначения муниципальной собственности, вопрос о том, сколько и какого должно быть имущества в собственности муниципальных образований до настоящего времени является предметом горячих дискуссий. По всей видимости, Федеральному Собранию Российской Федерации еще предстоит долгая и кропотливая работа по совершенствованию законодательства в этой важной сфере муниципального хозяйства.

Следует иметь в виду, что, с одной стороны, существует базовый принцип, проистекающий из норм Конституции России и действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы организации местного самоуправления, гражданские и земельные правоотношения в сфере муниципальной собственности, и состоящий в том, что муниципальные образования вправе иметь в муниципальной собственности имущество, и оно не может быть передано органам государственной власти Российской Федерации или субъектов Российской Федерации без согласия со стороны органов местного самоуправления. С другой стороны, действующее законодательство ограничивает состав муниципальной собственности только тем имуществом, которое необходимо для выполнения закрепленных полномочий. Все остальное имущество должно быть или приватизировано, или репрофилировано, или передано другому уровню власти. По существу, это означает отказ от такой формы использования имущества, как сдача в аренду. Вместе с тем, сдача в аренду излишнего имущества позволяет существенно пополнять доходную базу местных бюджетов. Представляется целесообразным поддержать высказываемые в последнее время предложения по смягчению этих ограничений и разрешить муниципальным образованиям иметь излишнее имущество при условии его использования для поддержки малого бизнеса, развитие которого является одной из задач местного самоуправления. Кроме того, необходимо учитывать и возможность востребованности в недалеком будущем имущества, не используемого муниципалитетом в данный конкретный момент. Примером такого имущества могут стать здания детских садов, приватизированные и репрофилированные в период снижения рождаемости. Сейчас многие муниципалитеты уже испытывают недостаток зданий и помещений для размещения детских садов. В ближайшее время эта проблема еще более обострится с учетом успехов проводимой Правительством РФ демографической политики. Таким образом, целесообразно говорить не об имуществе, не используемом для исполнения закрепленных полномочий, а о *временно* неиспользуемом имуществе. Логично, что такое имущество не должно быть передано или приватизировано, а может лишь временно использоваться по иному назначению в целях полу-

чения дополнительных неналоговых доходов местного бюджета.

В практике муниципального управления за сотни лет его развития выработано несколько четко фиксируемых форм использования муниципальной собственности, которые применяются как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

Во-первых, это создание на базе муниципальных земель и имущества самостоятельных муниципальных предприятий, целью которых должно являться производство и распределение благ или оказание услуг для местного сообщества в целом, для отдельных граждан и для других муниципальных образований.

Во-вторых, передача земель и имущества на подрядной или арендной основе в руки частных предпринимателей или коммерческих структур. В данном случае муниципальное образование, оставляя за собой контроль за правильной эксплуатацией муниципальной собственности, отказывается от непосредственного исполнения работ и эксплуатации своего имущества, а значит, довольствуясь лишь произведенными для общества благами и услугами при подрядной системе и доходами от арендной платы при арендной системе.

В-третьих, муниципальная концессия, смысл которой в уступке муниципальным образованием на определенный срок и на договорных условиях муниципальной собственности частному бизнесу либо разрешение ему строительства на муниципальных землях объектов и сооружений, а также создания, управления и эксплуатации предприятий, имеющих общепольное значение.

В разное время каждая из этих форм подвергалась критике, и в защиту или против ее применения на практике авторитетными экспертами в вопросах муниципального права и муниципального управления высказывались достаточно весомые аргументы. Как бы там ни было, но все эти формы допускаются действующим российским законодательством, однако далеко не всегда применяются органами местного самоуправления эффективно и осознанно.

Вот почему так важно добиться того, чтобы в вопросах управления муниципальной собственностью органы местного самоуправления руководствовались простым и понятным хозяйственным принципом, в соответствии с которым муниципальные власти во всех своих действиях должны

стремиться к достижению наивысших результатов (продукция и услуги высокого качества) с наименьшими затратами.

В связи с этим виделось бы крайне важным и полезным издание серии популярных руководств по управлению муниципальными землями и иным имуществом, в доступной и красочной форме излагающих основные элементы эффективного муниципального управления.

Основа для такого рода руководств сегодня существует в виде так называемых «лучших практик», выпускаемых по результатам различных проектов и программ по развитию местного самоуправления.

Разработка и реализация стратегий социально-экономического развития муниципальных образований

Развитие системы среднесрочного и долгосрочного стратегического и финансового планирования развития муниципальных образований

Стратегическое планирование (включающее пространственное планирование) позволяет адекватно оценить перспективы муниципального развития, сбалансировать приоритеты и темпы развития с финансовыми ресурсами.

Стратегическое планирование развития муниципальных образований отличается от привычного народнохозяйственного планирования следующими особенностями:

- концентрацией на стратегических приоритетах,
- долгосрочным характером,
- согласованием интересов (образов будущего) ключевых субъектов территории – заинтересованных участников (стейкхолдеров), т.е. людей или организаций, чьи интересы существенно связаны с данным муниципалитетом и чьи ресурсы позволяют существенно влиять на его развитие.

По содержанию муниципальное стратегическое планирование – это, прежде всего, определение целей и задач развития муниципального образования на долгосрочный период, прорисовка в виде сценария желаемого будущего муниципалитета, определение Стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность муниципалитета в целом и конкурентоспособность отдельных отраслей муниципальной экономики и социальной сферы.

В идеале Стратегия муниципального образования должна включать хорошо продуманную, специфичную миссию, четко определённые приоритеты, структурированное дерево целей и задач развития муниципального образования, а также систему конкретных бюджетных программ.

Едва ли не главной целью муниципального стратегического планирования является повышение предсказуемости будущего – для населения муниципалитета, для бизнеса, для других уровней власти, взаимодействующих с муниципалитетом – от Федерации, до регионов.



Одна из лучших муниципальных стратегий – Стратегия развития г. Норильска на 2007–2020 гг. – была разработана с учётом стратегических документов федерального уровня, а также производственной стратегии ОАО ГМК «Норильский никель», задающей перспективы долгосрочного развития градообразующего предприятия.



Повышая предсказуемость развития муниципального образования, стратегическое планирование также решает следующие задачи:

- позволяет осуществлять бюджетирование по результатам, стимулируя достижение желательных для муниципалитета непосредственных и конечных результатов деятельности бюджетных учреждений (подробнее см. раздел «Бюджетирование, ориентированное на конечные результаты» настоящего Доклада);
- повышает инвестиционную привлекательность муниципального образования, создаёт условия для устойчивого экономического развития;
- обеспечивает сбалансированность, предсказуемость и устойчивость финансовой системы муниципалитета;
- позволяет более эффективно использовать бюджетные средства (например, за счёт заключения муниципальных контрактов в пределах 3-летних лимитов бюджетных обязательств).

Современное состояние практики муниципального стратегического планирования в России характеризуется следующими тенденциями:

- разработан развитый методический инструментарий территориального стратегического планирования, имеется несколько школ стратегического планирования;

- опубликованы десятки документов регионального и муниципального уровня, имеющих стратегический характер (Стратегии и программы социально-экономического развития и т.п.);
- подавляющее большинство стратегических документов (программы социально-экономического развития и т.п.) регионального и муниципального уровня никак не увязаны со стратегическими документами федерального уровня – Посланиями Президента РФ, Среднесрочной программой социально-экономического развития, Сводным докладом Правительства РФ. Аналогичная картина наблюдается в регионах, стратегии развития которых не принимаются во внимание муниципалитетами;
- почти все опубликованные стратегические документы (программы социально-экономического развития и т.п.) регионального и муниципального уровня не встроены в бюджетный процесс и не увязаны с прогнозами финансового положения регионов и муниципалитетов;
- на федеральном уровне сделаны первые шаги по взаимной увязке стратегического и финансового планирования на среднесрочную перспективу. Для этого используются такие инструменты, как ДРОНДы (Доклады о результатах и основных направлениях деятельности) и Сводный доклад. При этом именно территориальный аспект стратегического планирования в ДРОНДах и Сводном докладе проработан в наименьшей степени.

Стратегии таких территориальных образований разного масштаба, как страна, регион и муниципалитет, образуют иерархическую систему. Стратегия развития страны при этом не является суммой стратегий составляющих страну регионов и муниципалитетов. С точки зрения муниципального образования, стратегию страны целесообразно рассматривать, скорее, как наиболее вероятную перспективу развития внешней по отношению к муниципалитету социальной и экономической среды. В этой среде каждый муниципалитет разрабатывает собственную стратегию.

Стратегия муниципального образования по понятным причинам не может резко противоречить стратегии страны, но при этом конкуренция муниципалитетов за частные инвестиции, средства федерального бюджета, трудовые ресурсы и т.д. вы-

нуждает их к разработке конкурентоспособных стратегий.

Представляется, что Общественные организации, объединяющие муниципалов, могут и должны взять на себя организацию обмена информацией между Российской Федерацией, регионами и муниципалитетами страны в процессе разработки федеральной, региональных и муниципальных Стратегий. При этом помимо своевременного доведения до муниципалитетов информации о национальных и региональных приоритетах, особенно важной представляется роль подобных организаций в формулировании консолидированной позиции муниципалитетов, которая должна учитываться регионами и Федерацией в процессе стратегического планирования.

Формирование системы управления реализацией стратегических и финансовых планов

Выше уже были кратко обозначены контуры системы управления реализацией стратегических планов муниципальных образований. И действительно, даже самый грамотный и продуманный стратегический план не может быть успешно выполнен в отсутствие механизмов его реализации.

Одним из главных среди таких механизмов и можно назвать систему управления реализацией муниципальных стратегий развития. К сожалению, в последние 10-12 лет стратегическое планирование для большинства муниципальных образований оставалось недоступной роскошью. Даже крупные города не всегда могли позволить себе постановку целей, выходящих, в худшем случае, за рамки одного бюджетного года, в лучшем – за рамки сроков полномочий депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления. В соответствии с этим формировалась и система управления планами и программами развития. Следует отметить, что наиболее распространенный вариант наделения полномочиями по реализации стратегий развития существующих структурных подразделений местных администраций, при вышеописанных обстоятельствах, вполне себя оправдывал и не требовал каких-то специальных подходов или решений.

Ситуация кардинально изменилась в ходе муниципальной реформы, реформы межбюджетных отношений и ряда других проводимых в стране реформ. Во-первых, резко выросло количество муниципальных

образований и, прежде всего, муниципальных образований сельского уровня. Во-вторых, начали вырисовываться контуры системы долгосрочных показателей в налоговой и бюджетной сферах, появилась четкость в вопросах разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. В связи с изложенным уже сегодня стало возможным говорить о возросшей роли стратегического планирования на среднесрочную и, что особенно важно, на долгосрочную перспективу и о применении новых подходов к организации системы управления реализацией Стратегий муниципальных образований. Очевидно, что эти подходы будут различаться для муниципальных образований, имеющих различную налоговую базу, состав муниципальной собственности, административные возможности.

В первом приближении можно говорить о том, что система управления реализацией Стратегии должна опираться на стратегическое управление – то есть управление действиями власти, бизнеса и населения по реализации Стратегии, направленными на достижение стратегических целей и тактических задач муниципалитета. Важной особенностью стратегического управления является необходимость постоянного пересмотра (коррекции) Стратегии на последующие годы по мере их приближения. Коррекция Стратегии муниципального образования должна опираться на результаты контроля, оценки и аудита результатов реализации Стратегии.

Информационную базу для процессов контроля, оценки и аудита представляет мониторинг реализации Стратегии, производимый органами местного самоуправления на основе системы контрольных показателей.

Результаты мониторинга позволяют организовать контроль, оценку и аудит реализации Стратегии с целью обеспечения реализации и поддержания её постоянной актуальности. С учетом результатов контроля, оценки и аудита принимаются решения о распределении бюджетных ресурсов и корректировке системы целей, задач и программ Стратегии.

Контроль и оценку реализации Стратегии также проводят органами местного самоуправления. Аудит целесообразно производить силами относительно независимой от органов местного самоуправления орга-

низации. На начальном этапе это может быть контрольно-счётный орган при муниципалитете, в дальнейшем возможно привлечение неправительственных организаций.



Применение при разработке Стратегии развития г. Норильска на 2007-2020 гг. принципов БОР позволит:

- оценивать стоимость отдельных целей и программ, входящих в Стратегию, и корректировать Стратегию с учётом финансовых ограничений;
- организовать мониторинг реализации Стратегии с помощью системы контрольных показателей и своевременно корректировать Стратегию;
- мотивировать муниципальных служащих (включая Сити-менеджера, нанимаемого на конкурсной основе) к участию в реализации Стратегии с помощью системы контрактов, увязанных с контрольными показателями.



Рост инвестиционной активности органов местного самоуправления

Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций на территории местного самоуправления

Одной из важнейших целей и одновременно важнейших составляющих стратегий муниципального развития является создание благоприятного инвестиционно-го поля в муниципальном образовании.

Очевидно, что для разворачивания активной деятельности органов местного самоуправления в указанном направлении муниципальные образования должны обладать весомыми земельными и имущественными ресурсами. Кроме того, они должны иметь право распоряжения этими ресурсами и правом администрирования, как минимум, местных налогов по своему усмотрению и в рамках предоставленных им действующим законодательством полномочий. Только в таком случае от органов местного самоуправления можно ожидать существенного изменения ситуации в деле привлечения инвесторов на территорию того или иного муниципального образования.

Однако только закреплением ресурсов и налогов за муниципальным уровнем проблема решена быть не может. Процесс привлечения инвесторов является крайне сложной задачей, требующей от депутатов и специалистов органов местного самоуправления специальных знаний, умений и навыков.

Не менее важное, а иногда и решающее значение в деле работы с инвесторами имеет включенность того или иного муниципального образования в информационную среду, которой пользуются потенциальные инвесторы. С сожалением приходится констатировать, что на современном этапе подавляющее большинство муниципальных образований России существенно ограничены в возможностях взаимодействия с печатными и электронными СМИ, а о включенности в систему Интернета и вообще можно говорить только в отношении городов и районов.

Таким образом, можно сформулировать ряд необходимых условий, при соблюдении которых можно ожидать от органов местного самоуправления активного включения в процесс привлечения инвесторов на территории муниципальных образований, а следовательно, и весомого вклада в реализацию планов и программ социально-экономического развития Российской Федерации:

- наличие достаточных земельных, имущественных и финансовых ресурсов;
- наличие реального права распоряжаться этими ресурсами;
- опережающее повышение квалификации депутатов представительных органов муниципальных образований и специалистов местных администраций в сфере работы с инвесторами;
- полноценное включение муниципальных образований в информационную среду, как минимум, в масштабах соответствующего субъекта Российской Федерации.



Администрацией г. Красноярск успешно реализуются муниципальные целевые жилищные программы: Программа муниципальных облигационных займов г. Красноярск, утвержденная до 2012 г., муниципальная программа поддержки ипотечного кредитования «Молодой красноярской семье – доступное жилье» на 2005-2010 гг.

Как динамично развивающийся город, Красноярск ежегодно привлекает инвестиции отечественных и зарубежных инвесторов. Город тесно сотрудничает с Международным банком реконструкции и развития.



В г. Пскове польские, американские, швейцарские инвесторы вложили деньги в вывоз мусора, твердых отходов, строительство нового подземного водозабора. За последние годы больше



10 млн евро было инвестировано в социальную инфраструктуру города в качестве грантов различных немецких фондов, городов, организаций, частных лиц.

Не вызывает сомнений, что перечисленные условия формирования благоприятного инвестиционного климата на территории отдельного муниципального образования невозможно только его собственными силами. Необходимо руководство этим процессом со стороны Российской Федерации и ее субъектов, создание нормативно-правовой базы, возможно принятие специальных решений, программ и выделение дополнительных ресурсов, как происходит в отношении, например, наукоградов. Отдельного внимания заслуживает проблема обучения муниципальных кадров и обмена опытом. В решении этой проблемы могут сыграть не последнюю роль как соответствующие учебные заведения, так и общественные организации, объединяющие муниципалов.

Формирование муниципальной долговой политики, разработка и внедрение системы управления муниципальным долгом

Еще в конце XIX – начале XX в. в науке о муниципальных финансах появились две крылатые фразы: «Благоустройство городов прямо пропорционально их задолженности» и «Производительные займы – благословение, а бесплодная бережливость – проклятие».

Несмотря на парадоксальность сказанного, практика муниципального управления во всем мире показывает, что правильно построенная муниципальная долговая политика при соблюдении определенных требований является фактором, способствующим развитию муниципальных финансов и росту благоустройства. Муниципальный долг (укладывающийся в ограничения, установленные Бюджетным кодексом) в этом случае является показателем, свидетельствующим о благоприятном развитии муниципального образования.

Безусловно, сбалансированность местных бюджетов по расходам и по доходам является той целью, к которой должны стремиться все муниципальные образования. В идеале обычные, из года в год повторяющиеся расходы муниципального образования должны быть обеспечены обычными же доходами местных бюджетов.

Иначе обстоит дело, когда мы ведем речь о стратегическом среднесрочном и долгосрочном планировании, предполагающем значительные качественные улучшения инфраструктуры муниципального хозяйства и муниципального благоустройства. В данном случае совершенно очевидно, что экстраординарные инвестиции в развитие муниципального образования не могут быть осуществлены за счет обычных доходных источников местных бюджетов.



24 мая 2007 г. на ЗАО «Фондовая биржа ММВБ» состоялось размещение среднесрочных облигаций Томского городского займа с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга. Общий объем эмиссии облигаций составляет 500 млн руб. по номинальной стоимости, срок обращения облигаций – 3 года.

Спрос на облигации Томского городского займа почти в 3 раза превысил предложение. В ходе торгов поступило 49 заявок от участников торгов на общую сумму около 1,4 млрд руб. Администрация г. Томска приняла решение об установлении ставки купонного дохода на первый купонный период в размере 7,58% годовых.

Инвесторы оценили перспективы Томска как одного из динамично развивающихся городов Сибирского федерального округа. Отмечены стабильный рост промышленного производства, развитие образовательного и научного комплекса, ответственная бюджетная политика и эффективное управление муниципальным долгом.

Томск является одним из немногих российских городов, которые развивают рынок муниципальных ценных бумаг.

До настоящего времени для финансирования дефицита бюджета привлекались кредиты коммерческих банков по ставке 9,8% годовых. Выпуск облигационного займа позволит администрации г. Томска досрочно погасить все имеющиеся банковские кредиты. Реструктуризация муниципального долга приведет к значительной экономии бюджетных средств на обслуживание долга. Департамент финансов планирует, что в будущем именно облигационные займы станут основным источником привлечения долгосрочных инвестиционных ресурсов в инфраструктуру г. Томска. Роль банковских кредитов в большей степени будет сводиться к финансированию краткосрочных кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджета.



Помимо Томска, в последние годы облигационные займы размещали Барнаул, Брянск, Волгоград, Казань, Новосибирск, Красноярск, Пермь, Уфа, а также Клинский, Ногинский и Одинцовский районы Московской области.

В связи с этим представляется целесообразным пересмотреть отношение государства к муниципальному долгу вообще и к заимствованиям на цели развития дотационных и высокодотационных муниципальных образований в частности. Логично предположить, что, не имея ни собственных финансовых возможностей развития, ни прав привлекать заемные средства, такие муниципальные образования никогда не перестанут быть дотационными, не обретут финансовой самостоятельности и не смогут обеспечить своему населению достойных условий жизни и реализации прав, гарантированных Конституцией.

Формирование механизмов снижения стоимости муниципальных заимствований

Бюджеты огромного большинства российских муниципалитетов испытывают острый недостаток финансовых ресурсов, необходимых для модернизации муниципальной инфраструктуры, ускорения развития экономики, повышения качества услуг социальной сферы.

В условиях нарастающей централизации налоговых и иных доходов в федеральном бюджете средства на муниципальное развитие могут быть получены либо в виде трансфертов (дотаций, субвенций и т.д.) из вышестоящих бюджетов, либо в виде заёмных средств.

В настоящее время существенная доля привлечения муниципалитетами заёмных финансовых ресурсов приходится на банки. Банковские кредиты, как правило, предоставляются в небольших объёмах, на краткосрочной основе (до года) и под высокие проценты.

Выходу муниципалитетов на фондовый рынок препятствуют высокая стоимость муниципальных заимствований (или их полная недоступность для мелких муниципалитетов), обусловленная:

- высоким уровнем рисков по муниципальным займам (гарантий одного, тем более, небогатого муниципалитета, не обладающего резервами или залоговым фондом, инвесторам недостаточно);

- низкой ликвидностью муниципальных ценных бумаг (низкая ликвидность муниципальных займов обусловлена значительными объёмами эмиссии муниципальных займов, ограниченными возможностями бюджетов и потребностями в инвестициях);
- отсутствием механизмов профессионального управления долгом на муниципальном уровне (использование дорогостоящих профессиональных механизмов выпуска, обращения и погашения займов, их гарантирования, резервирования и страхования, а также управления муниципальным долгом оправдано при достижении определенного объёма заёмных средств, поскольку такие механизмы позволяют привлекать дешёвые и долгосрочные кредитные ресурсы.

Институты развития, создаваемые на федеральном уровне с целью реализации масштабных проектов общенационального уровня (Банк развития, Инвестиционный фонд, Фонд модернизации коммунального жилья и инфраструктуры), целесообразно дополнить специализированным институтом поддержки развития на муниципальном уровне – Муниципальным долговым агентством.

Муниципальное долговое агентство (далее – Агентство) как специализированное государственное банковское (эмиссионно-инвестиционное) учреждение, имеющее статус института социально-экономического развития муниципальных образований, наделяется правом эмиссии собственных облигаций и кредитования инвестиционных программ муниципалитетов.

В случае получения облигациями Агентства статуса муниципальных ценных бумаг (с льготным режимом налогообложения) и государственных гарантий (что обеспечивает облигациям Агентства высокий рейтинг) возникнет механизм превращения неликвидных муниципальных займов и коротких банковских кредитов в крупные высоколиквидные выпуски облигаций, обеспеченные государственными и солидарными муниципальными гарантиями, образуется пул дешёвых кредитных ресурсов для финансирования инвестиционных проектов в муниципальных образованиях.

Повышение уровня и качества жизни населения

Гарантирование доступности и качества предоставляемых органами местного самоуправления бюджетных услуг населению

Установление стандартов по бюджетным услугам, гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам России широкий спектр прав и свобод. Значительная часть этих прав, в числе которых права на благоприятную среду обитания, бесплатное здравоохранение, образование, жилье и ряд других, реализуется на муниципальном уровне через оказание органами местного самоуправления бюджетных услуг населению.

Длительное время с момента принятия в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации в сфере финансового обеспечения гарантированных Конституцией прав граждан существовали пробелы и перекосы, которые в значительной степени удалось преодолеть в ходе реформы разграничения полномочий между уровнями власти и реформы межбюджетных отношений.

Вместе с тем, проведение реформы межбюджетных отношений и разграничение полномочий породило другую проблему – проблему оценки исполнения обязательств и стандартизации бюджетных услуг, обязательность оказания которых вытекает из положений Конституции РФ. В связи с отменой так называемых нефинансируемых мандатов, т.е. необеспеченных обязательств, возникла опасность недофинансирования наиболее дорогостоящих жизнеобеспечивающих бюджетных услуг. В течение ряда лет органы местного самоуправления большинства муниципальных образований под давлением и населения, и правонадзорных органов были вынуждены финансировать за счет собственных средств бюджетные обязательства государства, продекларированные, но не обеспеченные доходными источниками, без соответствующей компенсации произведенных расходов.

В результате резко снизились возможности даже относительно благополучных в

финансовом отношении «самодостаточных» муниципальных образований по разработке и реализации планов стратегического развития, сократились инвестиции в муниципальную инфраструктуру, а муниципальные образования практически выпали из процесса экономического и социального развития страны, занимаясь преимущественно погашением накопленных задолженностей и латанием дыр в бюджетной сфере.

Очевидно, что государственные задачи по обеспечению высоких темпов экономического роста не могут быть решены успешно, если ситуация будет развиваться в описанном выше направлении. На повестку дня встает вопрос о кардинальном изменении подходов в сфере реализации конституционных прав граждан в сфере предоставления бюджетных услуг. Наиболее продуктивным в этом смысле видится *установление на федеральном уровне стандартов по гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам.*

В рамках реформы государственных и муниципальных финансов в настоящий момент осуществляется разработка стандартов качества предоставления бюджетных услуг на уровне субъектов Российской Федерации. Муниципальный уровень пока в этом процессе практически не задействован. Проблема установления стандартов услуг заключается в том, что к настоящему времени в большинстве отраслей производства бюджетных услуг отсутствует само понятие измеримого качества бюджетных услуг. Как следствие этого, не налажена система мониторинга и оценки качества предоставляемых услуг, отсутствует система отчетности о качестве предоставляемых услуг. Сложность разработки собственно стандартов качества заключается также и в объективных ограничителях, таких как жесткие бюджетные ограничения и платежеспособный спрос населения, не позволяющие устанавливать стандарты на очень высоком уровне или вводить плату за услуги повышенного качества.

Между тем, целью проведения бюджетной реформы является повсеместное внедрение и использование единых параметров измеримого качества для каждого вида бюджетных услуг для каждого бюджетного учреждения. Только при наличии и использовании таких параметров можно отслеживать реальный рост эффективнос-

ти управления общественными финансами и ее составляющих.

Разработка стандартов качества бюджетных услуг составляет основу повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств и является основой внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, занимающей ключевое место в программах реформирования региональных финансов. Стандартизация бюджетных услуг позволяет довести до потребителя услуги информацию о том, каково должно быть качество услуги, создает основу для оценки эффективности и стимулирования деятельности каждого бюджетного учреждения, создает конкурентную среду в бюджетном секторе.

Главная цель, которая должна ставиться в рамках стандартизации муниципальных бюджетных услуг, – повышение эффективности использования муниципальных финансов путем превращения «затратного механизма» в систему эффективных бюджетных услуг, оцениваемых, прежде всего, по качеству достигнутых результатов. Следствием такого подхода должны стать стабилизация бюджетной системы, повышение качества бюджетных услуг, привлечение инвестиций в муниципальные образования, в том числе в саму сферу «бюджетного обслуживания».

Причем стандартизировать необходимо не только услуги, предоставляемые муниципалитетом населению или предприятиям, расположенным на его территории, но и услуги, предоставляемые населению различными предприятиями или организациями и оплачиваемые муниципалитетом из средств местного бюджета. Это касается, например, ремонта и строительства дорог, освещения улиц, уборки и озеленения территории и т.д.

“ *Нестеров Виктор Васильевич, глава Аргяшского сельского поселения Челябинской области, председатель Ассоциации сельских муниципальных образований: «Я что хочу сказать, когда небольшие финансы появились в наших руках, мы намного эффективнее их используем, чем район. Взять, к примеру, уличное освещение, там был кошмар, энергетики выставляли безумные счета. Бессовестно залезали в наш карман. Мы порядок навели, поставили двухтарифные счетчики, фотореле – в пять раз стали меньше платить денег. То же самое по котельным».*

Введение стандартов предоставляемых и потребляемых муниципалитетами услуг может и должно стать весомым фактором повышения их финансовой обеспеченности и стабильности. Помощь государства в решении этой проблемы с лихвой окупится сокращением финансовой помощи муниципальным бюджетам.

Стандартизация бюджетных услуг на муниципальном уровне выглядит более сложной задачей, чем тот же процесс на уровне субъекта Российской Федерации. Прежде всего, потому, что объем бюджетных услуг и количество получателей этих услуг в муниципальных образованиях значительно превышают аналогичные показатели на уровне региона.

Учитывая тот факт, что стандартизация бюджетных услуг призвана довести до каждого потенциального потребителя соответствующей услуги информацию о содержании, качестве и процессе оказания данной оплачиваемой им услуги, можно сделать вывод, что подавляющему числу муниципальных образований потребуется серьезная помощь государства (субъекта РФ, в первую очередь) в деле разработки муниципальных стандартов предоставления бюджетных услуг. Это позволит в относительно короткие сроки провести эту работу по всей стране и наконец-то «привязать» муниципальную бюджетную услугу к конкретному получателю. Такой подход повысит уровень общественного контроля в сфере муниципальных финансов, сделает его реально осуществимым и оперативным, поскольку каждый гражданин будет способен в режиме текущего времени оценить качество услуги, а также эффективность работы соответствующих муниципальных служащих. Потребитель бюджетной услуги сможет предъявлять обоснованные претензии по пониженному качеству определенных бюджетных услуг, заявляя о несоответствии качества стандарту.

Формирование справедливых межбюджетных отношений, обеспечивающих всем гражданам РФ доступ к гарантированным Конституцией РФ бюджетным услугам по установленным стандартам

При осуществлении межбюджетных отношений, связанных с выделением любых финансовых ресурсов органам местного самоуправления из бюджетов федерального и (или) регионального уровней бюджетной системы, органы государственной

власти опасаются (и часто справедливо опасаются), что передаваемые на муниципальный уровень средства будут использованы неэффективно. Тем более, когда речь идет о ресурсах, предназначенных для оказания бюджетных услуг, *гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации.*

Со своей стороны, органы местного самоуправления предъявляют претензии государству (и часто эти претензии также оправданны) в том, что оно со своей стороны не выполняет обязательств по своевременному и адекватному обеспечению муниципальных образований финансовыми ресурсами для предоставления гарантированных Конституцией Российской Федерации бюджетных услуг на местном уровне.

Утверждение системы государственных стандартов в этой сфере, в результате применения которых оказалось бы возможным рассчитать и обеспечить минимальный необходимый уровень доходов местных бюджетов, который бы гарантировал возможность практического осуществления упомянутых конституционных гарантий со стороны органов местного самоуправления, в значительной мере способствовало бы нормализации ситуации. Однако одного этого недостаточно для полного решения проблемы в этой важной сфере межбюджетных отношений. Необходимо существенное изменение подходов к организации межбюджетных отношений, причем не только в части, касающейся конституционно гарантированных бюджетных услуг.

Прежде всего, следует максимально исключить субъективный фактор в системе распределения межбюджетных трансфертов и любых видов финансовой помощи муниципальным образованиям. В частности, органы местного самоуправления, демонстрирующие высокую эффективность как в использовании собственных средств, так и средств, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы, не должны становиться «спонсорами» бездеятельных муниципальных образований и лишаться в связи с этим своей доли финансовой помощи.

Кроме того, как уже указывалось ранее, в ближайшее время следует решить проблему соотношения целевых и нецелевых финансовых ресурсов, передаваемых на муниципальный уровень в ходе осуществления межбюджетных отношений. Так, напри-

мер, Европейская Хартия местного самоуправления, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г., рекомендует минимизировать объем трансфертов, имеющих целевое назначение и максимально использовать нецелевые трансферты. Как это ни парадоксально, но данная рекомендация применима и к сфере бюджетных услуг, гарантии предоставления которых обусловлены нормами Конституции Российской Федерации.

В самом деле, если органам местного самоуправления ставится задача оказания качественных, профессиональных и своевременных бюджетных услуг населению, оценивать результаты их деятельности следует именно по этим параметрам, а не по объему и направлению расходования бюджетных средств. Передав на муниципальный уровень бюджетные средства на исполнение обусловленных Конституцией бюджетных услуг, федеральные и региональные органы государственной власти далее должны предоставить органам местного самоуправления свободу в выборе форм и методов оказания этих услуг. И в случае, если последние сумеют добросовестно и в срок оказать эти услуги с меньшими затратами, неизрасходованные средства должны оставаться в их распоряжении и не должны служить основанием для сокращения или отмены других видов финансовой помощи, причитающейся в общем порядке соответствующим муниципальным образованиям.

Только при таком подходе мы можем ожидать от органов местного самоуправления наивысших результатов при минимальных затратах на их достижение.

Оценка потребности в объеме муниципальных бюджетных услуг

Одной из важнейших задач муниципального управления, самым непосредственным образом связанных со среднесрочным и долгосрочным планированием развития муниципального образования, является точное знание потребностей граждан в бюджетных услугах в режиме текущего времени и прогноз изменения этих потребностей на перспективу. Такое знание позволяет более эффективно распределять бюджетные ресурсы, поддерживать на высоком уровне социальную стабильность в муниципальном образовании, повышать готовность жителей муниципального образо-

вания к сотрудничеству с органами местного самоуправления в вопросах социального развития муниципального образования.

Сегодня отсутствуют подготовленные федеральным центром типовые методики прогнозирования потребности в бюджетных услугах. Более того, действующая информационная база не обеспечивает в полной мере потребности прогнозирования на муниципальном уровне. Разрабатываемая официальной статистикой информация в разрезе муниципальных образований носит фрагментарный характер. По большинству муниципалитетов отсутствует информация о численности населения – основного потребителя бюджетных услуг. Это связано с тем, что последняя перепись населения проводилась в рамках старого административно-территориального деления, и результаты ее обработки не учитывают создание новых муниципальных образований. Проблема создания муниципальной статистики, обеспечивающей минимальные потребности муниципального планирования, связана главным образом с финансовыми ограничениями и требует своего скорейшего решения.

Концентрация муниципальных финансовых ресурсов на решении приоритетных задач (бюджетирование, ориентированное на конечные результаты)

Бюджетирование, ориентированное на результат, является важной составной частью программы реформирования региональных и муниципальных финансов. Внедрение его в практику муниципального управления может стать (а в ряде случаев и уже становится) мощнейшим средством оптимизации бюджетных расходов, повышения социальной стабильности, роста инвестиционной привлекательности муниципальных образований.

Федеральное законодательство наделило муниципальные образования широким кругом полномочий по решению вопросов местного значения и делегировало многим из них отдельные государственные полномочия. Тем не менее, в каждом муниципальном образовании имеются проблемы, решение которых необходимо в приоритетном порядке. Правильное выявление этих проблем, их фиксация, определение причин, приведших к их возникновению, являются первым шагом в деле разработки бюджетов, ориентированных на результат.

Основу бюджетирования, ориентированного на результат, составляет метод программно-целевого планирования. Смысл этого метода в том, что органы местного самоуправления планируют не просто осуществление расходов на финансирование тех или иных отраслей муниципального хозяйства, но программируют желаемые результаты на несколько лет вперед. Важно то, что оценка деятельности органов местного самоуправления в этом случае производится не по количеству потраченных денег, а по качеству полученных результатов. Оценка качества результатов осуществляется при широком участии жителей муниципальных образований, являющихся главными потребителями бюджетных услуг, за предоставление которых отвечают органы местного самоуправления.

Красноярск: С целью повышения прозрачности бюджета в настоящее время в СМИ (в основном, в газете «Городские новости») и сети Интернет публикуются правовые акты, отчетные и прогнозные данные о бюджете города. Разработка и внедрение в практику общественного мониторинга по итогам реализации проекта администрации города «Создание и внедрение механизмов муниципально-общественного взаимодействия для разработки и реализации стратегий развития г. Красноярска в соответствии с приоритетными национальными проектами» позволит повысить прозрачность формирования и исполнения бюджета.

Очевидно, что в рамках БОР эффективность расходования бюджетных средств резко возрастает, сокращается возможность нецелевого использования финансовых ресурсов, муниципальное управление приобретает целенаправленность и плановость.

Концентрация финансовых ресурсов на решении тех проблем, которые сдерживают развитие муниципального образования на том или ином этапе его существования, способна привести к решительному изменению ситуации даже в совершенно запущенных случаях.

Все вышесказанное свидетельствует в пользу того, что широкое включение муниципального уровня в процесс бюджетирования, ориентированного на результат, в процесс программно-целевого планирования, является одной из важнейших задач современного муниципального и государ-

ственного строительства. Сегодня необходимо не только как можно активнее распространять среди органов местного самоуправления идею БОР, но и применять все доступные меры стимулирования муниципальных образований по переходу в режим бюджетирования, ориентированного на результат.

Соответствующего изменения с учетом необходимости перехода муниципальных образований на БОР требуют также методика и практика межбюджетных отношений. Разъяснительная и образовательная деятельность, повышение квалификации муниципальных кадров, разработка и распространение методик БОР со стороны Российской Федерации и ее субъектов позволит также более эффективно использовать средства федерального и региональных бюджетов через повышение эффективности управления муниципальными финансами и направления высвобождаемых средств на финансирование федеральных и региональных программ.

Внедрение системы независимого общественного рейтингования муниципалитетов на основе оценок объема и качества предоставляемых населению муниципальных бюджетных услуг

Независимое общественное рейтингование эффективности деятельности органов власти регионов и местного самоуправления существует в большинстве стран, развивающихся по демократическому пути, и является мощнейшим механизмом публичного контроля за объемом и качеством предоставляемых населению бюджетных услуг, который позволяет корректировать действия органов местного самоуправления без административного вмешательства сверху, а также пропагандировать лучшую практику местного самоуправления.

Участниками такого общественного рейтингования могут выступать не только граждане, общественные объединения, партии и СМИ, но и органы государственной и муниципальной власти. Логично, если инициатором и организатором создания системы независимого общественного рейтингования выступит Ассоциация муниципальных образований.

В нашей стране такая форма оценки деятельности органов местного самоуправления практически не применяется, однако следует иметь в виду, что чем больше пол-

номочий и ответственности будет сосредотачиваться на муниципальном уровне, тем важнее и необходимее будут механизмы внеадминистративного, демократического контроля за исполнением органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий.

Создание системы общественного рейтингования, на самом деле, может оказаться крайне полезным не только для населения, но, что очень важно, для органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Именно по этой причине на этапе создания системы публичного рейтингования роль органов государственной власти субъекта Российской Федерации видится определяющей.

Прежде всего, субъекту Российской Федерации будет необходимо разработать набор показателей, на основе которых будет проводиться независимое рейтингование муниципальных образований. Существенно, чтобы к этой работе было привлечено муниципальное сообщество в лице регионального Совета муниципальных образований, независимые эксперты, а сама разработка показателей велась максимально открыто и гласно.

Понятно, что состав указанных показателей и вес каждого из них могут быть разными в каждом из субъектов Российской Федерации. Однако было бы очень важно, чтобы эти показатели могли быть сопоставимы и в рамках Российской Федерации. В связи с этим в целях методического обеспечения процесса разработки показателей просто необходимо участие в этой работе Федерального центра, в лице профильного министерства.

Немаловажное значение имеют формы независимого общественного рейтингования муниципальных образований. В практике подобного рода работы наиболее широко применяются три формы:

- независимое рейтингование с участием государственных органов (профильных структурных подразделений администрации) и представителей муниципального сообщества;
- независимое рейтингование без участия государственных органов при определяющем участии муниципального сообщества;
- независимое рейтингование без участия представителей государственной и муниципальной власти.

Понятно, что на современном этапе последняя форма может быть принята только в качестве очень отдаленной перспективы. Наиболее реальным видится первый вариант, который, по мере развития и укрепления региональных советов муниципальных образований, может в обозримом будущем перейти во вторую форму.

В любом случае определяющим является участие в независимом общественном рейтинговании широкого круга экспертов, представителей общественных объединений и политических партий, средств массовой информации, поскольку только в этом случае оно будет соответствовать своему назначению.

Периодичность независимого общественного рейтингования и публикация его результатов, безусловно, будут зависеть от региональных условий. Вместе с тем понятно, что такое рейтингование имеет смысл, если оно проводится параллельно с официальным подведением итогов деятельности органов местного самоуправления (а также, возможно, одновременно с представлением докладов об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с указом № 825), а именно, не реже одного раза в год. Публикация результатов независимого общественного рейтингования муниципальных образований должна строиться таким образом, чтобы давать жителям каждого муниципального образования ясное представление о месте их муниципального образования среди других муниципальных образований региона и всей страны.

Опыт использования механизма независимого общественного рейтингования в других странах показывает, что для населения оно является эффективной формой контроля, а для органов местного самоуправления мощным стимулом для активизации усилий по экономическому и социальному развитию соответствующих муниципальных образований.



В Ленинградской области были разработаны критерии и показатели эффективности деятельности комитетов правительства и органов местного самоуправления. Оценка деятельности будет производиться не на основе подсчета количества полезных мероприятий, а по их результатам. Органам МСУ также предложат критерии для планирования и подведения итогов работы, а также для оценки эффективности собственной работы

” в сравнении с другими органами местного самоуправления.

“ В г. Пскове действует своя социологическая служба, которая два раза в год проводит мониторинг мнений населения г. Пскова по тем или иным вопросам. Например, по строительству подземного водозабора, по уставу города, по вопросу отношения к властям различного уровня. Опросы не связаны с политикой или выборами, они проводятся ежегодно два раза в год. Администрация города анализирует динамику таких опросов-мониторингов.

Повышение эффективности расходования средств местных бюджетов

Обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств органов МСУ (использование реестра расходных обязательств в качестве инструмента бюджетного планирования)

Реестр расходных обязательств как инструмент проведения сбалансированной бюджетной политики внедрен в бюджетную практику с 2005 г. Формирование расходной части бюджета муниципальных образований с этого времени в соответствии с бюджетным законодательством допускается только на основании реестра расходных обязательств. Планировать в бюджете следующего года можно только расходы на цели, функции, мероприятия, предусмотренные реестром расходных обязательств, а производить расходы из бюджета можно только в соответствии с реестром бюджетных обязательств текущего года.

Вместе с тем, большинство муниципальных образований до настоящего времени выполняет эту работу достаточно формально. Это в определенной мере связано с непониманием значимости реестра как инструмента эффективного управления. Вместе с тем, накопленный практический опыт разработки реестров выявил определенные методологические недоработки указаний по составлению реестра, которые затрудняют его внедрение в практику и требуют своего скорейшего устранения. Эти проблемы широко известны и не раз обсуждались в экономической литературе. К их числу можно отнести недостаточно четкое определение круга нормативно-правовых актов, обуславливающих возникновение расходных обязательств, отсутствие определения единицы расходного

обязательства, не ясен порядок структурирования расходных обязательств в реестре и ряд других вопросов.

“ Сегодня реестры расходных обязательств ведутся в подавляющем большинстве муниципальных образований Российской Федерации. В качестве примеров эффективного использования подобной практики в целях повышения эффективности бюджетной политики и сбалансированности расходов можно привести г. Уссурийск Приморского края, Покачи Ханты-Мансийского автономного округа.

Вместе с тем, зачастую формальное отношение муниципальных образований к расходным реестрам вполне объяснимо, так как утверждаемый размер расходов муниципального бюджета зависит не от суммы расходных обязательств, включенных в реестр, а от возможностей местного бюджета по аккумулированию собственных доходов и возможностей бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению муниципальному образованию финансовой помощи. Практика показывает, что в случаях кропотливого и ответственного подхода к формированию реестра, большая часть расходных обязательств оказывается за чертой муниципального бюджета. Такая ситуация не может быть изменена без повышения через введение соответствующей нормы в бюджетный кодекс значимости реестра бюджетных обязательств в процессе бюджетного планирования и практике межбюджетных отношений.

Внедрение системы закупки товаров и услуг для муниципальных нужд на конкурсной основе

Выше уже был упомянут общий принцип муниципального хозяйствования: *муниципальные власти во всех своих действиях должны стремиться к достижению наилучших результатов (продукция и услуги высокого качества) с наименьшими затратами.*

Этот принцип, в первую очередь, применим именно в системе закупки товаров и услуг. В частности, при закупках товаров и услуг для муниципальных нужд органы местного самоуправления, действуя в интересах всех жителей муниципального образования, должны быть заинтересованы в том, чтобы приобретаемые товары и услуги были поставлены без нарушения законода-

тельства, с надлежащим качеством, минимально возможными затратами, добросовестно и в срок. Достичь такого непростого результата можно только при условии применения системы конкурсов по закупке товаров и услуг.

В настоящее время внедрение конкурсной системы закупок на муниципальном уровне упрощается тем, что система закупок товаров и услуг для государственных нужд на федеральном и региональном уровне достаточно успешно внедрена и может служить примером для широкого распространения этого принципа в практике работы муниципальных образований, правда, с одной существенной оговоркой.

Суть этой оговорки в том, что для муниципального уровня, оперирующего несопоставимыми с федеральным и даже с региональным уровнем объемами финансовых ресурсов, должны быть предусмотрены иные ограничения в сфере закупок, осуществляемых вне конкурсных процедур. Так, например, совершенно неоправданно требовать, чтобы и Пензенская область, и г. Пенза, и Сумской сельсовет Кошляйского района Пензенской области были ограничены одной и той же фиксированной суммой при закупке мелких партий товаров и незначительных по объему услуг. Возможно, для муниципального уровня более правильным было установить подобное ограничение в виде процента от общего объема бюджетных расходов муниципального образования.

Крайне важно при внедрении конкурсной системы закупки товаров и услуг для муниципальных нужд учесть негативный опыт, накопленный в этой сфере в ходе использования системы закупок для государственных нужд. Прежде всего, речь идет об исключении ситуаций, когда участники конкурса ставятся в неравные условия, путем включения в конкурсные требования эксклюзивных положений, заведомо выполнимых только одним участником конкурса. Во-вторых, ограничения на закупки товаров и услуг вне конкурса не должны быть чрезмерно обременительными и приводить к замедлению или остановке деятельности отдельных отраслей муниципального хозяйства. Вот почему так важно строить систему конкурсных закупок товаров и услуг для муниципальных нужд на базе, как минимум, следующих прошедших проверку временем и практикой положений:

- 1) при закупках, производимых в пределах установленных законом или уставом муниципального образования ограничений, конкурс не проводится, либо проводится закрытый конкурс, участники которого определяются органами местного самоуправления самостоятельно;
- 2) все остальные закупки товаров и услуг для муниципальных нужд органы местного самоуправления должны производить на условиях конкурса;
- 3) представительный орган муниципального образования вправе самостоятельно определять победителя (победителей) конкурса из числа претендентов, подавших заявки на участие;
- 4) победителем конкурса считается участник, который при наименьших затратах может гарантировать качественное, профессиональное, добросовестное и своевременное исполнение контракта, при этом предпочтение должно отдаваться участникам, имеющим соответствующий положительный опыт и квалификацию;
- 5) муниципальные служащие и депутаты представительных органов муниципальных образований и главы муниципальных образований не могут являться участниками конкурса ни прямо, ни опосредованно.

Отдельно следует упомянуть об организационной стороне конкурсов по закупке товаров и услуг для муниципальных нужд. В идеале было бы правильным, если бы в качестве конкурсной комиссии выступал представительный орган муниципального образования. Однако в современных условиях это возможно лишь в небольших муниципальных образованиях, интенсивность закупочной деятельности которых относительно невысока, а депутаты имеют физическую возможность присутствовать на обсуждении всех вопросов местной жизни без ущерба для своей основной деятельности. Для крупных и средних муниципальных образований такой подход, скорее всего, неприменим, и наиболее оптимальным выходом будет являться создание специальной конкурсной комиссии или системы комиссий. В то же время сам смысл конкурсных процедур заключается в повышении открытости и результативности расходования средств местного бюджета. Исходя из этого определяющего постулата, важно обеспечить широкое представительство в конкурсных комиссиях депутатов представительных орга-

нов, представителей общественности и средств массовой информации.

Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг

На начальном этапе рыночных реформ, когда сокращение бюджетных доходов муниципальных образований вывело на грань выживания не только отдельные бюджетные учреждения или предприятия, но и целые секторы бюджетной сферы, набрал силу процесс самообеспечения этих организаций за счет занятия предпринимательской деятельностью.

Организациям бюджетной сферы было предоставлено право заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей целям создания организации и направленной на получение дополнительных доходов от оказания платных услуг и использования государственной и муниципальной собственности.

Однако со временем отраслевым законодательством бюджетные организации были наделены правами на ведение операций, не связанных с основным видом их деятельности (сдача в аренду помещений и оборудования, торговля покупными товарами, посредническая деятельность и т.д.).

В результате это привело к глубокому системному противоречию между нормами гражданского законодательства, закрепляющего за бюджетными учреждениями право на занятие предпринимательской деятельностью, и публичным характером деятельности указанных учреждений, использующих бюджетные средства для организации своей работы. Суть этого противоречия состоит в том, что издержки, связанные с предпринимательской деятельностью учреждения несет муниципальная власть, а прибыль от результатов этой деятельности остается в распоряжении учреждения.

Положение осложняется еще и тем, что в рамках сохранившейся еще с советского времени сети бюджетных учреждений, не произошло сколько-нибудь серьезных структурных изменений. В этой крайне разнородной в имущественном, финансовом и кадровом плане среде начались серьезные перекосы в пользу изначально более богатых ресурсами учреждений, что привело к резкой диффе-

ренциации финансового положения бюджетных учреждений в целом. Многие учреждения, созданные для предоставления некоммерческих услуг населению, на деле превратились в коммерческие предприятия, использующие для получения доходов муниципальную собственность, жилые и нежилые помещения, движимое имущество, оборудование. Для большинства из них предпринимательская деятельность превратилась едва ли не в единственный источник доходов, а предоставление бюджетных услуг в обязательство, препятствующее поиску новых источников внебюджетных доходов. В ряде случаев дошло до того, что недостатки действующей системы породили практику взимания нелегальных платежей с населения за услуги, которые должны предоставляться бесплатно.

Можно говорить и о целом ряде других проблем в этой сфере, однако это мало что добавит к общей картине. Очевидно, что назрел вопрос о реструктуризации муниципальных унитарных предприятий и учреждений и кардинальном пересмотре подходов к финансированию как отраслей бюджетной сферы, так и самого процесса предоставления бюджетных услуг населению. В первом приближении можно говорить о том, что в сфере предоставления бюджетных услуг на муниципальном уровне будут представлены:

- муниципальные унитарные предприятия и учреждения, все доходы и расходы которых учитываются в бюджете муниципального образования как собственные доходы и расходы бюджета;
- муниципально-частные партнерства;
- некоммерческие организации;
- коммерческие организации.

И если оказание бюджетных услуг через муниципальные предприятия и учреждения практикуется давно и достаточно широко, то остальные формы пока мало используются в практике муниципального управления и требуют разработки необходимой нормативной базы.

Первым шагом в этом направлении стали Принципы реструктуризации бюджетного сектора, одобренные Правительством Российской Федерации на период до 2006 г. В этом документе основным направлением повышения эффективности расходования бюджетных средств названо создание механизмов, при которых государственные и муниципальные услуги могли бы пре-

доставляться организациями различных организационно-правовых форм. Разработка четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг.

Предоставление бюджетных услуг населению через их закупку у негосударственных (немуниципальных) коммерческих и некоммерческих организаций может быть осуществлено эффективно только при наличии стандартов качества бюджетных услуг и, как минимум, следующих четких механизмов:

- а) механизма оценки потребности населения в бюджетных услугах;
- б) механизма распределения заказов на оказание бюджетных услуг среди хозяйствующих субъектов на конкурсной основе (при наличии конкурирующих поставщиков);
- г) механизма контроля качества бюджетных услуг, оказанных гражданам хозяйствующими субъектами, оценки их соответствия стандартам.

Самыми популярными видами услуг, закупаемых органами местного самоуправления у немunicipальных хозяйствующих субъектов, являются различные виды ремонтных работ. В то же время, к предоставлению других бюджетных услуг населению посредством муниципального заказа они обращаются достаточно редко. Примерами муниципалитетов, передавших немunicipальным хозяйствующим субъектам исполнение муниципальных услуг населению могут, например, служить:

г. Томск – прачечные услуги для муниципальных учреждений социальной сферы города, услуги общественного транспорта;

г. Краснодар – услуги по благоустройству и озеленению территории, услуги для муниципальных учреждений здравоохранения по охране территории, стирке белья, санитарной уборке и вывозу мусора;

г. Красноярск – услуги по благоустройству дворовых территорий, услуги по организации питания учащихся в образовательных учреждениях;

г. Серпухов – услуги по содержанию кладбищ, услуги по благоустройству и озеленению территории, услуги по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов;

г. Псков – услуги по уборке улиц города.

Понятно, что полностью передать оказание бюджетных услуг коммерческим или некоммерческим организациям негосударственного (немunicipального сектора невозможно и нецелесообразно. Во-первых, преимущества частного сектора (экономия, эффективность) связаны в основном с наличием конкуренции. Если в той или иной сфере деятельности конкуренция отсутствует, то передача производства соответствующей услуги в частный сектор монополю производителю вряд ли приведет к росту экономической эффективности или росту качества самой услуги. Кроме того, даже при наличии нескольких поставщиков конкуренция между ними при размещении муниципального заказа возможна только в том случае, если эти производители в совокупности обладают некоторым избытком производственных мощностей. Если это не так, т.е. если имеющихся у потенциальных поставщиков услуг производственных мощностей не хватает для выполнения муниципального заказа в полном объеме, конкурентного размещения заказа не получится. Именно отсутствие избыточных мощностей у муниципальных учреждений (например, школ, детских садов) препятствует внедрению квазирыночных методов размещения муниципальных заказов среди муниципальных учреждений в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

Вместе с тем, в целом ряде случаев передача функций по оказанию бюджетных услуг населению немunicipальным хозяйствующим субъектам может привести к повышению их качества и снижению издержек.

Одной из форм мягкого перехода к новым отношениям в сфере оказания бюджетных услуг является создание муниципально-частных партнерств, представляющих собой совместные предприятия и использующих опыт как муниципального, так и частного сектора. Совместный договор в этом случае должен предусматривать разделение обязанностей по финансированию, эксплуатации, а также риску убытков между участниками партнерства пропорционально инвестициям, сделанным ими в конкретное предприятие. Основным отличием муниципально-частных партнерств от системы муниципального заказа является то, что частный инвестор несет совместные риски по вложенному капиталу, а орган власти или созданная им структура полу-

чает доступ к инвестициям без обязательства финансирования издержек инвестора.

“ Примером удачной реализации муниципально-частного партнерства является г. Суздаль Владимирской области. Муниципально-частное партнерство в сфере туризма значительно укрепило городскую инфраструктуру: были введены в строй новые гостиницы, объекты общественного питания и другие объекты туристической направленности (Приложение 19).

“ Не менее интересен в этом плане и пример г. Покров Владимирской области. При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Покрова главным условием ее реализации было определено формирование партнерских связей местной власти, частного бизнеса и городского сообщества. Одним из мероприятий, предусмотренных Стратегией развития Покрова, является создание Музея шоколада. Создание партнерства потребовало затрат и времени, и усилий. Муниципалитетом был подготовлен проект «Музея шоколада». В соответствии с ним была определена потребность в заключении договоров с партнерами-предпринимателями. Была определена необходимость в заключении двух форм муниципально-частного партнерства: оказание услуг при создании абсолютно новой музейной экспозиции и договор аренды при организации кафе «Шоколадница». Использование инструмента муниципально-частного партнерства при реализации проекта продемонстрировало, что при решении стратегических задач возможно и необходимо использовать ресурсы частного сектора. Муниципально-частное партнерство способно поддерживать усилия муниципальной власти. В данном случае использовались две формы муниципально-частного партнерства: договор об оказании услуг и договор аренды, участники которых разделили полномочия и ответственность, риски и выгоды. Участники договоров функционировали на равных, совместно затрачивая время и ресурсы на достижение стратегических целей (Приложение 18).

Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу в области бюджетной политики одним из важнейших направлений повышения эффективности бюджетных расходов называет реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений. В частности, пре-

дусматривается переход части бюджетных учреждений в негосударственный сектор на добровольной основе на условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования, а также усиление контроля за деятельностью предприятий, сохранивших свой статус унитарных муниципальных предприятий. Уже упомянутые Принципы реструктуризации бюджетного сектора создают необходимые условия для решения этой задачи, однако следует иметь в виду, что сроки и темпы реорганизации бюджетного сектора должны определяться степенью готовности того или иного муниципального образования размещать заказы на предоставление бюджетных услуг среди хозяйствующих субъектов немunicipального сектора.

Можно с уверенностью утверждать, что при правильно поставленных целях, наличии четких механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами в сфере предоставления бюджетных услуг, изменение сметного принципа предоставления этих услуг на принцип конкурсного размещения заказов, финансовое положение большинства муниципальных образований значительно укрепит, граждане получат услуги более высокого качества, а бюджетные средства станут работать на экономическое развитие муниципального образования.

Развитие межмуниципальной кооперации на уровне сельских и малых городских поселений

Выше применительно к различным сферам муниципального управления не раз говорилось о роли межмуниципальной кооперации в повышении эффективности деятельности органов местного самоуправления, укреплении и развитии их ресурсной базы и, как следствие, развития социального и экономического потенциала всей страны.

Российское законодательство предоставило муниципальным образованиям большие возможности для развития межмуниципального сотрудничества. Но на практике оно ограничивалось до недавнего времени работой представителей муниципалитетов в различных советах, ассоциациях, обмену опытом. Иные формы взаимодействия использовались редко. Однако в последнее время в ряде регионов делаются конкретные шаги в этом направлении. Одним из

первых проектов такого рода может стать создание социально-экономической и инфраструктурной агломерации Челябинска и городов-спутников (Приложение 20).

Особую роль межмуниципальная кооперация приобретает для сельских и малых городских поселений и, в первую очередь, для вновь образованных в ходе муниципальной реформы. И действительно, если крупные и подавляющее большинство средних городов России имеют опыт муниципального управления, обладают достаточными ресурсами для самостоятельного решения не только всех вопросов местного значения, но, часто, и для исполнения отдельных государственных полномочий, то сельские и малые городские поселения находятся в самом начале сложного пути.

Крайне важно, чтобы органы государственной власти субъектов Российской Федерации всерьез отнеслись к роли и месту этого института межмуниципальной кооперации не только в деле становления и развития местного самоуправления, но и в деле ускорения темпов социального и экономического роста субъектов Российской Федерации.

В рамках межмуниципальной кооперации на уровне региона могут успешно решаться такие задачи, как:

- ведение муниципальной статистики;
- выявление потребностей муниципальных образований в сфере переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;
- консультирование органов местного самоуправления, в том числе с привлечением экспертов регионального уровня;
- выпуск методических рекомендаций и пособий и т.д.

Перспективной формой межмуниципальной кооперации сельских и малых городских поселений является кооперация соседствующих муниципальных образований в целях совместного решения вопросов местного значения на субрегиональном, субрайонном и даже межрайонном уровнях. Эта форма ранее практически не применялась в практике работы муниципальных образований, однако, в ходе муниципальной реформы стало очевидным, что без такого вида кооперации сложно решить многие проблемы многократно выросших численно сельских и малых городских поселений. Для районного уровня эти проблемы слишком мелки и не носят обще-

районного характера, а для отдельных муниципальных образований их решение часто является непосильной задачей. К числу таких проблем можно отнести, например:

- разработку планов стратегического развития;
- градостроительную деятельность;
- управление земельными ресурсами;
- инвестиционную политику, включая выпуск ценных бумаг;
- благоустройство и содержание инженерной инфраструктуры; и ряд других.

“ В Междуреченском районе Вологодской области несколько сельских администраций объединились и учредили совместные коммунальные службы в форме общества с ограниченной ответственностью.

“ Примеры межмуниципальной кооперации есть в Калужской области. Близко расположенные сельские поселения сотрудничают в решении отдельных вопросов местного значения, которые самостоятельно каждое из этих поселений реализовать не может из-за отсутствия необходимых материальных и финансовых возможностей. Это совместная организация вывоза твердых бытовых отходов, тепло- и водообеспечение, водоотведение, совместное строительство и содержание объектов культурного и спортивного назначения. Муниципалитеты учреждают хозрасчетную организацию для выполнения каждой конкретной функции и как учредители входят в нее приватизированным имуществом и финансовыми средствами.

Часто высказывается мнение, что подобные вопросы можно передать на уровень муниципального района и даже на региональный уровень. Однако в этом случае становится практически неразрешимой задача активизации собственных усилий органов местного самоуправления сельских и малых городских поселений, гасится их здоровая инициатива, что приводит к замораживанию всех видов местных ресурсов, оттоку и без того немногочисленных квалифицированных кадров и резкому замедлению темпов экономического роста.

Вот почему при всех организационных и финансовых сложностях работа по развитию и укреплению межмуниципальной кооперации крайне необходима, поскольку межмуниципальная кооперация во всех ее проявлениях является одним из важнейших ресурсов развития России.

Глава 4

Повышение конкурентоспособности страны, удвоение ВВП

Россия должна быть и будет страной с конкурентоспособной рыночной экономикой. Удвоение ВВП – это системная, конечно же, масштабная задача. Она потребует глубокого анализа и уточнения существующих подходов к экономической политике. Но, главное, что нам надо здесь сделать, что нам понадобится – это опять же консолидация политических сил, общества.

Президент РФ В.В.Путин

Повышение темпов экономического роста, модернизация отечественной экономики, повышение конкурентоспособности страны являются, по мнению Президента, важнейшими задачами сегодняшнего дня. Кроме того, Президент однозначно указывает на то, что решение подобной задачи не по силам только отраслевым министерствам. Ее решение требует усилий всего общества. Несомненно, вклад местного самоуправления в решение этой задачи может быть весомым, а, возможно, и решающим. Ведь качественный рост экономики невозможен исключительно за счет развития сырьевых отраслей или специальных проектов, подобных особым экономическим зонам. Только развитие экономической активности граждан в каждом городе и поселке, повышение конкурентоспособности каждой территории, каждого муниципального образования обеспечит мощное и качественное развитие отечественной экономики.

Муниципальный ресурс развития бизнеса

Одним из ключевых условий развития экономической активности в муниципальных образованиях является активная позиция местных руководителей, в руках которых сосредоточен мощный «административный ресурс».

От местных руководителей зависит многое: от выделения земельных участков и помещений до подключения коммуникаций, от установки арендной платы до создания более или менее благоприятных условий деятельности. Разумеется, в наи-

большей степени зависит от местных властей малый и средний бизнес.

Однако и предприятия крупного бизнеса стоят не на обитаемом острове. Яркий пример – проблемы, с которыми столкнулась корпорация «ВСМПО-АВИСМА», головное предприятие которой расположено в небольшом г. Верхняя Салда Свердловской области.

“*ВСМПО-АВИСМА – единственный в России и крупнейший в мире производитель продукции из титана, – реально, активно и значимо участвует в мировом авиастроении, обеспечивая потребность в изделиях из титановых сплавов в объеме: 100% для авиапромов России, Украины и Узбекистана; 40-45% – для Boeing; 60% – для EADC (включая Airbus); 100% – для Goodrich (крупнейший мировой производитель шасси); 10-30% – для мировых моторостроительных компаний.*

При этом одной из главных проблем для бурно развивающегося предприятия стал острый дефицит рабочих кадров. Молодежь, квалифицированные специалисты уезжают из города, поскольку не удовлетворены качеством территории, на которой находится корпорация, не видят для себя перспектив жизни и творческого развития именно в Верхней Салде. Как с горечью отмечал генеральный директор ВСМПО-АВИСМА В.В.Тетюхин, «построили хрустальный дворец в пустыне» (Приложение 1).

Исторически жизнь каждого поселения тесно связана с предприятиями, расположенными на их территории. В кризисные 90-е гг. для многих муниципальных образо-

ваний развитие бизнеса стало главным и единственным условием выживания.



Прошедшие 90-е гг., годы социально-экономического развала и упадка, серьезно ослабили экономику Калачинского района Омской области. К 2004 г. многие предприятия, на которых было занято около половины населения района, оказались закрыты. С приходом к власти новой генерации руководителей из предпринимательской среды пришло и осознание того, что в своей практической деятельности следует надеяться только на собственную инициативу и экономическую основу местного производства. Для стимулирования экономической активности на территории муниципального образования руководством района при поддержке специалистов «Деловой России» и Института Макроэкономических исследований при МЭРТ была разработана специальная программа. Руководством МО было принято «Положение о поддержке инвестиционной деятельности в Калачинском районе», в котором четко определены формы поддержки инвесторов, а именно:

- 100%-ное освобождение от уплаты налога на землю! (до 2-х лет).
- Ускоренное выделение земельных участков и оформление документов.
- Помощь в получении исходно-разрешительной документации.
- Помощь в согласовании на уровне министерств и ведомств Омской области.
- Кураторство над инвестиционными проектами на уровне заместителя главы администрации района.

Администрацией МО района выделены две промышленные зоны со всей необходимой инфраструктурой, на территории которых планируется открытие новых производств.

Сегодня администрация МО до минимума в соответствии с законодательством сократила время для получения участка под строительство производственных мощностей, оказывается помощь в получении всех разрешений и согласований. Девиз муниципальных властей – не мешать, а помогать! В результате, получение разрешения на начало строительства, как правило, не превышает 30 дней. Итоги двух лет работы по привлечению инвестиций таковы:

- завершается строительство современного элеватора на 30 тыс. тонн на датском оборудовании;
- идет строительство крупного крупяного завода;

- Омская табачная фабрика переносит свое производство в г. Калачинск, одновременно обновляя все производственные линии;
- завершается строительство крупнейшего торгового комплекса на 4200 кв. метров.

Рост инвестиций в экономику Калачинского района в 2006 г. превысил уровень предыдущих лет более, чем в 2,3 раза. Сейчас в районе находится на реализации 14 инвестиционных проектов на общую сумму более 1,2 млрд руб., что позволит дополнительно создать около 640 рабочих мест (Приложение 16).



Наиболее яркие успехи в развитии производства проявляются там, где работа над развитием экономического потенциала территорий ведется в тесном сотрудничестве между региональными и муниципальными властями.

Яркий пример такого рода – Ступинский район Московской области.



Начиная с 1996 г. Ступинский район стал уникальной территорией, где при всеобщем экономическом спаде объемы производства все годы росли. За период с 1996 по 2000 гг. объем промышленной продукции в действующих ценах увеличился в 5,4 раза.

Развитие производства как основы благосостояния района и обеспечения экономического роста было главной программной целью этих лет.

Этот результат достигнут, прежде всего, благодаря созданию условий для привлечения инвестиций в развитие промышленности района. За последние годы (1996-2006 гг.) общий объем инвестиций в развитие производства достиг 30 млрд руб., увеличившись с 208 млн руб. в 1996 г. до 6 млрд руб. в 2006 г. (Приложение 2).



И даже сегодня, когда большинство налогов от деятельности юридических лиц в местные бюджеты не поступает, руководители муниципальных образований считают развитие экономического потенциала территорий своей важнейшей задачей. Ведь предприятия – это рабочие места, налоги, благотворительное участие в развитии населения.

За последние годы власти многих муниципалитетов хорошо освоили непростую науку привлечения инвестиций. Во многих городах научились грамотно и профессио-

нально формировать «инвестиционные предложения».

“ Стратегия руководства г. Минеральные Воды заключается не только в механическом увеличении строительных фирм, заводов по производству строительных материалов. Необходимы инновационные подходы. Руководством г. Минеральные Воды была разработана новая городская инвестиционная политика, за полтора года сделавшая небольшой южный город центром внимания инвесторов как отечественных, так и зарубежных.

Минеральные Воды стали первым в ЮФО и пятым в стране городом, у которого появился инвестиционный паспорт – Интернет-портал, содержащий всю информацию о территории, необходимую бизнесу для принятия решения об инвестировании.

Одним из направлений инвестиционной политики городских властей является разработка стратегии развития, и стратегия эта заключается в строительстве города-спутника, который получил название «Южный». Началось все с разработки базовых документов развития территории города. Приняты Генеральный план и Инвестиционный паспорт развития муниципального образования. В ходе разработки этих документов сделан комплексный анализ исходного состояния территории (опорный план) и перспективные направления развития города. Работы по подготовке инвестиционного паспорта города финансировались из внебюджетного фонда (Приложение 3).

” За большинством инновационных предложений, формируемых муниципалитетами, стоят новые идеи и тщательно разработанная стратегия, объединяющая развитие экономики, планы развития поселений и социальные аспекты.

“ Так, властями Брянска был разработан проект комплексной застройки территории старого аэропорта площадью 235 гектаров. Этот проект предусматривает сооружение 1,2 млн кв. метров жилья, строительство объектов социальной сферы общей площадью 280 тыс. кв. метров и полностью вписывается в рамки национального проекта «Доступное жилье». Брянское городское самоуправление возлагает на эту территорию большие надежды и уже сегодня активно работает над реализацией планов ее застройки, особое внимание уделяя созданию необходимой инженерной инфраструктуры. За счет кредитной линии Международного бан-

” ка реконструкции и развития к будущей стройплощадке уже подведен канализационный коллектор, начата реконструкция городских очистных сооружений, производительность которых определена с учетом перспективной застройки (Приложение 15).

В ряде городов последовательная и комплексная политика привлечения инвестиций реализуется уже на протяжении нескольких лет.

“ Одним из приоритетных направлений деятельности администрации г. Хабаровска является формирование активной инвестиционной политики как важнейшего фактора развития высокоэффективного и конкурентоспособного производства. Создана необходимая структура управления строительным комплексом; разработана нормативная правовая база в области регулирования и поддержки инвестиционной деятельности; сформированы инвестиционный фонд и фонд инновационных технологий; правовое поле, упрощающее процедуру выделения земли в г. Хабаровске; приняты Правила застройки, Генеральный план города, завершается инвентаризация земель. Решен вопрос по оказанию залоговой поддержки, определен порядок предоставления муниципальных бюджетных гарантий, создан инвестиционный Совет. Ежегодно обновляется сборник инвестиционных предложений предприятий г. Хабаровска, издается инвестиционный паспорт города. В 2002 г. разработана Концепция инвестиционной политики администрации г. Хабаровска, за 3 года ее реализации в 2,2 раза вырос объем товаров, работ, услуг, произведенных в экономике города; в 2 раза увеличился объем инвестиций в основной капитал, среднегодовые темпы прироста инвестиций в сопоставимой оценке за рассматриваемый период составили 12,8%. Объем инвестиций в экономику и социальную сферу города за 2006 г. составил 24,9 млрд руб., с ростом к 2005 г. на 27,8% в сопоставимой оценке. Из общего объема инвестиций привлеченные средства составляют 60,2%. Объем иностранных инвестиций, вложенных в экономику города в 2006 г., составил 31,5 млн долларов США (по краю – 217,6). По итогам текущего года планируется привлечь в экономику города 28,0 млрд руб. инвестиций, или 106,0% к 2006 г. (Приложение 7).

” Интенсивность привлечения «прямых инвестиций» в различные отрасли напрямую зависит от позиции, квалификации и

последовательной работы руководителей муниципальных образований. Именно от них во многом зависит создание благоприятных условий деятельности для инвесторов. Многие руководители муниципальных образований успешно работают с отечественными и зарубежными инвесторами, в постоянном личном контакте формируя для них уникальные предложения.

При этом, в силу объективных причин, именно муниципалы наиболее тщательно и взвешенно подходят к отбору инвесторов, тщательно изучая их возможности, репутацию и профессионализм, проводя аудит представленных бизнес-планов. Для руководителей городов и поселков принципиально важно, чтобы инвесторы не только развивали производство, но и активно участвовали в развитии поселений, повышая качество жизни и развивая городскую среду. Поэтому руководители муниципальных образований, местные депутаты способны осуществлять самый пристальный контроль за выполнением обязательств, взятых на себя инвесторами. Их активная позиция позволяет поставить барьер на пути недобросовестных инвесторов и привлечь тех, кто реально готов внести вклад в развитие города, региона, страны. Как подчеркнул глава Минеральных Вод К.А. Гамаюнов, «надо добиться того, чтобы инвестор полюбил город, увидел в нем своих детей и внуков.»

Таким образом, деятельность руководителей муниципальных образований по привлечению и освоению инвестиций, несомненно, вносит значительный вклад в привлечение «прямых инвестиций» в масштабах всей страны.

“ Так, например, в Коркинский муниципальный район – один из рядовых районов Челябинской области, благодаря усилиям местной администрации только в прошлом году было вложено 11 млн евро инвестиций. Район получил завод, 200 работающих коркинцев, 100 тыс. в год строительных смесей.

“ И это далеко не рекорд. По данным Мособлкомстата, Ступинский район является лидером по объему накопленных прямых иностранных инвестиций, которые составляют свыше 900 млн долларов. В районе накоплен значительный опыт ускоренного освоения иностранных инвестиций. Наличие необходимой инфраструктуры и навыков сопровождения инвестиций позволяет провести этот процесс в сжатые

сроки. За счет содействия строительству объекта на всех уровнях – местном, областном и федеральном – завод ООО «Марс» был построен за 11 месяцев, йогуртовый завод ООО «Камшина» – за 9 месяцев, заправочный комплекс «Бритиш Петролеум» – за 1,5 месяца (Приложение 2).

”

Кстати, на необходимость децентрализации инвестиционной деятельности указывал и Президент Путин. В Послании Федеральному собранию 2006 г. он подчеркнул: «Необходимо продолжить и процесс передачи полномочий. В частности, надо передать регионам часть инвестиционных средств федерального бюджета, которые, по своей сути, сейчас финансируют муниципальные полномочия. И давно пора прекратить из Москвы руководить строительством школ, бань и канализаций».

При этом муниципалитеты вносят существенный вклад не только в процесс привлечения инвестиций и создания на территории новых предприятий. Многие руководители считают своей прямой обязанностью помогать городским предприятиям в организации сбыта и продвижении продукции.

“

Так, в Красноярске созданы эффективные механизмы для демонстрации и продвижения красноярской продукции, услуг, идей, инноваций как внутри страны, так и за рубежом, посредством создания специальных площадок, регулярных международных выставок (на базе выставочного комплекса «Сибирь») (Приложение 4).

”

Активно способствуя развитию предприятий на своей территории, муниципалы осуществляют пристальный контроль за их работой. В частности, в зоне особого внимания руководителей муниципалитетов в последнее время оказались выплаты предприятиями зарплат и налогов. Для этого в муниципальных образованиях созданы специальные комиссии, которые осуществляют постоянный мониторинг уровня зарплат и поступления платежей. Нужно ли говорить о том, что муниципальные Главы и депутаты, хорошо знающие истинное положение дел на предприятии, оказываются лучшими контролерами. При этом они, во многом опираясь на личные контакты, активно работают с руководителями предприятий, обеспечивая лучший сбор налогов и повышение уровня «белых» зарплат.

Малый бизнес

Развитие экономической активности населения ярче всего проявляется в развитии предприятий малого бизнеса. Кроме ощутимого экономического вклада в развитие поселений, малый бизнес выполняет в городах и селах важнейшие социальные задачи. Как отмечал Президент В.В.Путин, «там, где развивается малый бизнес, там меньше бедных и ниже показатели смертности – такова статистика. При дальнейшем развитии этого бизнеса будет меняться и структура общества, будет расти средний класс. И тогда не будет никаких иждивенческих настроений. Будет развиваться инициатива, а граждане все больше будут брать ответственности за результаты своего труда на себя».

Для огромного большинства муниципальных образований малый бизнес – это единственный способ выживания и населения, и самого муниципального образования как хозяйствующего субъекта.

В большинстве своем муниципальные руководители осознают важность малого бизнеса и проводят целенаправленную работу по его поддержке и развитию.

Как отметил В.И.Марченко, глава Коркинского района Челябинской области, муниципальное образование делает упор на предпринимательство, на малый и средний бизнес. И такая стратегия дает свои плоды: «Если год тому назад от малого и среднего бизнеса в казну района поступало в пределах 3-4 процентов, то в этом году уже более 11 процентов средств поступает от малого и среднего бизнеса».

Особенно актуальным развитие малого бизнеса становится там, где умирают крупные градообразующие предприятия, на протяжении многих лет являвшиеся главными работодателями и благотворителями для поселений, созданных вокруг них.

“ Один из подобных примеров – г. Амурск Хабаровского края, третий по величине в крае.

Общая численность работающих в малом бизнесе на действующих малых предприятиях, а также у индивидуальных предпринимателей на конец 2006 г. составила около 5 тыс. человек, это 33 % от числа занятых в экономике города. В целях оказания содействия развитию малого и среднего бизнеса в городе, для оказания консультативной и информационной поддержки предприни-

мателям, а также привлечения субъектов малого бизнеса к участию в программах и мероприятиях городского поселения при главе городского поселения создан Совет по предпринимательству. Решением Совета депутатов городского поселения утверждены основные направления развития и поддержки малого предпринимательства в городском поселении «Город Амурск». Особое внимание будет направлено на поиск путей снижения административных барьеров, расширение возможностей и упрощение доступа субъектов малого предпринимательства к финансовым ресурсам, содействие развитию производственной и инновационной деятельности малого предпринимательства и на совершенствование форм взаимодействия власти и бизнеса.

”

Впрочем, на территории России немало населенных пунктов, на территории которых никогда не существовало крупной промышленности. И развитие малого бизнеса является для них единственной стратегией развития муниципального образования.

“

Главным направлением стратегии социально-экономического развития г. Суздаля является развитие индустрии туризма. Муниципально-частное партнерство в сфере туризма значительно укрепило городскую инфраструктуру: были введены в строй новые гостиницы, объекты общественного питания и другие объекты туристической направленности. В настоящее время в городе имеются три крупных гостиничных комплекса, 5 гостиниц, более 25 гостевых домов с общим количеством номерного фонда 1800. Значительно возрос уровень гостиничного фонда. Два гостиничных комплекса: «Пушкафская слобода», «Горячие ключи» и отель «Кремлевский» сертифицированы по уровню 4 звезды. Оба комплекса являются дипломантами международной туристической премии «Лидеры туристической индустрии» 2006 г. Турбаза МУ «Центр развития физкультуры, спорта и туризма» на 86 койко-мест, с очень низкими ценами, позволяет развивать школьный туризм. Администрация города выделила 1,5 млн руб. в 2006 г. и 1.8 млн руб. в 2007 г. на ремонт, переоснащение турбазы, приобретение спортивного и туристического инвентаря. В результате количество принятых туристов в 2006 г. возросло в 4 раза по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., а в 2007 г. динамика роста туристов составляет 20%.

В городе хорошо развита система общественного питания. Имеется

15 ресторанов с количеством посадочных мест 1429; 10 кафе с количеством посадочных мест 304; 4 столовых на 510 мест; 11 баров. Общее количество посадочных мест в объектах общественного питания составляет 2629.

Количественный показатель гостиничных мест и мест общественного питания на тысячу населения является одним из самых высоких в РФ.

С учетом покупательской способности туристов в городе развита широкая сеть магазинов: розничную торговую деятельность осуществляют 49 индивидуальных предпринимателей, у которых функционирует 63 магазина, 30 юридических лиц – 43 магазина. Общее количество магазинов – 111, занимаемая площадь составляет 7800 кв.м, с количеством работающих более 500 человек. Мелкорозничная торговая сеть представлена 6 киосками и 83 частными предпринимателями, осуществляющими уличную торговлю сувенирной продукцией.

В городе зарегистрировано 44 индивидуальных предпринимателей, оказывающих другие, кроме перечисленных выше, туристические услуги (катание на лошадях, прокат велосипедов, лодок, мотосаней, фотоуслуги и т.д.).

Всего же в сфере туристического бизнеса города работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29 % от трудоспособного населения города.

Развитие объектов сферы туризма продолжается. В стадии строительства находится вторая очередь гостиницы оздоровительного комплекса «Горячие ключи», ИП Кучкова С.Н., завершается строительство гостиницы на ул. Ленина, 72, целого ряда гостевых домов. С перспективой ввода в строй этих объектов номерной фонд в ближайшие полтора года увеличится на 15%. В стадии начала строительства еще два гостиничных комплекса на 370 мест.

Ежегодное повышение уровня туристского потока способствует социально-экономическому развитию города, созданию новых рабочих мест. Администрация определила основной критерий работы в сфере туризма – ежегодное существенное увеличение туристического потока. В 2006 г. эта задача была выполнена: турпоток увеличился на 18,3 % и составил без малого 700 тыс. туристов, в том числе 40,5 тыс. иностран-

ных. Увеличилась заполняемость гостиничного фонда с 42% до 47%, количество «ночевок» возросло до 300 тыс., и это без учета частного сектора.

”

“

Созданный экономический потенциал позволяет получать значительные налоговые поступления от предприятий сферы туризма. В 2006 г. общее количество собранных налогов составило 217251 тыс. руб. (19,2 млн руб. в год на тысячу жителей города). Доля туристической отрасли в валовом внутреннем продукте города составляет 43%, в том числе доля общественного питания – 9%. Доля налоговых доходов от сферы туризма в бюджет города составляет – 59%, доля неналоговых доходов – 43%. По уровню мобилизации налоговых доходов на тысячу населения город уступает только областному центру – г. Владимиру. В 2006 г. в городе реализовано туристических услуг на сумму 3,7 млрд руб. (336 млн руб. на тысячу жителей населения).

Возникла парадоксальная ситуация: при отличном развитии малого и среднего предпринимательства город не получает от этой сферы никаких налоговых поступлений. Единный налог на вмененный доход, который преимущественно платится представителями малого и среднего бизнеса уходит в бюджеты вышестоящего уровня по ставке: 90% – в бюджет района, 10% – в бюджет области. Подобная ситуация является совершенно неприемлемой и нуждается в срочной корректировке (Приложение 19).

”

Существует целый арсенал форм и средств, с помощью которых муниципальные власти стимулируют развитие малого и среднего бизнеса на своих территориях:

- Практически во всех крупных муниципальных образованиях в администрации созданы специальные структуры, ответственные за развитие малого бизнеса, в том числе за совершенствование местной нормативной базы, и призванные оказывать предпринимателям консультационную помощь и поддержку.
- Иницируют создание объединений предпринимателей и оказывают им помощь в работе.
- Силами администрации района регулярно проводится чествование и награждение лучших предпринимателей.
- В муниципальных образованиях создаются разнообразные фонды местного развития, из которых финансируются

наиболее перспективные проекты, выдаются кредиты. В ряде муниципальных образований средства фондов используются также на премировании наиболее успешных местных предпринимателей.

- В ряде случаев администрация оказывает предпринимателям поддержку в определении размера тарифов за подключение электроэнергии.
- Общей практикой стало создание бизнес-инкубаторов.
- Важнейшей формой поддержки малого бизнеса является муниципальный заказ.

Ниже приведены несколько интересных примеров комплексной работы по поддержке малого бизнеса в муниципальных образованиях.

“ *Малый бизнес в Красноярске – это более чем 6,7 тыс. предприятий, или 18% от общего числа зарегистрированных юридических лиц, и около 22 тыс. индивидуальных предпринимателей. Оборот малых предприятий в 2006г. составил 106,1 млрд руб. (для сравнения – оборот обрабатывающих производств крупных и средних предприятий составил 107,97 млрд руб.).*

Для поддержки малого бизнеса принята городская целевая программа на 2008-2009 гг. с объемом финансирования 30,1 млн руб., создан бизнес-инкубатор для поддержки начинающих предпринимателей, проводится работа по информированию субъектов малого предпринимательства о формах государственной и муниципальной поддержки (через СМИ, банки, лизинговые, консалтинговые компании и т.д.). Субъекты малого предпринимательства активно участвуют в конкурсах на право заключения контрактов на оказание услуг и поставку продукции для муниципальных нужд. Одним из механизмов муниципальной поддержки малого предпринимательства является компенсация части процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию инвестиционных проектов. В 2004 г. субсидию получило одно предприятие (субсидия – 0,35 млн руб., объем инвестиций по реализованным проектам – 5,8 млн руб.), в 2005 г. – 4 предприятия (субсидия – 3,1 млн руб., объем инвестиций – 76,3 млн руб.), в 2006 г. – 10 предприятий (субсидия – 4,45 млн руб., объем инвестиций по проектам – 249,4 млн руб.). В 2007 г. бюджетные средства на эти цели увеличены до 13 млн руб. (Приложение 4).

“ *Отделом социально-экономического развития Ступинского района разработан и ежегодно актуализируется Паспорт состояния и развития малого предпринимательства, постоянно обновляется страничка «Малый бизнес» на официальном сайте Ступинского муниципального района, где размещена информация о развитии малого бизнеса, представлен перечень малых предприятий. Ежеквартально проводится Координационный Совет по развитию малого бизнеса, на котором обсуждаются проблемные вопросы, возникающие в ходе деятельности малых предприятий, и разрабатываются мероприятия по их решению. Ежегодно в Ступинском муниципальном районе проводится День предпринимателя. В 2006 г. Ступинский район стал победителем конкурса по строительству бизнес-инкубатора площадью 1240 кв. м (Приложение 2).*

“ *В г. Нягань Ханты-Мансийского автономного округа с населением 70 тыс. человек в 2006 г. проведено 235 открытых муниципальных конкурсов и 204 запроса котировок. Субъектами малого предпринимательства подано 359 конкурсных и котировочных заявок на участие в размещении муниципального заказа. Объем размещенного муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства составил 574,9 млн руб., что составляет 18,2 % от общего объема муниципального заказа. В рамках оказания производственной и инновационной поддержки для размещения и осуществления предпринимательской деятельности 92 субъектам малого предпринимательства предоставлено в аренду 9658 кв.м помещений нежилого муниципального фонда, 420 – земельные участки. Шесть предприятий малого бизнеса и предпринимателей выкупили земельные участки в собственность. За 2006 г. шести субъектам малого предпринимательства оказывалась компенсация затрат на капитальный ремонт. Информация о наличии земельных участков формируемых для предпринимательской деятельности публикуется в средствах массовой информации. Между администрацией г. Нягань Ханты-Мансийского автономного округа, городской торгово-промышленной палатой и Сибирской ассоциацией непрерывного образования было заключено соглашение, в результате которого в муниципалитете появится настоящая школа бизнеса, позволяющая повысить квалификацию работающих предпринимателей и обучать основам бизнеса молодежь, в том числе и школьного возраста (Приложение 9).*

Результаты активного сотрудничества муниципальных властей и малого бизнеса в короткие сроки дают прекрасные экономические и социальные результаты.

“ Так, совместными усилиями предпринимателей и властей муниципалитета в Сакмарском районе Оренбургской области реализуется проект «Создание бизнес-инкубатора на селе» как инфраструктуры поддержки сельхозпроизводителя. В рамках проекта осуществляется модернизация деятельности перерабатывающего комплекса, в целях удовлетворения потребностей объектов социальной сферы и населения района во вкусных, экологически чистых, высококачественных, натуральных мясомолочных продуктах питания местного производства по доступной цене. Проект позволил восстановить и модернизировать деятельность обанкротившегося крупного концерна «Оренбург Молоко», имевшего развитую филиальную сеть по Оренбургской области (Приложение 8).

Одной из форм поддержки малого бизнеса является привлечение субъектов малого предпринимательства к участию в муниципальных конкурсах на производство и поставку продукции в предприятия и учреждения бюджетной сферы, выполнение ремонтных работ на объектах муниципальной собственности, в том числе капитальный ремонт жилого фонда, техническое и бытовое обслуживание учреждений бюджетной сферы. В то же время подобные формы сотрудничества позволяют муниципалитетам сэкономить значительные бюджетные средства.

“ Оригинальный подход в этом вопросе продемонстрировало Угличское городское поселение Ярославской области. В конце 2006 г. администрацией проведен конкурс на право выполнения работ по обслуживанию и реконструкции техсредств организации дорожного движения, который выиграл индивидуальный предприниматель. До декабря 2006 г. этот объем работ выполняло предприятие – филиал ГОССМЭП МВД России, стоимость работ в 2006 г. обошлась г. Угличу в 1200000 руб. Индивидуальный предприниматель сэкономил городской казне почти 0,5 млн руб. – тот же объем работ оценен в 58677 руб.

Одним из самых ключевых элементов жилищно-коммунальной реформы является создание конкурентной среды. Основ-

ную часть этой конкурентной среды составляют субъекты малого и среднего предпринимательства, выступающие в роли управляющих компаний и непосредственных исполнителей жилищно-коммунальных услуг. Особенно это актуально в малых и средних городах России, формирующих свой бюджет и социально-экономическую политику, исходя из возможности своей территории, в отсутствие крупных (федерального уровня) налогоплательщиков и социальных партнеров в сфере крупного бизнеса.

От эффективного взаимодействия, от умения местных властей создать реальную конкурентную среду и благоприятные условия для развития зависит эффективность и социальная направленность реализуемой реформы на местном уровне.

“ Положительным примером в этом смысле может служить небольшой дальневосточный г. Уссурийск. На сегодняшний день жилой фонд этого города со 180 тысячным населением практически полностью (за исключением ТСЖ) управляется субъектами малого и среднего предпринимательства, из которых 2 акционерных общества с муниципальным капиталом, а остальные 6 – общества с ограниченной ответственностью (около 40% рынка управления) с частным капиталом. Весь рынок обслуживания (непосредственного исполнения коммунальных услуг) выполняется частными субъектами малого предпринимательства.

Применяемые муниципальные программы и финансовая помощь для софинансирования капитальных ремонтов позволяет субъектам малого и среднего бизнеса эффективно функционировать на этом рынке и достаточно быстро «приводить в порядок» жилой фонд города. При собственных муниципальных сборах в размере около 600 млн руб. за 2006 г. на капитальный ремонт жилого фонда, проведение жилищной реформы и поддержку малых и средних предприятий работающих в этой области выделено 37,7 млн руб. Грамотная и разумная политика взаимодействия с малым бизнесом на местном уровне, проводимая в течение последних лет, позволила достичь положительных результатов. И Уссурийск сегодня по праву считается одним из самых благоустроенных, процветающих и быстро развивающихся городов Дальневосточного региона (Приложение 7).

”

Пример еще одного дальневосточного города подтверждает эффективность стратегии взаимодействия муниципальных властей и малого бизнеса.

“ С 1 мая 2006 г. функции по сбору и вывозу твердых бытовых отходов в г. Амурске Хабаровского края переданы от муниципального предприятия в частные руки – ООО «Магистраль». Это предприятие за свой счет приобрело новую мусороуборочную технику, новые контейнеры для сбора отходов. Из местного бюджета выделены средства на содержание полигона для утилизации (захоронению) бытовых отходов – 498 тыс. руб. На эти средства ООО «Магистраль» произвело устройство противопожарных рвов, разработку площадок для сбора ТБО, водосточных канав, снегозащитных полос. Как отмечают горожане, город стал намного чище.

”

Инновационная экономика

Президент неоднократно указывал на необходимость перехода от экономики, основанной на использовании сырьевых ресурсов, к экономике инновационного типа, основанной на знаниях и новых наукоемких технологиях. В условиях жесткой конкуренции с зарубежными экономиками инновации в технологиях и менеджменте являются необходимым условием, без которого не добиться успеха. В последнее время наметилась определенная стратегия инновационного развития, основанная на построении системы равноправного государственно-частного партнерства, объединяющего усилия и ресурсы государства и предпринимательского сектора экономики. Однако, несмотря на определенную работу Правительства Российской Федерации, состояние дел с переходом к инновационной экономике вряд ли можно назвать удовлетворительным. Механизм государственного управления инновационной сферой до настоящего времени не создан. Доля инновационной экономики растет крайне медленными темпами. Об этом свидетельствуют как данные государственной статистики, так и отклики с мест, из городов и организаций, в которых на практике осуществляются инновации. Отчасти подобная медлительность объясняется сложностью задачи. Становление и начальное развитие малых высокотехнологичных предприятий является достаточно затрат-

ным, а потому не может эффективно осуществляться без государственной поддержки.

Однако и муниципальные власти могут и уже вносят определенный вклад в осуществление инновационных проектов на своих территориях. При этом существуют два основных пути, которые реализуются на территории муниципальных образований.

Первый путь – это осознанное и целенаправленное развитие инновационных технологий на территории муниципальных образований как элемент программы социально-экономического развития поселений.

“ Перспективы и дальнейший экономический рост администрация г. Красноярска связывает с наращиванием инновационного потенциала города. Для этого:

- завершаются работы по запуску первого городского бизнес-инкубатора. Этот проект рассчитан на развитие в городе собственных инноваций;
- создаются эффективные механизмы для демонстрации и продвижения красноярской продукции, услуг, идей, инноваций как внутри страны, так и за рубежом посредством создания специальных площадок, регулярных международных выставок (на базе выставочного комплекса «Сибирь»);
- разрабатывается проект «Красноярский Знак качества», в рамках которого готовится конкурс организаций, внесших наибольший вклад в инновационное развитие города;
- создается система экспертно-консультационных работ, способствующих появлению в городе институций развития.

В феврале 2007 г. в городе состоялась научно-практическая конференция «Развитие инновационной деятельности в промышленности г. Красноярска». Главной ее целью было совместно с представителями промышленных предприятий, науки и городской власти выработать конкретные предложения по развитию г. Красноярска как центра промышленности и инноваций.

По результатам исследования «Оценка инновационного потенциала г. Красноярска», проведенного Сибирским федеральным университетом в 2006 г., наиболее технологичными сферами города являются связь (сотовая связь, городские телефоны, сети интернет), цветная металлургия, электроэнергетика, общее образование, музейное дело, массовые культурные события (Приложение 4).

Чаще всего такие программы рождаются в муниципальных образованиях с традиционно высоким потенциалом технологий: закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах. Они имеют не только научный и технологический потенциал, но и особый статус, позволяющий этот потенциал сохранять и наращивать. При этом в сложные для государства годы сохранение научного потенциала и продолжение исследовательской деятельности чаще всего являлось заслугой руководителей муниципалитетов, поддерживающих научную деятельность вопреки государственной политике. Ярким примером может служить городской округ Кольцово Новосибирской области.

“ В 2003 г. Указом Президента Кольцово, четвертым в России, первым за Уралом, получило статус наукограда Российской Федерации. В период реализации программы, которая началась с 2003 г., городские власти из своего бюджета, с поддержкой федерального и регионального бюджетов, реализовали и сейчас реализуем более 140 инвестиционных проектов инновационного характера. Это позволило нам серьезно восстановить, укрепить инфраструктуру и социальную сферу городка.

Отрадно, что за это время город стал инвестиционно привлекательными, наращивает свой потенциал. В семь раз увеличили количество инвестиций, привлеченных в городок, и для маленькой территории в этом году он составляет уже миллиард рублей. На будущий год руководители города планируют удвоить эту цифру. Увеличивается количество рабочих мест научно-промышленного комплекса. Муниципальное образование за эти три года выполняет, казалось бы, несвойственные муниципальному образованию функции поддержки научного центра, научно-промышленного комплекса. Власти города вынуждены были 65 млн руб. отвлекать на кредитную грантовую поддержку этого комплекса, поскольку ситуация доходила до абсурда, когда на уникальную коллекцию вирусов, которых всего две в мире – одна в Атланте, другая в России, в Кольцово, Минздрав выделял всего 1 млн руб., а муниципальная власть – 12,5 млн. К счастью, сейчас ситуация выправляется.

Муниципальные власти брали на себя такие, казалось бы, немunicipальные обязанности, как закрепление молодежи, которая эмигрировала в большом

числе за рубеж. Силами муниципалитета молодым ученым выплачивали премии по 45 тыс. руб., учредили научные стипендии (Приложение 14).

” Сегодня руководители этих муниципальных образований зачастую сохраняют привычный вектор развития, иницируя на территории новые формы развития инновационных технологий.

“ Несколько лет назад руководители Подмосквонной Дубны стали одними из инициаторов и разработчиков Программы развития Дубны как Наукограда России. На них же во многом легла и подготовка соответствующих нормативных документов, легализующих этот статус, и лоббирование решения по присвоению Дубне статуса наукограда. Следующий шаг, который сделала Администрация города, – это разработка проекта Российского центра программирования. Предполагалось, что он будет аналогом Силиконовой долины в США и в нем будет задействовано 10 тыс. программистов. Однако для Центра программирования Правительство выбрало другое место, но наработки не пропали. Они стали одним из элементов создания и развития Особой экономической зоны.

Благодаря большой предварительной работе, в том числе и в сфере создания инфраструктуры, Дубна выиграла конкурс, и одна из 4-х городов России стала ОЭЗ для разработок и внедрения ядерно-физических и информационных технологий. Необходимость концентрировать усилия на таких важных проектах, как Наукоград, РЦП и ОЭЗ, потребовала от администрации создания новых структур – так появилась МУП «Дирекция Наукоградов», Совет директоров предприятий города (общественная организация), НТС Дубны (научно-технический совет), ООО «Дубна-Система» (представительство бизнес-структуры АФК «Система» и ОИЯИ). Вся работа по координации работ была поручена первому заместителю главы города А.А. Рацу. На протяжении 2007 г. руководители федеральных министерств не раз упоминали Дубну как пример успешного привлечения резидентов ОЭЗ (Приложение 12).

” Однако ростки инновационного развития присутствуют и на территории других муниципальных образований. Все больше руководителей муниципальных образований понимают, что без использования новых технологий и новых методов управления муниципалитету просто не выжить.

“ Так, например, г. Мегион Ханты-Мансийского автономного округа развернул на своей территории строительство домов по новым технологиям. Проект «Югорский пригород» является полностью коммерческим. Участие в нем администрации г. Мегиона выражается в предоставлении инвестору в аренду необходимого помещения, в котором будет смонтирован завод, и подготовке земельных участков для потенциальных застройщиков. Предполагается две формы выделения участков: напрямую физическим лицам под индивидуальное строительство и юридическим лицам под комплексную застройку с дальнейшим привлечением частных инвесторов. Оценив прошлый опыт, администрация города решила выставлять на аукцион все без исключения участки. При этом городские власти не преследуют здесь цели пополнить бюджет – при выделении земли частным застройщикам поступления будут невелики. Предполагается, что такой подход обезопасит город от ситуации, когда участок выделен, но в течение многих лет строительство на нем не ведется. По той же причине муниципалитет ввел в рамках действующего законодательства норму, согласно которой право аренды участка для застройки будет предоставляться на 2 года. Затем, если владелец земли не начнет и не подтвердит своего намерения начать на ней строительство, участок будет изыматься.

На базе поступившего в город станочного оборудования из высокоточных пил, специальных прессов и программного обеспечения для проектирования будет смонтирован завод, который уже на первом этапе своей работы способен производить за 1 смену продукции, достаточной для монтажа нескольких сот квадратных метров готового жилья. По расчетам специалистов рыночная стоимость квадратного метра в домах, построенных по североамериканской технологии, составит около 25 тыс. руб. Это значительно ниже рыночных цен в Мегионе и на квартиры, и на частные домовладения.

” В своей повседневной деятельности, для повышения качества услуг муниципалитеты вынуждены постоянно совершенствовать технологии: они – двигатель прогресса в установлении экономичных, дешевых, неэнергоемких структур.

“ Это демонстрирует пример работы одного из МУПов – Владимир-Водоканала. С целью повышения качества воды и снижения затрат было успешно

произведено изменение технологических режимов подготовки питьевой воды и очистки сточных вод. Предприятие за счет собственных средств приобрело и установило: анализатор мутности СКАТ 1 (предназначен для определения качества воды по всей технологической цепочке, так как имеет много потоков); анализатор цветности СКАТ 1Н (предназначен для определения качества водоподготовки – мониторинга); анализатор активного хлора Флюорат-АС-2 (позволяет определить бактериологическую безопасность воды и хлоропоглощения). На ГОС произведена замена аэрационной системы в 3-х аэротенках. Создана автоматизированная информационная система для оперативного управления гидравлическим режимом системы водоснабжения (Приложение 13).

” Подобные примеры можно приводить сотнями и тысячами. Во множестве муниципалитетов на муниципальных предприятиях ведется повседневная работа по внедрению инновационных технологий, использованию последних достижений техники. Став активными потребителями инновационных технологий, муниципалитеты имеют все шансы превратиться в истинных двигателей инновационного развития российской экономики.

Программы комплексного социально-экономического развития

Для того чтобы органы местного самоуправления могли наиболее эффективным способом реализовать свои полномочия по развитию, нужны определенные механизмы. А как показывает практика, таким механизмом являются комплексные программы социально-экономического развития.

Во многих муниципалитетах сотрудничество власти и бизнеса приобретает стратегический характер, охватывая самые различные стороны жизни.

“ В целях развития сотрудничества между органами местного самоуправления г. Усть-Илимска и предприятиями города, постановлением главы Администрации города от 09.10.2006 № 1033 «О заключении соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией г. Усть-Илимска и организациями г. Усть-Илимска» утвержден Порядок подготовки и заключения соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между Администрацией г. Усть-

Илимска и организациями г. Усть-Илимска.

Первоначально работа по данному направлению была проведена еще в 2005 г. Сейчас ведется работа по вовлечению бизнес-структур к процессу планирования развития города. В адрес Департамента экономики Иркутской области были направлены предложения по формированию перечня мероприятий, финансирование которых планируется в рамках заключаемых соглашений о социально-экономическом сотрудничестве с предприятиями, входящими в вертикально-интегрированные структуры и осуществляющими хозяйственную деятельность на территории Иркутской области (Приложение 5).

Яркие примеры комплексного и долгосрочного сотрудничества между градообразующими предприятиями – корпорацией ВСМПО-АВИСМА и муниципалитетом демонстрирует г. Верхняя Салда Свердловской области.

Устранение социальных проблем территории Верхнесалдинского городского округа в настоящее время стало одним из наиболее важных направлений деятельности ОАО «Корпорация «ВСМПО-АВИСМА». На развитие социальной сферы в 2006 г. было израсходовано 691 млн руб., что практически в 2 раза больше, чем бюджет территории. Причем, если в бюджете городского округа предусмотрены только расходы на заработную плату и содержание социальной инфраструктуры, то Корпорация ВСМПО-АВИСМА финансирует ее развитие. Развитие социальных объектов происходит в рамках приоритетных национальных проектов, а именно:

- развитие образования;
- развитие здравоохранения;
- развитие жилищного строительства.

Для развития территории Верхнесалдинского городского округа и остановки процесса деградации разработано пять муниципальных программ с перспективой реализации до 2010 (2012) г. Данные программы послужили основой для создания проекта «Мировое производство – современный город». Проект разработан ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» и администрацией Верхнесалдинского городского округа. Цель проекта – создание социальных стандартов европейского уровня в малом провинциальном городе, обеспечивающем мировое лидерство России в одном из наиболее технологичных секторов мировой экономики.

В ряде муниципалитетов активное долгосрочное взаимодействие бизнеса и власти выливается в формирование стратегий развития муниципальных образований.

Так, долгое время градообразующее предприятие Магnezит активно сотрудничало с городскими властями в решении задач повышения качества жизни в городе. В марте 2007 г. был принят Стратегический план развития Саткинского муниципального района. В процесс разработки Плана было вовлечено большое число участников: это представители градообразующих предприятий, бизнеса, бюджетных организаций, лидеры общественных организаций и политических партий, эксперты. В документе представлено видение желаемого будущего района и определения стратегических направлений его развития через выявление и объединение интересов всех уровней и ветвей власти, бизнеса и местного сообщества (Приложение 10).

Стратегический подход на сегодняшний день является наиболее перспективной практикой муниципального управления. Стратегия позволяет выявить новые точки роста и возможности развития, дает обоснованные направления развития и уверенность в завтрашнем дне и собственных возможностях города. Она позволяет вырваться из круга текущих проблем, систематизировать разрозненные тенденции, мероприятия и планы, увязать разные программы и проекты, дает возможность концентрировать и рационально использовать различные ресурсы (природные, производственные, финансовые и т.д.). Кроме того, стратегия позволяет сформулировать потребности сообщества как основу действий, консолидирует сообщество и активизирует его скрытый потенциал, позволяет сформировать законодательную основу городского развития, объединяющую интересы всех. Стратегия позволяет «открыть» муниципальное образование для инвестора, привлечь новые ресурсы, повысить конкурентоспособность и привлекательность муниципалитета в разных аспектах. Работа над стратегией повышает профессионализм членов групп стратегического планирования, администрации, помогает встать над текучкой, сделать работу более целенаправленной и планомерной и позволяет оценить целесообразность структурных перестроек. Как правило, реализация стратегии активизирует предпринимателей и

содействует поддержке и развитию малого предпринимательства. Она, безусловно, улучшает имидж и повышает статус муниципального образования.

В ходе формирования стратегии формируется новый тип партнерства. Под понятием «стратегический партнер» подразумеваются предприятия или организации, которые в силу объективных причин заинтересованы в развитии социальной и производственной сферы на территории муниципального образования. Совместно с органами местного самоуправления они занимаются таким развитием. Участвуют в реализации социальных и производственных проектов.

Это понятие не равнозначно модному сегодня термину «социальный партнер». Участие последнего в развитии территории сводится к уплате налогов и благотворительной деятельности. В то время как интересы, противоречия и возможности стратегического партнера учитываются в муниципальной программе комплексного социально-экономического развития. Здесь решаются кадровые проблемы, налоговые и арендные льготы, другие нужды предприятия. И еще один важный момент. Для того чтобы частный бизнес имел реальную возможность влиять на развитие территории, а значит, быть действительно заинтересованным стратегическим партнером программы, он должен понимать экономическую и социальную политику органов государственной власти и органов местного самоуправления на достаточно долгосрочную перспективу. И увязывать свою стратегию с этими перспективами. Вот почему выше говорилось о долгосрочных правилах, в том числе налоговых, которые были бы понятны. И которые не зависели бы от выборов того или иного мэра. Это и позволяет вести речь собственно о партнерстве.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) выделяет среди полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17, п. 6) и регулирует некоторые обстоятельства, связанные с процедурами разработки и принятия таких программ (ст. 28 и 35). О комплексных программах развития

муниципальных образований говорят также ст. 20 и 24 Градостроительного Кодекса, предписывающие учитывать их при подготовке проекта генерального плана. Бюджетный Кодекс регулирует отношения, возникающие в связи с «инвестиционными программами (проектами) развития общественной инфраструктуры муниципального значения» (ст. 139).

Таким образом федеральное законодательство фиксирует значимость работы по созданию программ социально-экономического развития муниципальных образований. А целый ряд муниципальных образований активно работает в этом направлении.



В сентябре 2006 г. решением Хабаровской городской Думы принят Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г., определивший миссию г. Хабаровска в долгосрочной перспективе, главную стратегическую цель устойчивого развития города, основные стратегические направления и механизм реализации Плана.

В настоящее время в городе разработаны и воплощаются в жизнь 52 долгосрочные целевые программы (см. реестр). В их числе 6 программ по обеспечению динамичного развития отраслей городского хозяйства, 22 программы социальной направленности, 4 программы строительства доступного жилья и расселения граждан из ветхого жилищного фонда, 8 программ обеспечивают поддержку и развитие городской экономики и муниципальных финансов. Также в городе действуют программы улучшения экологической ситуации, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, профилактики правонарушений и созданию безопасной среды проживания (Приложение 6).



Примеры ярких и эффективных программ развития муниципальных образований также даны в Приложениях 18-19.

Еще более перспективным направлением стратегического развития муниципальных образований является межмуниципальное сотрудничество. Российское законодательство не только предусматривает возможность взаимодействия между муниципалитетами, но и дает подобным альянсам много прав и возможностей. Сейчас в России такая схема работы используется нечасто, взаимодействие происходит не по горизонтальным связям, а по вертикальной структуре, путем подчинения. В лучшем

случае межмуниципальное взаимодействие ограничивается работой представителей муниципалитетов в различных ассоциациях, обмену опытом. Однако в ряде регионов уже делаются конкретные шаги по реализации полноценных программ межмуниципального сотрудничества. Одним из первых проектов такого рода может стать создание социально-экономической и инфраструктурной агломерации Челябинска и городов-спутников.

“ Решение об этом было принято на вторых общественных слушаниях Общественной палаты Челябинской области, посвященной поискам ресурсов развития в работе местного самоуправления и налаживании межмуниципального сотрудничества. Локомотивом в этой области может стать развитие связей с Челябинском пригородных районов, в том числе имеющих сельскохозяйственную направленность.

С инициативой о работе в этом направлении выступили сами руководители пригородных районов. По словам мэра Челябинска Михаила Юревича, углубление уже имеющихся экономических и социальных связей обусловлено мировой логикой развития мегаполисов, к каковым относится административный центр Южного Урала. Челябинск заинтересован в выносе промышленных предприятий за пределы городской черты, в то время как близлежащие территории располагают большими земельными ресурсами для размещения крупных заводов и готовы принимать большие инвестиции в строительство промышленных и жилых зон.

Для осуществления комплексного подхода к теме межмуниципального сотрудничества в Челябинской области будет создано несколько рабочих групп по разным направлениям. Это транспортные развязки и инфраструктура, экология и водоснабжение, строительство предприятий и медицинское обслуживание. Итогом станет пакет предложений, с которыми организаторы сотрудничества выйдут к инвесторам. Конечным результатом станет формирование вокруг Челябинска крупной агломерации, которая послужит процветанию занятых в ней муниципалитетов и региона в целом, считают участники слушаний (Приложение 20).

” Несомненно, принятие и реализация программ социально-экономического развития дает значительный ресурс самому

муниципальному образованию. Кроме того, подобные программы, учитывающие уникальные особенности и возможности каждой территории, могут обеспечить принципиально иной подход к территориальному планированию в стране в целом. Как отмечал председатель Комитета по территориальному развитию и местному самоуправлению В.А.Глазычев, страна состоит не из регионов. Она состоит из мест. Там, где этот факт не учитывается, губится инвестиционная деятельность». Очевидно, что без учета местных особенностей и вектора их развития невозможно создать работоспособные региональные программы развития. Сегодня, однако, в программах, разрабатываемых властями субъектов, утверждаемых Министерством регионального развития, о муниципальных образованиях не сказано ни слова.

Почему ресурс МСУ не используется в полной мере

На наш взгляд, важнейшей причиной такого отношения к «муниципальному ресурсу» является то, что значительная часть руководителей государственных органов власти не рассматривает муниципалов как эффективных партнеров в реализации важнейших задач развития страны, а действующее законодательство сильно ограничивает возможности для деятельности руководителей муниципальных образований. В целом можно выделить не менее 9 основных причин, которые тормозят экономическую активность в муниципальных образованиях.

1. Закрепленные на сегодняшний день за муниципалитетами доходы мало связаны с производственной деятельностью организаций, находящихся на территории муниципальных образований (прибыль, стоимость имущества, производство подакцизных товаров), что значительно снижает заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственной налоговой базы и экономики муниципального образования в целом.

“ В Красноярском крае начата реализация масштабных экономических проектов: развитие Нижнего Приангарья, строительство Богучанской ГЭС, возведение предприятий алюминиевой и лесоперерабатывающей промышленности. Компании-владельцы градообразующих предприятий – ОАО «Четвертая генерирующая компания опто-

вого рынка электроэнергии» и ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» – заявляют о том, что разворачивают процессы инвестирования в развитие Березовской ГРЭС и разреза Березовский-1. При этом население г. Шарытово, имеющего в качестве градообразующих крупные предприятия, даже в случае их экономического роста, оказывается в значительной мере отчуждено от возможных позитивных последствий этого роста. И в реальности благополучие города зиждется на «нахлебничестве» на труде других структур, финансирующих донорский бюджет Красноярского края.



С введением 131-ФЗ и соответствующих изменений в Бюджетный кодекс у поселений из 14 налогов, оставшихся ранее в местном бюджете, сохранилось лишь 4. Налоговые поступления от предприятий малого бизнеса (Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности и др.) идут в лучшем случае в район. Поселениям же остались налог на землю, налог на имущество физических лиц. Весомая часть местных бюджетов формируется за счет НДФЛ, который сам по себе не слишком эффективно стимулирует привлечение современных высокотехнологичных производств. В самом деле, с точки зрения муниципального финансиста самое автоматизированное и компьютеризированное предприятие с многомиллионным оборотом не очень полезный для бюджета объект, т.к. количество работающих на нем исчисляется всего лишь десятками человек, а от налога на прибыль этого предприятия муниципальной казне может вообще ничего не достаться.

«Отчужденность» ключевых экономических налогов от муниципальных образований создает и проблемы с их собираемостью.

Глава одного из муниципальных образований заявил: «У нас в городе есть комиссия по неплатежам, мы приглашаем на нее руководителей предприятий и работаем по всем вопросам, в том числе и по зарплате, и по налогам, и думаю, мы бы активнее работали, если бы с этих налогов что-то нам оставалось».

2. Существующая система межбюджетных отношений не способствует стимулированию экономической активности на территории муниципальных образований.

Всевозможные выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований порождают иждивенческие настроения. К чему работать на привлечение финансовых средств на территорию, если можно преспокойно жить на субсидии и дотации из районных бюджетов и бюджетов субъектов?! Бесспорно, есть ряд определенных муниципальных образований, которым дотации жизненно необходимы. Им просто не заработать в местный бюджет необходимых средств на нормальное существование муниципалитетов. Но, вместе с тем, есть муниципалитеты, которые хотят зарабатывать, пытаются это делать, но ограничены действующим законодательством.

3. Границы муниципальных образований установлены без учета их жизнеспособности.

Зачастую при определении границ действовал механический принцип «шаговой доступности», при этом не учитывались экономический и гуманитарный потенциал населения, сложившиеся социально-экономические связи.



Г. Шарытово – один из наиболее молодых городов Сибири, он был образован на месте села Шарытовское в 1981 г., в связи с началом строительства объектов Канско-Ачинского топливно-энергетического комплекса (КАТЭК). Город расположен в юго-западной части Красноярского края, в 365 километрах от краевого центра. Бюджетные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления г. Шарытово, обеспечены собственными доходами муниципального образования на 50%. На оставшиеся 50% МО получает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджета из бюджета Красноярского края. Основными причинами низкой доли собственных доходов в доходной части бюджета города можно обозначить две. Одна из них: в исторически сложившиеся с момента основания города границы не попали основные градообразующие предприятия Шарытово: филиал «Березовская ГРЭС» ОАО «Четвертая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» и филиал ОАО «СУЭК - Красноярск» «Разрез Березовский-1». Березовская ГРЭС имеет установленную мощность 1500 мегаватт, добыча угля на разрезе Березовский составляет порядка 5,5 млрд тонн ежегодно. Именно строительство этих достаточно крупных предприятий для полу-

чения дешевой электроэнергии из угля Канско-Ачинского угольного бассейна послужило причиной того, что в 1981 г. на месте села Шарытово началось строительство города. На сегодня 98% работающих на этих предприятиях людей проживают в г. Шарытово.

Однако в момент строительства в 80-х гг. эти предприятия из экологических соображений оказались вынесены за черту города и теперь находятся на землях отдельного МО – Шарытовского района. В результате, в соответствии с Налоговым Кодексом, уплата налога на доходы физических лиц (НДФЛ) происходит не по месту проживания физических лиц (г. Шарытово), а по месту регистрации предприятия-налогового агента (Шарытовский район). В итоге подавляющее число работников предприятий пользуются всей социальной инфраструктурой в г. Шарытово, а НДФЛ и иные, полагающиеся местному бюджету платежи с деятельности предприятий поступают в бюджеты другого МО.

”

Совершенно очевидно: если в границах муниципальных образований практически не осталось точек экономического роста, если сложившиеся экономические и человеческие связи оказались перекроены новыми границами, вряд ли стоит рассчитывать на быстрое развитие таких муниципальных образований.

4. Недостаток у муниципалитетов собственных средств

Отсутствие собственных налоговых доходов, изъяны сложившейся системы межбюджетных отношений, при которых реальные расходы муниципальных образований практически не считаются, привело подавляющую часть муниципалитетов к серьезному финансовому кризису. Согласно исследованиям, проведенным Счетной палатой РФ, Всероссийским советом местного самоуправления, только половина необходимых расходов муниципальных образований обеспечена доходами. Последствия кризиса ощущают на себе самые благополучные в прошлом муниципалитеты.

“

Вот как складывалась ситуация в Саткинском муниципальном районе. Первый год реализации реформы местного самоуправления ознаменован беспрецедентно низким уровнем оставленных в распоряжении муниципального образования налоговых и неналоговых поступлений. Только 10% собранных на территории средств поступили в консолидированный бюджет Саткинского муниципального района. Соответственно

90% ушли в федерацию и область. Такой пропорции распределения поступлений района в бюджеты разных уровней не было еще никогда. В разные годы до 50, 40, 30% собранных на территории района налогов все-таки шли в бюджет района. Все прекрасно понимают, что бюджет составляет только заработная плата и коммунальные платежи. А где найти средства на те же ремонты, национальные проекты, проектно-сметную документацию? Существующие местные налоги не обеспечивают доходную базу муниципалитета. А налоговая система в целом не стимулирует муниципальное образование увеличивать доходы, создавать новые рабочие места, развивать на территории малый бизнес. Сложившиеся межбюджетные отношения приводят к тому, что финансирование муниципалитетов осуществляется по остаточному принципу. Таким образом, в сложившихся условиях местные власти не способны планировать и осуществлять социально-экономическое развитие муниципальных образований.

”

Действительно, вынужденные выбирать какие из текущих расходов финансировать, местные власти попросту не имеют средств, чтобы полноценно работать над развитием экономики в муниципальном образовании: осуществлять девелоперские функции, развивать инфраструктуру, необходимую для работы бизнеса, организовывать финансовую поддержку наиболее интересных проектов.

Вот как описывает ситуацию, сложившуюся в Баландинском поселении Челябинской области его глава С.В. Шерехов: «Сегодня у меня есть свое видение, в каком населенном пункте и сколько земли можно отдать под застройку инвесторам. Самая большая территория – это деревня Круглое, в ней мы имеем возможность выделить 100 гектаров паевых земель. Кстати, еще одна трудность, возникающая по ходу – перевод земли из категории в категорию. В Баландино можно разместить промышленные площадки. Сегодня уже 4 площадки отбито. Там будут хорошие доходы, хорошие рабочие места. Здесь же предусмотрено порядка 60 гектаров аукционных земель. Там уже есть очистные сооружения, сейчас мы заказали проект на газ. Всплывает еще одна проблема – разработка проектов нам будет стоить 2 млн 400 тыс. руб. И это только проект, плюс еще строительство газопровода. Один ки-

лометр газопровода стоит от 1 до 1,5 млн руб. Вот и посчитайте, сколько нам нужно денег для строительства 13 километров газопровода. Понятно, есть областная программа, но туда еще надо войти.

Прежде чем поставить аукцион, нужно сначала найти, кому этот земельный участок продать. Так вот, желающих много, но это земли сельскохозяйственного назначения, пастбища, пашенные земли. И еще, оказывается нельзя аукцион организовывать за счет покупателей. Тот, кто заплатил, уже имеет преимущество».

5. Нынешнее законодательство существенно сузило возможности муниципалитетов распоряжаться имуществом и землей

А это, в свою очередь, ведет к резкому сокращению возможностей для развития бизнеса.

Одним из самых сложных вопросов остается вопрос разграничения собственности на землю. Так, в частности, право распоряжения земельными участками, право собственности на которые не разграничено, сплошь и рядом передается от областных центров в субъекты РФ, а от городских и сельских поселений – в муниципальные районы.



Даже у таких крупных муниципальных образований, как областной центр, зачастую не хватает реальных возможностей для формирования на своей территории благоприятного инвестиционного климата. Более того, после того как решение практически всех вопросов, связанных с выделением земельных участков на территории областного центра перешло в ведение области, возможности муниципалитета в этом отношении еще больше сузились. Особенно если речь идет не о модернизации уже существующих производств, а о создании новых предприятий.

Объективно оценивая сегодняшнюю ситуацию, необходимо признать: максимум, что может обещать муниципалитет создающему новое промышленное предприятие инвестору – это подведение к нему новой дороги и подключение к водопроводной и водоотводящей сетям. Все остальные действия будут являться превышением полномочий или нецелевым расходованием бюджетных средств (Брянск).



Строительство жилья, новых предприятий осуществляется на территории конкретных поселений. Между тем в ряде субъектов земли в собственность поселений не переда-

ны. Это обстоятельство негативно сказывается на налоговой базе поселений и сужает возможности для развития экономики.

Кроме того, сегодня муниципалитеты фактически отстранены от процедур кадастровой оценки земли. Межевание, оформление земельных участков, присвоение им кадастровых номеров производится на уровне субъекта. Это в корне неверно, порождает огромные очереди в соответствующих инстанциях, ведет к неудобству жителей и предпринимателей.

Ситуация усугубляется тем, что в соответствии со 131-ФЗ в местной собственности остается только имущество, необходимое для осуществления соответствующих полномочий (заметим в скобках, что состав муниципального имущества не соответствует вопросам местного значения). Соответственно, свободных помещений, которые могли бы сдаваться в аренду, передаваться предпринимателям, остается все меньше. Да и сам процесс перераспределения имущества между уровнями публичной власти оказывается крайне сложным и затратным, что создает неопределенность и усложняет работу муниципалитетов.

6. Отсутствие необходимой информации препятствует развитию муниципальной экономики

Муниципальные образования не располагают полными данными для оценки состояния своих территорий и прогноза их развития. Объем получаемой сегодня от Госстата информации недостаточен. Отсутствует статистическая информация о деятельности малого бизнеса. В результате органы Госстатистики получают данные методом «досчета», предприниматели без образования юридического лица вообще не учитываются, тогда как именно малый бизнес является основным налогоплательщиком в местные бюджеты. На создание муниципальной статистики у местных бюджетов средств недостаточно.

Это препятствует реализации полномочий органов местного самоуправления по разработке планов социально-экономического развития, бюджетному планированию.

В рамках реализации Постановления РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и

надзору в области налогов и сборов» органы местного самоуправления получают от налоговых органов информацию о начисленных и уплаченных налогах, о суммах задолженности в целом по соответствующему виду дохода. Из-за наличия налоговой тайны сведения о начисленных налогах и налоговой задолженности в разрезе налогоплательщиков налоговыми органами не предоставляются. Это ограничивает возможности органов местного самоуправления оперативно влиять на процесс формирования доходов бюджета, работать с недоимщиками, использовать оперативную информацию для планирования и оценки исполнения доходной части бюджета.

Между тем местные власти неоднократно доказывали свою эффективность в работе по стимулированию налоговых сборов. Даже не имея никаких официальных рычагов воздействия на руководителей предприятий, на одних только «личных связях», администрации муниципалитетов существенно повысили сбор НДФЛ. От этого выиграли не только сами муниципалы, получающие часть этого налога, но и бюджеты других уровней, Пенсионные фонды.

«У нас уже укрупнили налоговые инспекции, — отмечает председатель Совета депутатов Аргаяшского сельского поселения Константин Митрофанов. — Были районные, стали межрайонные. В результате была утрачена львиная доля базы налогоплательщиков по земельному налогу. Я сам был свидетелем, когда на совещании с представительными органами председатель Законодательного собрания области сетовал, что не получал уведомления по земельному налогу. То же самое по даче его заместителя. Думаю, таких людей немало. Результат — существенный недобор бюджетов поселений».

7. Ограничения в осуществлении социально-экономического развития

Возможности управления поселениями посредством программ социально-экономического развития упирается, с одной стороны, в противоречия законодательства. Вопросы управления развитием были отражены в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 г. как одна из функций местного самоуправления. В федеральном законе 2003 г. эта функция из перечня вопросов местного значения исключена (хотя соответствующее полномочие имеется). Поэтому у органов местного самоуправления отсутствуют

основания финансировать любое мероприятие, программу, направленную на развитие. Важнейшим ограничением является то, что 95 % муниципальных образований являются дотационными и зависят от трансфертов из бюджета субъектов. Поскольку нормативы по трансфертам не закреплены на несколько лет, даже среднесрочное планирование невозможно. Отсутствие планов развития и перспективного мышления приводит к тому, что новые источники доходов не создаются, а все дополнительные деньги, появляющиеся на территории, просто проедаются.



Вместе с тем, г. Братск, как и многие другие муниципальные образования, испытывает дефицит финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики и социальной сферы города.

Годовой бюджет города составляет около 3 млрд руб., из них 90 % — бюджет текущих расходов. Выполняя свои обязательства по предоставлению бюджетных услуг населению, муниципалитет не имеет возможности развития. Инвестиционная составляющая расходов бюджета г. Братска не меняется в течение нескольких последних лет и формируется практически по остаточному принципу. Среднесрочный финансовый план на 2007-2010 гг. подтверждает сложившуюся структуру расходов.



В сегодняшней практике стратегического планирования на региональном уровне, к сожалению, не очень принято обращать внимание на муниципальные особенности. Из-за этого региональные стратегии лишаются существенных ресурсов собственной реализации, а муниципалитеты часто оказываются перед стеной неадекватного понимания их ориентаций и забот на региональном уровне. Все это ведет, в конечном счете, к неэффективному использованию ресурсов развития территории.

8. Несовершенство законодательства

К сожалению, 131-ФЗ, другие законы, регламентирующие деятельность муниципальных образований в сфере экономического развития, страдают множеством пробелов и противоречий. Выше уже упоминалось о проблемах, связанных с разграничением права собственности и управлением в

распределении земель и имуществом, о несовпадении списка полномочий и списка собственности, с помощью которой эти полномочия можно осуществлять, о других «законодательных» несостыковках. Кроме того, на сегодняшний момент не проработан механизм финансирования строительства инженерных коммуникаций и объектов социального назначения. Если до 1 января 2007 г. этот вопрос регулировался статьями Земельного Кодекса РФ и всю финансовую нагрузку возлагал на инвестора, что естественно вело к удорожанию квадратного метра жилья, то сейчас в связи с изменениями, внесенными в статью 30.2 Земельного Кодекса, и принятием Постановления Правительства Российской Федерации «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» на практике могут возникнуть определенные трудности с финансированием. Так же остро стоит вопрос об управлении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

9. Низкий образовательный уровень руководителей МСУ.

Кроме правовых и финансовых проблем, развитие экономической активности на территориях тормозит, зачастую, отсутствие необходимых знаний и опыта у руководителей муниципальных образований. Ведь работа с инвесторами и, тем более, составление стратегий социально-экономического развития муниципальных образований требует высокого профессионализма и специальных знаний. Как известно, с введением в действие 131-ФЗ возникло достаточно много новых муниципальных образований, руководители которых не имеют ни должных знаний, ни необходимого опыта. Лишь незначительная часть муниципалитетов обладает квалифицированными кадрами для разработки стратегии развития муниципалитета, привлечения инвестиций.

Что делать?

Для того чтобы муниципальный ресурс заработал в полную силу, необходимо, чтобы руководители государства, федеральные власти поняли, что МСУ – ресурс развития страны. И развивать экономику страны необходимо не только через Особые Экономические зоны, возводимые в чистом поле, а в первую очередь – через развитие активности

граждан на территории муниципальных образований, через совершенствование городской инфраструктуры, сложившейся вокруг существующих и успешно действующих предприятий. Это главная, стратегическая задача.

Кроме того, необходимо решить ряд конкретных, тактических задач.

1. Необходимо изменить подход к территориальной организации местного самоуправления. Она должна строиться не по формально-географическому принципу «шаговой доступности», но, в первую очередь, учитывать сложившиеся социально-экономические связи, обеспечивать возможности для развития территорий. Процесс «перекройки» неудачно нарезанных границ уже начался в стране. В ряде регионов, например в Иркутской области, в муниципальных образованиях были проведены референдумы и приняты соответствующие решения. Однако процедуры требуют серьезных усилий, на которые у муниципалов зачастую не хватает сил и смелости.
2. Необходимо «раскрытие» перечня вопросов местного значения, т.е. предоставление органам местного самоуправления больше прав в области экономической деятельности и, одновременно, отказ от «закрытого» перечня муниципального имущества.
3. Необходимо принять на федеральном уровне нормативные правовые акты, гарантирующие обеспечение органов местного самоуправления информацией в необходимых объемах.
4. В ближайшее время необходимо устранить противоречия и пробелы в действующем федеральном законодательстве, затрагивающем интересы местного самоуправления. Важнейшей является задача разграничения полномочий между муниципальными образованиями первого уровня (муниципальными районами) и поселениями.
5. Бюджеты должны стать инструментом развития территорий, а не бухгалтерским документом. От бюджета выравнивания необходимо переходить к бюджету развития. Для этого, в частности, необходимо сначала принимать стратегию развития регионов, делать экономический прогноз, а затем на его основе утверждать бюджет. Сегодня же происходит ровно наоборот. Бюджет принимается

значительно раньше, чем стратегия развития. Мы убеждены, что началом бюджетного процесса должен стать именно момент утверждения стратегии развития, и эта процедура должна быть включена в календарный план рассмотрения бюджета.

6. Необходимо создать условия, обеспечивающие заинтересованность муниципальных образований в развитии экономического потенциала на основе закрепления соответствующих налоговых и неналоговых доходов за местными бюджетами, а также долгосрочного закрепления трансфертов:
 - Закрепить федеральным законом часть налога на прибыль за бюджетами муниципальных образований.
 - Передать 50 % НДФЛ в бюджет городского округа, по 25 % – в поселения и районы.
 - Все налоговые поступления от предприятий малого и среднего бизнеса также необходимо закрепить за местным бюджетом (с условием, что доли, зачисляемые в бюджеты поселений, районов и городских округов будут как минимум равными, а как максимум – поселения получают большую часть).
 - При этом важно установить такие принципы межбюджетных отношений, чтобы все дополнительные доходы, получаемые местными бюджетами не повлияли на нормативы отчислений из вышестоящего бюджета.
7. Особого, комплексного, подхода требует развитие экономической активности сельских жителей. Важным фактором устойчивого и самоподдерживающегося развития агропромышленного производства и стабилизации социально-экономического положения на селе являются мелкотоварное производство, индивидуальные формы хозяйствования, сельское подворье. В Российской Федерации насчитываются почти восемнадцать миллионов личных подсобных хозяйств (ЛПХ), которые, кроме обеспечения продуктами питания семьи, поставляют большие объемы продукции на сельскохозяйственный рынок. Личные и коллективные подсобные хозяйства являются естественными устойчивыми точками экономического роста и, по мнению ряда экспертов, опережают по эффективности крупные сельские предприятия. С учетом этих

обстоятельств возрождение российского села требует одновременного осуществления ряда мер, направленных как на поддержку индивидуальных и фермерских хозяйств, так и на развитие поселений, в которых расположены эти хозяйства. Подробные и конкретные предложения на этот счет изложены в Приложении 20.

8. Необходима смена подходов к территориальному развитию. На основе и с учетом муниципальных программ развития должна строиться программа развития субъекта Российской Федерации, а на основе программ субъектов – программа развития государства. В этих программах должны также учитываться интересы и возможности бизнеса, расположенного на территории или заинтересованного в ее развитии. Для законодательного обеспечения этого процесса необходимо принятие Федерального закона «О программах комплексного социально-экономического развития», обязывающего все муниципальные образования, включая дотационные, разрабатывать и исполнять программы развития, основанные на индикативном планировании. Соответствующий законопроект депутаты-члены ВСМС внесли в Государственную думу осенью нынешнего года.
9. Необходимо за счет федерального бюджета создание полноценной системы подготовки и переподготовки муниципальных руководителей, муниципальных служащих. При этом средства должны выделяться не на создание «методик» и «центров», как это делается сейчас, а на обучение четко определенного количества глав, депутатов, муниципальных служащих.
10. Создание целостной системы обучения муниципальных руководителей и муниципальных служащих необходимо дополнить массовым созданием центров обмена опытом и повышения квалификации предпринимателей и служащих органов местного самоуправления. На базе центров они смогут получать самую свежую информацию о последних достижениях в сфере новых технологий и управления. Центры также могут стать своеобразными «дискуссионными площадками», на которых местные власти и предприниматели смогут вырабатывать эффективные подходы к решению сложнейших задач, стоящих перед территориями,

таких как создание программ социально-экономического развития местных территорий и формирования территориальных экономических кластеров, борьба с бедностью, формирование привлекательного имиджа территорий, повышения уровня общей и управленческой культуры и т.п. Важную роль в создании таких центров могут и должны сыграть общественные организации, такие как ВСМС, «Опора России», «Деловая Россия».

Создание центров должно осуществляться в тесном взаимодействии общест-венности, региональных и местных властей.

Требуется дальнейшая работа по экономическому просвещению населения и его консолидации вокруг Плана Путина. Для этого необходимо широкое распространение опыта муниципальных образований, уже работающих в этом направлении, как через средства массовой информации, в том числе и федеральные, так и через серию специальных мероприятий. В организации мероприятий по распространению опыта муниципальных образований важ-

ную роль должны сыграть общественные организации, объединяющие предпринимательское и муниципальное сообщество.

Решение перечисленных проблем будет иметь множество позитивных последствий в масштабах всей страны. Очевидно, что передача части налогов в местные бюджеты не только повысит заинтересованность руководителей муниципальных образований, но и гражданскую ответственность жителей, предпринимателей. Когда появляются ресурсы, инвестиции, тогда возрастает ответственность местной власти, повышается качество услуг, возрастает качество муниципального управления.

Создание программ развития с участием конкретных муниципалитетов позволит создавать более эффективные программы регионального развития, обеспечивая конкурентоспособность не только каждой территории, но и каждого поселения, а через это – всей страны. И, наконец, развитие экономической активности в муниципалитетах обернется бурным ростом экономики в стране, причем главным локомотивом этого роста станет малый и средний бизнес, производство товаров и услуг.

Приложения к главе 1

«Социальная стабильность и устойчивость государства»

Приложение 1

Комплексная программа профилактики правонарушений
(Лискинский район Воронежской области)

Противостоять преступности призвана Целевая программа, разработанная в Лискинском муниципальном районе Воронежской области на 2007 г. Криминальная обстановка в г. Лиски и Лискинском районе с каждым годом усложняется. Правоохранительные органы прогнозируют развитие негативных тенденций, усиление тяжести преступных посягательств, в связи с чем и возникла необходимость принятия районной «Комплексной программы профилактики правонарушений», утвержденной на 2007 г. решением Совета народных депутатов. Ее основные задачи – активизация противодействия рецидивной и групповой преступности, повышение доверия населения к правоохранительным органам.

Принятая программа получила финансовое подкрепление из средств местного бюджета в размере 2800 тыс. руб.

Это позволило реально обеспечить подразделения милиции общественной безопасности дополнительным оперативно-служебным транспортом, компьютерной техникой.

Служба участковых уполномоченных также укреплена транспортом, оргтехникой, необходимыми средствами связи.

В наиболее криминогенных микрорайонах города и района созданы дополнительные опорные пункты милиции, обеспеченные связью и компьютерной техникой.

За счет средств администрации муниципального района построено два стационарных поста ДПС ГИБДД, контролирующие основные автотрассы въезда и выезда из города. Они оборудованы камерами видеонаблюдения.

В рамках целевой программы немалая роль отводится профилактической работе среди подростков. Сегодня практически каждый четвертый из них нуждается в социальном или общественном «патронаже». Соблазны современной жизни толкают молодежь на противоправные пути поиска «легких денег», затягивают в наркоманию и т.д. Поэтому особая значимость придается эффективной деятельности районной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Планом реализации целевой программы предусматривается проведение специальных рейдов, отслеживающих «группы риска», инспекторских проверок, акций «Дети улиц», «Подросток», «Семья», а также целого спектра мероприятий антинаркотической направленности и пропаганды здорового образа жизни.

Кроме того, районная программа предусматривает усиление воспитательной, патриотической «функций» среди подрастающего поколения. Эта работа возложена на отдел молодежи районной администрации.

В частности, на организацию летнего военно-спортивного лагеря «Выстрел» по статье «Молодежная политика» выделено 70 тыс. руб. «Курс молодого бойца» на первом потоке прошли 18 подростков «группы риска».

Отдельным направлением программы является противодействие незаконному обороту наркотических средств, их распространению. Действует специальная оперативная комиссия, возглавляемая на уровне заместителя главы администрации района.

Комиссия координирует деятельность правоохранительных органов, прокуратура и общественность города – в деле обуздания наркозаразы. В Лисках в 2007 г. организованы массовые акции протеста, проведенные по адресам предполагаемых сбытчиков наркотического зелья.

Комиссия также изыскивает средства для обеспечения медучреждений специальным оборудованием для ранней идентификации лиц, страдающих наркозависимостью.

В осуществление комплексной программы активно вовлечены и работники культурного «фронта».

Г. Лиски располагает лучшими в регионе силами культуры и разветвленной базы учреждений культуры. Эти возможности активно используются для приобщения людей разных возрастов и склонностей к творческой деятельности, отвлечение от пагубных пристрастий и намерений.

В результате реализации комплексной программы профилактики правонарушений в Лискинском муниципальном районе за 6 месяцев 2007 г. на территории района по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 18% снизилось число зарегистрированных преступлений с 681 в 2006 г. до 558 в текущем. В среднем показатель уровня преступности в районе составил 54,8 из расчета на 10 тысяч населения (в области 97,4).

В первом полугодии 2007 г. зарегистрировано преступлений в общественных местах – 143, в 2006 г. – 159, снижение на 10%. Зарегистрировано уличных преступлений – 97, в 2006 г. – 121, снижение – 19,8%. Грабежей – 28, в 2006 г. – 33, снижение – 15,1%. Разбои – 6, в 2006 г. – 8, снижение – 25%. Кражи – 18, в 2006 г. – 44, снижение – 59%.

Таковы промежуточные итоги. В целом анализ выполнения программы и оценка ее эффективности и целесообразности, разработка новой на 2008 г. будут даны в ходе слушаний на одной из сессий районного Совета, на который возложен контроль за исполнением программы.

Приложение 2

Комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска» (Саткинский муниципальный район Челябинской области)

В Саткинском районе по инициативе президента ОАО «Комбинат «Магnezит» Коростелева Сергея Павловича и Администрации Саткинского муниципального района разработана и реализуется комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска».

Цель программы – через взаимодействие учреждений района создать систему комплексного решения проблем семей для предупреждения социального сиротства и безнадзорности детей.

Программа сочетает профилактическую направленность, выражающуюся в выявлении проблем семьи на ранних этапах семейного неблагополучия, с конкретной помощью семье, находящейся в кризисе.

В Программе принимают участие учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учреждения образования, социальной защиты, здравоохранения, ОВД и другие.

Для координации работы данных учреждений создан Координационный совет, в состав которого вошли руководители и специалисты всех районных структур, занимающихся проблемами семьи и детства. Деятельность Координационного совета позволяет осуществлять более тесную взаимосвязь и преемственность в работе всех служб и учреждений района, оценить результаты работы в рамках проекта.

Для межведомственной координации деятельности учреждений района, участвующих в реализации Программы, создана районная Служба сопровождения семей и детей группы риска. Основные функции Службы сопровождения – отслеживание положения семей группы риска и разработка основных направлений работы с родителями и детьми группы риска. В состав Службы сопровождения входят: руководитель, два специалиста по сопровождению семей и детей, специалист по ведению банка данных, специалист по решению психолого-педагогических вопросов и специалист по решению медицинских вопросов.

В период реализации программы районе создан единый информационный банк данных о семьях и детях группы риска, в котором в настоящее время насчитывается 703 семьи и в них 1452 ребенка.

Семьи «группы риска» характеризуются наличием нескольких факторов риска: медицинского, социального или психолого-педагогического направления, которые не позволяют определить эту семью как благополучную.

Банк данных периодически пополняется и обновляется. На каждую семью составлена диагностическая карта и индивидуальная программа реабилитации. Единый банк данных о семьях группы риска позволил всем участникам реализации программы быть включенными в общий процесс реабилитации семей.

Для удобства работы с семьями данной категории разработана и внедрена компьютерная программа, установлена локальная сеть между учреждениями социальной защиты, образования, здравоохранения, КДН и ЗП и ГОВД.

Единая информационная сеть дает возможность оперативно реагировать на возникающие проблемы семей и детей, состоящих на учете и планировать эффективные реабилитационные мероприятия, опираясь на анализ имеющейся информации. Одной из основных форм работы с социально-неблагополучными семьями является проведение еженедельных совместных межведомственных патронажей. Основным фактором риска, по которому развивается неблагополучие в семье, является злоупотребление родителями спиртными напитками. Добровольное лечение и кодирование от алкогольной зависимости – еще одна форма работы с семьями группы риска. Даже после лечения остается опасность возврата к прежнему образу жизни. Поэтому после кодирования родителям предлагается трудоустройство. Дети из семей группы риска – это особая категория несовершеннолетних, которые проживают в длительной психотравмирующей ситуации, и как никто другие нуждаются в оздоровлении и эффективной организации свободного времени. Они, как правило, предоставлены сами себе, и временное трудоустройство подростков – весьма эффективный путь в плане профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Новизна Программы состоит в том, что, во-первых, на уровне учреждений района впервые создана комплексная и многоуровневая система оказания помощи семье, во-вторых, внедрены социальные инновационные технологии.

Благодаря выработанной единой скоординированной системе действий теперь проблемы семьи и детства решаются комплексно, помощь семье стала носить непрерывный и многопрофильный характер, т.к. работа с неблагополучной семьей стала предметом заботы специалистов различных учреждений, участвующих в реализации программы. Они используют различные формы для решения проблем семьи, которые обращены на актуализацию собственного потенциала развития семьи, помощь и поддержку любому ребенку, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации.

В целях профилактики социального сиротства и безнадзорности детей в рамках программы «Семьи и дети группы риска» осуществляется поддержка общественных инициатив, которая реализуется в развитии волонтерского движения, разработке инновационных проектов оказания помощи детям и семьям группы риска. А также в распространении опыта в области оказания социальной помощи семье.

Программа «Семьи и дети группы риска» постоянно находится в центре внимания общественности.

В рамках ее реализации были организованы и проведены конференции:

- Областная конференция «Семья в Челябинской области», проходившая в г. Сатка 21 апреля 2004 г.
- Научно-практическая конференция «Крепка семья – крепка Россия» в г. Челябинске 30 мая 2007 г.

С августа 2006 г. программа «Семьи и дети группы риска» была утверждена в качестве партийного проекта ВПП «Единая Россия». В ноябре 2006 г. при-

нята областная целевая программа «Семьи и дети группы риска», вступившая в силу с января 2007 г. на территории Челябинской области.

В период с октября 2006 г. по июль 2007 г. ежемесячно г. Сатка принимала делегации из разных регионов России, в которых началась реализация данного проекта. Во встречах участвовали специалисты Хабаровского края, Ростовской, Томской, Воронежской, Волгоградской, Калининградской, Рязанской, Новосибирской и Челябинской областей.

Реализация целевой программы «Семьи и дети группы риска» вызвала интерес у многих специалистов разных городов Челябинской области, не участвующих в данном проекте. Их визит в г. Сатку, знакомство с особенностями работы в рамках программы послужили началом организации и проведения с июня 2007 г. выездных семинаров в города Челябинской области с участием специалистов Службы сопровождения г. Сатки и ведущих специалистов по координации проекта ВПП «Единая Россия» «Крепкая семья» по Челябинской области.

Благодаря согласованной работе учреждений, участвующих в реализации программы «Семьи и дети группы риска», и проведенным реабилитационным мероприятиям в 2006 г. достигнуты следующие результаты:

- снижено число родителей, лишенных родительских прав, на 11, 1% (в 2005 г. лишено родителей родительских прав – 54 в отношении 64 детей, в 2006 г. лишено родителей родительских прав – 48 в отношении 59 детей);
- снижено количество детей, помещенных в детский дом, на 27, 8% (в 2005 г. в детский дом определено – 36 детей, в 2006 г. – 26 детей);
- увеличение числа детей, устроенных под опеку, на 30, 4 % (в 2005 г. определено под опеку – 23 ребенка, в 2006 г. – 30 детей);
- восстановлено в родительских правах 4 родителя из семей группы риска в отношении 4 детей;
- снижен показатель детско-подростковой преступности на 1, 74%.

Показатели оценки положительной динамики, которая наблюдается в семьях:

- а) количество семей, в которых улучшены бытовые условия – 217 (это составляет 30% числа семей, состоящих в банке данных программы, 5% семей из числа социально-неблагополучных и 25% семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации);
- б) количество родителей, прошедших курс лечения и кодирования от алкогольной зависимости, – 22 человек;
- в) количество родителей, трудоустроенных на постоянное место работы, – 18 человек.
- г) количество семей, снятых с учета в связи с улучшением и стабилизацией обстановки, – 28. За весь период реализации программы снято с учета 133 семьи.

Программа «Семьи и дети группы риска» позволяет социальные проблемы семьи решать в партнерстве, используя общие возможности, обеспечивая комплексность мер по оказанию услуг семьям и детям «группы риска» благодаря интеграции усилий и четком взаимодействии общества, муниципальной власти и бизнеса.

Приложение 3

Координационный совет по защите прав человека
(Город Астрахань Астраханской области)

Координационный совет по защите прав человека при мэре г. Астрахани был образован в начале 2005 г. При введении этой структуры в системе органов местного самоуправления руководство г. Астрахани исходило из следующих соображений. Астраханская область представляет собой регион с ярко выраженным областным центром, где проживает около половины от общего числа астраханцев. Проблемы, интересы и менталитет жителей г. Астрахани и жителей сельских районов существенно отличаются и имеют собственную специфику. Несмотря на то что в регионе уже давно и вполне успешно действует уполномоченный по правам человека в Астраханской области, образование правозащитной структуры на городском уровне позволяет более четко и оперативно отстаивать права и интересы именно городского населения.

Координационный совет можно рассматривать и как некий контролирующий орган, отслеживающий законность, правомочность и, что очень важно, целесообразность действий чиновников, прежде всего городских. Этому прежде всего способствует тот факт, что Координационный совет и задумывался, и был образован как орган, непосредственно подчиняющийся мэру города. Такой механизм позволяет, с одной стороны, в ускоренном режиме решать проблемы граждан, требующих непосредственного вмешательства мэра, а, с другой стороны, наличие Координационного совета даёт возможность мэру быть в курсе повседневных проблем горожан и в соответствии с ними корректировать деятельность администрации города.

Интересен тот факт, что 80% обоснованных жалоб граждан в конечном счёте связаны с проявлением бюрократизма чиновников различного уровня и нарушениями ими Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (вступил в законную силу с 02 ноября 2006 г.). В большинстве случаев это нарушение сроков рассмотрения обращений, несоответствие содержания ответов сути обращений, а иногда и отказ в приёме обращений вообще. Как показывает практика, вмешательство муниципального правозащитника отрезвляюще действует на нерадивых чиновников и заставляет их соблюдать положения вышеуказанного закона.

Анализируя характер и содержание обращений астраханцев в адрес Координационного совета по защите прав человека при мэре города за весь период функционирования данной структуры, можно отметить ряд характерных моментов. Подавляющее большинство письменных и устных обращений граждан так или иначе связано с вопросами жилья и работой системы городского ЖКХ в целом. Учитывая тот факт, что Астрахань, к сожалению, занимает одно из лидирующих мест в Российской Федерации по количеству ветхого и аварийного жилья на душу населения, это было вполне предсказуемо.

Вполне понятно, что при огромном количестве нуждающихся в нормальном человеческом жилье и до сих пор ютящихся в постройках дореволюцион-

ного периода оказать помощь всем невозможно по вполне объективным причинам. Тем не менее, даже на этом фоне возможны ситуации, требующие особого внимания и подхода. Так, например, гражданка Б., усыновившая троих собственных внуков, проживала вместе с ними в помещении, где фактически отсутствовала крыша, хотя по документам комиссии, буквально недавно проводившей там обследование, жилье не было признано аварийным. После обращения председателя Координационного совета в адрес мэра города данной семье было предоставлено благоустроенное жилье.

Понимая важность объективного и независимого анализа обращений граждан по вопросам улучшения жилищно-бытовых условий мэра города Сергей Боженков дал «зеленую улицу» на включение членов Координационного совета в комиссию по жилищно-социальным вопросам при администрации города, что, несомненно, принесло свои положительные результаты.

В Астрахани в адрес Координационного совета по вопросам, связанным с реализацией права на жилище и жилищно-коммунальное обслуживание ежегодно в среднем поступает около 150 жалоб и обращений граждан. В каждом четвертом случае удается оказать какую-то помощь (участвовать в улучшении жилищных условий, оказать юридические консультации, ходатайствовать о погашении задолженности за коммунальные услуги и т.д.). Общая тематика обращений астраханцев включает в себя проблемы реализации права на социальное обеспечение и медицинское обслуживание, защиту прав лиц, находящихся под стражей в связи с уголовным преследованием и отбывающих наказание в виде лишения свободы, защиты прав потребителей и т.д.

Под особым контролем вопросы, связанные с защитой прав детей и несовершеннолетних. В этом направлении Координационный совет по защите прав человека при мэре города работает в тесном контакте с управлением по делам семьи и детства, опеке и попечительству г. Астрахани. На сегодняшний момент в области нет Уполномоченного по защите прав ребенка, и дети оказались наиболее уязвимой социальной группой. За примерами далеко ходить не надо. Весной 2007 г. благодаря вмешательству председателя Координационного совета была пресечена попытка руководства одной из больниц подготовки документов на усыновление двухмесячного ребенка при живой матери, которая не была лишена родительских прав и от ребенка не отказывалась. Все это время матери ребенка сообщали, что у ребёнка патология и он должен находиться под наблюдением врачей. В конечном счете оказалось, что ребенок здоров, а доводы чиновников от медицины свелись к тому, что, по их мнению, гражданка Н. по своим моральным качествам не годится на роль матери, и не может надлежащим образом выполнять свои родительские обязанности, а ребенку будет лучше воспитываться в другой семье. Самым интересным в этой ситуации является то, что правоохранительные органы этот случай не заинтересовал, так как по формальным признакам правонарушение ещё не было совершено.

Деятельность астраханского муниципального омбудсмана не ограничивается только приемом и рассмотрением жалоб и обращений граждан. Это и участие в судах, комиссиях, совещаниях, рейдах,

а также других мероприятиях, в ходе которых могут быть затронуты права и интересы граждан.

За период 2006-2007 гг. председатель Координационного совета по защите прав человека при мэре города принял участие в качестве общественного защитника в четырнадцати судебных процессах. В двенадцати случаях судебное решение было принято в интересах заявителей. Решение об участии в суде в подобном качестве обычно принимается в тех случаях, когда никакое другое решение проблем граждан не представляется возможным, правота заявителя практически не вызывает сомнений, а отсутствие элементарных юридических познаний не позволяет гражданам защитить свои права в суде должным образом.

Так получилось, что председатель Координационного совета и его заместитель работали в середине 90-х гг. прошлого столетия в должности помощника депутата Госдумы РФ и руководителя аппарата полномочного представителя Президента РФ в Астраханской области, и опыт этой работы позволяет проследить изменения содержания запросов граждан, произошедших за последнее десятилетие.

Можно отметить, что обращения граждан стали более конкретными и адресными, в большей степени базируются на документально подтвержденных сведениях, что свидетельствует о повышении правовой культуры общества в целом. Стало гораздо меньше обращений, подобных такому: «У меня в доме отрезали электроэнергию, а вы должны защищать мои права, поэтому срочно приезжайте и включите мне свет». Это говорит о постепенном преодолении правового инфантилизма и иждивенчества.

О том, что в России постепенно формируется гражданское общество, пусть и не столь быстрыми темпами, как хотелось бы, можно судить по росту количества в последние годы коллективных обращений. Прекрасно осознавая, что коллективное отстаивание гражданских прав и свободы более эффективно, люди объединяются в какие-то неформальные группы, иногда временные, а иногда и имеющие тенденцию к превращению этих групп в общественные объединения и организации.

Не может не радовать то, что в своих обращениях граждане все чаще апеллируют к Конституции как основному закону Российской Федерации.

Анализ обращений граждан показывает, что их тематика становится шире. В настоящее время в Координационном совете рассматривается обращение гражданина С. по вопросу неисполнения решения Европейского Суда по правам человека, принятого в его пользу. Учитывая новизну этой тематики и то, что сейчас в Страсбургском суде находится огромное количество исков от граждан России, принято предварительное решение о совместном рассмотрении данного заявления Координационным советом по защите прав человека при мэре г. Астрахани и аппаратом уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Это позволит астраханским правозащитникам выработать единый подход и алгоритм действий в случае подобных повторных обращений.

Сейчас членам Координационного совета очень часто приходится сталкиваться с ситуациями, когда граждане приблизительно знают, как они могут защитить свои права, но не знают точно, куда им необходимо для этого обратиться, то есть уровень административной культуры населения значительно отс-

тает от степени правовой осведомленности горожан. В подобных случаях Координационному совету приходится выступать в роли справочного бюро. Для этих целей сформирован банк данных с адресами и телефонами пресс-служб и отделов по обращениям граждан и связям с общественностью федеральных и территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, СМИ Астраханской области, коммерческих структур и общественных организаций.

Возвращаясь к мониторингу обращений граждан, можно отметить и те моменты, которые не претерпели за последнее десятилетие существенных изменений.

Среди обращающихся в адрес Координационного совета довольно высок процент лиц, находящихся в пограничном состоянии и тех, кому необходимо просто выговориться и поделиться собственным мироощущением. С самого начала деятельности Координационного совета было принято сознательное решение идти на контакт с подобного рода заявителями, так как это хоть в какой-то мере позволит «выпустить пар» и снизить социально-психологическую напряженность в обществе. О правильности такого подхода свидетельствуют слова и письма благодарности. Так, например, пенсионерка В. пишет следующее: «...общаясь с вами, я первый раз почувствовала свою нужность... нам, пенсионерам, часто не хватает чуткого и бережного отношения со стороны власти...»

К сожалению, крайне низким среди населения продолжает оставаться уровень доверия ко всем правоохранительным органам, за исключением, может быть, прокуратуры. Простой пример. В адрес Координационного Совета регулярно обращаются граждане, в отношении которых были озвучены угрозы убийства и нанесения тяжких телесных повреждений. Несмотря на наличие свидетелей и того, что большинство из заявителей знают, что в УК РФ есть соответствующая уголовная статья, ни один из них даже не рассматривал возможность возбуждения уголовного дела по данному факту. Основной довод: милиция все равно ничего не будет делать.

Интересная трансформация произошла в сознании населения по отношению к судебным органам. В большинстве своём граждане осознают, что судебные решения являются правовой истиной в последней инстанции, и, в этом смысле, значимость судебных органов, конечно же, существенно возросла. В то же время граждане довольно скептически относятся к самой идее возможности существования в России независимых судов и вынесения ими справедливых и объективных решений.

Важная составляющая работы Координационного совета – налаживание взаимодействия с неправительственными общественными организациями. В ходе непосредственного контакта с их представителями предоставляется возможность выяснить, какие из этих организаций действительно работают, а какие созданы фиктивно для достижения совсем иных целей. Соответственно, те из них, кто действительно занимается делом, могут рассчитывать на помощь со стороны мэрии в виде льготного предоставления помещений, нахождения спонсоров, включения в проекты и т.д.

Примером такого общественно-значимого сотрудничества может служить поддержка реабилитационного центра для беспризорных детей «Ораториум». Этот относительно небольшой центр (в нём вос-

питываются около 20 подростков) долгое время существовал лишь благодаря энтузиазму его создателя Эдуарда Перепёлкина. Основной контингент центра – это бывшие наркоманы и токсикоманы, а также несовершеннолетние, ставшие жертвами сексуального насилия и работорговли и привлекавшиеся к незаконному принудительному труду. Благодаря ходатайству Координационного совета в 2006 г. центру «Ораториум» мэром города было выделено помещение, у центра появились спонсоры. В 2007 г. опытом работы «Ораториума» заинтересовалась Международная организация по миграции, и эта астраханская общественная организация была включена в проект «Предотвращение торговли людьми в РФ», финансируемый за счёт Европейского Союза. К середине июля 2007 г. более сорока бывших и нынешних воспитанников «Ораториума» получили необходимую медицинскую помощь в Москве (в том числе и включая довольно дорогостоящие медицинские операции). При этом из бюджетных средств администрации Астраханской области и администрации г. Астрахани не было потрачено ни копейки.

Всего в течение 2007-2008 гг. руководители проекта намерены предоставить квалифицированное медицинское лечение более чем 200 астраханцам.

18-19 июля 2007 г. в Астрахани организаторами проекта совместно с представителями администрации Астраханской области, администрации г. Астрахани и при содействии управления внутренних дел Астраханской области был проведён круглый стол по теме «Создание устойчивых межведомственных механизмов перенаправления для оказания помощи жертвам торговли людьми в Астраханской области». Координационный совет результативно сотрудничает также с общественными организациями «Поможем детям», «Общество защиты прав потребителей», «Общество защиты прав предпринимателей», целым рядом профсоюзов.

В своей деятельности Координационный совет по защите прав человека руководствуется прежде всего Конституцией РФ, Всемирной декларацией прав человека, Европейской Конвенцией по правам человека и целым рядом федеральных и областных законов, регулирующих защиту прав и свобод человека и гражданина РФ. К сожалению, сегодня в Астраханской области нет отдельного закона, регулирующего деятельность муниципальных уполномоченных по защите прав человека. Принятие такого нормативного акта могло бы значительно повысить легитимность и статус данной правозащитной структуры. С этим согласен мэр г. Астрахани Сергей Боженков, многие руководители других муниципальных образований, депутаты различных уровней. Работа в этом направлении уже ведётся.

Приложение 4

Совет по защите прав детей – координирующий орган муниципальной системы профилактики детско-подростковых девиаций (Ступинский муниципальный район Московской области)

Защита и охрана прав и законных интересов детей в связи с ухудшающимся их положением являет-

ся одной из главных мировых тенденций последних десятилетий. Принятая в 1989 г. мировым сообществом Конвенция ООН о правах ребёнка, многие другие важнейшие международно-правовые документы провозглашают ребёнка самостоятельным субъектом права, закрепляя за ним неотъемлемые права на жизнь и полноценное развитие, на защиту от любого вида дискриминации, сохранение своей индивидуальности и др., и обязывают государства соблюдать интересы и права ребёнка.

Кардинальные перемены в политической и социально-экономической сферах, вызванные глубоким кризисом российского общества конца XX века, спровоцировали резкое ухудшение положения детей и в нашей стране, о чем красноречиво говорят данные, публикуемые в ежегодных государственных докладах «О положении детей в Российской Федерации».

В стране происходит эскалация таких негативных явлений, как рост социальной дезадаптации детей, ранняя алкоголизация и наркомания, увеличение беспризорности, безнадзорности, социального сиротства, постоянно растёт количество детей с психическими и физическими отклонениями, ставшими жертвами преступлений, эксплуатации, разного рода насилия.

Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации по выполнению Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 г. (далее – Послание) в части улучшения положения детей, из которой следует, что в стране проживают 29 млн детей. Наиболее уязвимыми являются: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (731 тыс.); дети-инвалиды (587 тыс.); дети, находящиеся в социально опасном положении (676 тыс.). Именно им в первую очередь необходима социальная реабилитация, адаптация.

Правительство России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводят определённую работу по улучшению положения детей, снижению уровней материнской и младенческой заболеваемости и смертности, детской инвалидности и т.д.

Однако анализ показывает, что положение детей остается крайне тяжёлым. На начало 2007 г. около 32% из них живут в семьях с достатком ниже прожиточного минимума. Существующая система выплаты пособий ухудшает качество жизни большей части детей. Ежегодно увеличивается заболеваемость несовершеннолетних, которая выросла за последние 10 лет в 1,4 раза и только немногим более 30% детей признаются здоровыми, а 587 тыс. из них признаны инвалидами. Каждый третий юноша после окончания школы не пригоден к службе в армии. Сохраняется тенденция роста детской инвалидности.

Центральные органы власти, декларирующие в законодательных и правовых актах охрану и защиту прав своих несовершеннолетних граждан, не могут решить эту самую насущную в социальном отношении задачу на своём уровне, главным образом, в силу острейших финансово-экономических проблем, которые не позволяют организовывать и обеспечивать эффективную работу с детьми, нуждающимися в

оперативной и длительной социально-педагогической поддержке.

Одним из основных направлений развития государственного управления в России является децентрализация, которая наделяет региональные и муниципальные органы власти полномочиями по решению социальных проблем, в том числе задач профилактики противоправного поведения несовершеннолетних. Данное обстоятельство побуждает развитие местных инициатив, интенсификацию инновационных процессов, интеграцию усилий и средств государства, бизнессообщества и общественных организаций.

Сегодня в России свыше 24 тыс. муниципальных образований, на территории которых проживает 80% населения страны, и именно здесь возникает и решается до 70% всех тех проблем, которые волнуют каждого.

Не дожидаясь муниципальной управленческой революции, в Ступинском муниципальном районе Московской области создали инновационную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая позволяет вовлекать практически всех школьников в регулярные занятия различными видами досуговой деятельности, что приводит к ежегодному снижению детско-подростковых девиаций и росту количества одарённых детей.

В соответствии с п. 1.3. ст. 11 ФЗ-120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 1999 г. на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП) наряду с многочисленными функциями возлагается «осуществление мер, предусмотренных законодательством РФ, законодательствами субъектов РФ, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

КДН и ЗП в соответствии с этим законом призваны также осуществлять и защиту прав несовершеннолетних. В связи с этим перед КДН и ЗП ставятся задачи дальнейшего совершенствования правозащитной деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Вся тяжесть работы по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушений и общественно опасных деяний несовершеннолетних, то есть осуществлению реальной помощи ребёнку, семье, оказавшимся в социально опасном положении, ложится на муниципальные КДН и ЗП.

Делегированные законом полномочия по защите и восстановлению, а также недопущению нарушения прав ребенка требуют коренного реформирования деятельности муниципальных КДН и ЗП.

Однако практика показывает, что финансово-экономические проблемы, отсутствие глубоко проработанного научного обоснования, а также научно-методического и кадрового обеспечения деятельности КДН и ЗП не позволяют в полном объёме реализовать основные положения нового закона, сдерживают эффективное выполнение комиссией ее социальной детерминированной правозащитной функции.

Практика также показывает, что основополагающим направлением в работе КДН и ЗП в области профилактики девиантного поведения несовершенно-

летних следует считать социально-педагогическую составляющую правозащитной деятельности, поскольку именно она в наибольшей степени способствует эффективному анализу и качественному улучшению социума, а также нахождению основных путей педагогически целесообразного воздействия на подростка с целью его социально-правовой защиты.

Проанализировав работу комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, определили следующие направления её социально-педагогической деятельности:

- воспитательно-профилактическое и социально-педагогическое наблюдение всех несовершеннолетних на территории муниципального образования;
- мониторинг показателей уровня подростковой преступности, в том числе рецидивной;
- мониторинг состояния социально-правовых проблем несовершеннолетнего и степени их решения;
- увеличение количества и качества направлений правозащитной деятельности органов, учреждений и организаций первичной, вторичной и третичной профилактики;
- перманентное повышение уровня социально-педагогической деятельности КДН и ЗП.

Анализ существа проблемы, результаты сложившейся практики социально-защитной деятельности в области профилактики детско-подростковых девиаций на территории Ступинского муниципального района, нацелили на разработку, теоретическое обоснование и осуществление социально-педагогического подхода к деятельности КДН и ЗП.

По сложившейся практике муниципальные КДН и ЗП работают на общественных началах, за исключением ответственного секретаря, который работает на постоянной основе. Кроме того, основная форма работы КДН и ЗП – заседания как правило, проводятся 2 раза в месяц.

Подобная практика не отвечает современным требованиям целенаправленного процесса профилактики на муниципальном уровне. Поэтому в 2002 г. в муниципальном образовании открыли Центр семейного воспитания, который работает на постоянной основе и состоит из высококвалифицированных специалистов-педагогов, психологов, социальных педагогов, юристов, дефектологов и др. Директор Центра является членом КДН и ЗП, а сам Центр выступает в качестве исполнительного органа КДН и ЗП.

После всестороннего рассмотрения всех обстоятельств дела комиссия принимает решение по применению мер воздействия к несовершеннолетним и (или) их родителям и поручает эту работу Центру.

КДН и ЗП и Центр семейного воспитания образуют Совет по защите прав детей, действующий на постоянной основе. Совет, как муниципальный орган, наделен организующими, координирующими и контрольными полномочиями в сфере обеспечения подготовки детей, постоянно или временно проживающих на территории муниципального образования, к полноценной жизни в обществе; их развития как общественно активных и творческих личностей, воспитания у них гражданственности, патриотизма, нравственности; защиты их прав и законных интересов.

Таким образом, Совет является координатором системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на муниципальном уровне, выполняя функции социально-педагогической, психологической, правовой поддержки детства,

осуществляя в ее рамках охарактеризованные выше полномочия. Он взаимодействует с государственными органами образования, социального обслуживания и правовой охраны семьи и детства, а также другими органами, работа которых затрагивает интересы детей.

Совет по защите прав детей ежегодно проводит мониторинг количественных и качественных показателей этой работы. Анализ эффективности деятельности специалистов системы первичной и вторичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних показывает, что ежегодно увеличивается количество детей, которые становятся победителями или призёрами различных олимпиад, соревнований, фестивалей и других форумов областного, российского и международного уровней.

В табл. 1 приведены сравнительно-сопоставительные данные, характеризующие динамику снижения количества несовершеннолетних, состоящих на учёте в КДН и ЗП и роста числа одарённых детей. За период с 1999 г. по 2006 г. количество детей, состоящих на учёте в КДН за различные виды правонарушений, сократилось практически вдвое (с 264 в 1999 г. до 195 в 2006 г.). Цифры 217 и 195 в графах «2005» и «2006» являются следствием введения в действие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ). Количество имеющихся в нём составов административных правонарушений по сравнению с Административным кодексом РСФСР увеличилось почти в два раза.

Подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних в новом КоАП РФ полностью отнесена к ведению КДН и ЗП. В связи с этим количество дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, которые рассматривают комиссии, существенно увеличилось за счёт таких составов, которые до этого рассматривались органами внутренних дел или другими органами и должностными лицами (хулиганство, мелкое хищение и др.).

За этот же промежуток времени количество одарённых детей возросло более чем в 4 раза. В 2006-2007 учебном году в школах Ступинского района обучалось свыше 10 тысяч детей. Учащихся пятых – одиннадцатых классов (участников олимпиад и других форумов) около 7 тысяч, из них 699 – каждый десятый – являются победителями и призёрами международных, российских и областных олимпиад, соревнований, фестивалей и других детских форумов.

Таблица 1

Год	Дети, состоящие на учёте в КДН	Одаренные дети
1999	264	156
2000	252	262
2001	216	441
2002	185	498
2003	156	512
2004	154	521
2005	217	544
2006	195	699

Наиболее важными в настоящее время представляются виды деятельности, связанные с сохранением и укреплением здоровья, поскольку главной проблемой страны является высокая преждевременная

смертность ее населения. И именно здоровье населения – интегральный показатель успешности государственной политики.

Поэтому детей и подростков желательно приобщать, в первую очередь, к тем видам деятельности, которые связаны со здоровым образом жизни, а именно, физкультурно-оздоровительным и спортивно-массовым.

Особенно важно приобщить к регулярным занятиям физкультурой и спортом детей и подростков из социально-неблагополучных семей, ибо именно они в силу ряда объективных причин более подготовлены к высоким физическим нагрузкам. Регулярные занятия спортом позволяют детям «группы риска» адекватно расходовать свою агрессию, гиперактивность, повышенную и легкую возбудимость.

Таким образом, вовлеченность детей и подростков, особенно из социально-неблагополучных семей, в регулярные занятия физкультурой и спортом позволяет отвлечь их от противоправных действий, вести здоровый образ жизни, улучшить состояние своего здоровья. В табл. 2 – 5 приводятся некоторые результаты этой работы.

Таблица 2
Структура спортивно-массовой работы

Год	Спортивные школы	Спортивные клубы	Виды спорта
1998	4	6	21
1999	5	12	23
2000	5	12	26
2001	5	13	31
2002	5	16	33
2003	5	19	37
2004	5	19	43
2005	6	19	44
2006	6	19	45

Из табл. 2 видно, что количество спортивных школ за период с 1998 г. по 2006 гг. выросло в 1,5 раза (с 4-х в 1998 г. до 6-ти в 2006 г.). За это же время количество спортивных клубов по различным видам спорта увеличилось более чем в 3 раза (с 6-ти в 1998 году до 19-ти в 2006 гг.). Рост числа спортивных школ и спортивных клубов привёл к увеличению более чем вдвое видов спорта, которыми занимаются несовершеннолетние жители Ступинского муниципального района (с 21 до 45), а также количеству детей и подростков, занимающихся в них на 15,4 % (табл. 3).

Таблица 3
Динамика роста количества детей и подростков, занимающихся в спортивных школах

Год	Количество детей, занимающихся в спортивных школах
1998	2580
1999	2608
2000	2936
2001	2940
2002	2831
2003	3062
2004	3401
2005	3815
2006	3991

Как уже отмечалось, Совет по защите прав детей проводит мониторинг не только количественных, но и качественных параметров первичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Из табл. 4 следует, что за период с 1998 г. по 2006 г. количество юных спортсменов массовых разрядов выросло почти в 5 раз (с 378 до 2166), а спортсменов высоких разрядов – первого спортивного и кандидатов в мастера спорта – почти в 3 раза (с 12 до 35). В 1998 г. на территории района не было ни одного мастера спорта России, в 2006 г. их стало 5.

Таблица 4
Динамика роста числа спортсменов-разрядников

Год	Спортсмены массовых разрядов	Спортсмены I разряда и кандидаты в мастера спорта	Мастера спорта России
1998	378	12	0
1999	434	19	1
2000	656	24	2
2001	689	27	2
2002	700	29	3
2003	1492	32	3
2004	1840	32	4
2005	2160	33	5
2006	2166	35	5

Данные табл. 5 характеризуют количество спортивных соревнований, которые проводятся на спортивных сооружениях района. О качестве проводимых соревнований свидетельствуют цифры ежегодно увеличивающихся спортивных мероприятий областного, российского и международного уровня, в которых активное участие принимают юные спортсмены Ступинского муниципального образования.

Таблица 5
Количество соревнований, проведенных на территории Ступинского района

Год	Международные соревнования	Российские соревнования	Областные соревнования	Районные	Итого
2001	0	27	64	307	398
2002	3	36	67	309	415
2003	3	40	71	306	420
2004	3	41	75	303	422
2005	5	46	79	293	423
2006	6	48	80	295	429

Одним из важных результатов работы муниципальной системы профилактики следует считать увеличение количества приемных семей как одной из форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целях развития данной формы устройства детей-сирот принято постановление главы района «Об организации работы с приемными семьями», разработаны Положение о приемной семье, план мероприятий с приемными семьями. В Ступинском районе за 2004-2006 гг. создано 38 приемных семей, в которых воспитываются 55 детей, оставшихся без попечения родителей. Продолжается активная работа по созданию новых приемных семей.

На содержание ребенка, находящегося в приемной семье, выплачиваются такие же средства, как и на опекаемого ребенка, а размер оплаты труда приемных родителей составляет в 2006 г. четыре минимальных размера оплаты труда: 4400 руб. каждому приемному родителю за каждого приемного ребенка. Кроме этого, за воспитание приемного ребенка, не достигшего 3-летнего возраста, ребенка с отклонениями в развитии, ребенка-инвалида, выплата увеличивается на 1,5 минимальных размера оплаты труда, при наличии двух или более оснований – на 2 минимальных размера оплаты труда. Также предусмотрена ежегодная материальная помощь приемной семье для организации отдыха в размере двух минимальных размеров оплаты труда на каждого приемного ребенка или компенсация расходов на приобретение путевок для совместного (родителей и детей) отдыха в размере 3-х минимальных размеров оплаты труда. Таким образом, если семья из двух человек (муж и жена) берет на воспитание приемного ребенка, она получает в месяц в среднем 14 тыс. руб.

В районе создано 34 учреждения социального обслуживания молодежи, в том числе 28 подростково-молодежных клубов (далее ПМК), 21 из которых функционируют в сельской местности. Для сравнения следует отметить, что на территории Московской области действуют 179 аналогичных учреждений, т.е. каждое пятое расположено в Ступинском муниципальном районе.

Ежегодно Совет по защите прав детей, в который входит и руководитель отдела по делам молодежи, проводит мониторинг количественных и качественных характеристик эффективности деятельности сферы молодежной политики в организации профилактической работы. Учитывается количество учреждений социального обслуживания подростков и молодежи, число кружков, секций и любительских формирований в них, а также общий охват несовершеннолетних в них.

На диаграмме 1 показана динамика создания сферы молодежной политики. В 1998 г. в районе действовало всего 16 ПМК, в 2006 г. число учреждений социального обслуживания молодежи стало 34 (увеличение более чем в 2 раза).

Диаграмма 1
Динамика создания сферы молодежной политики

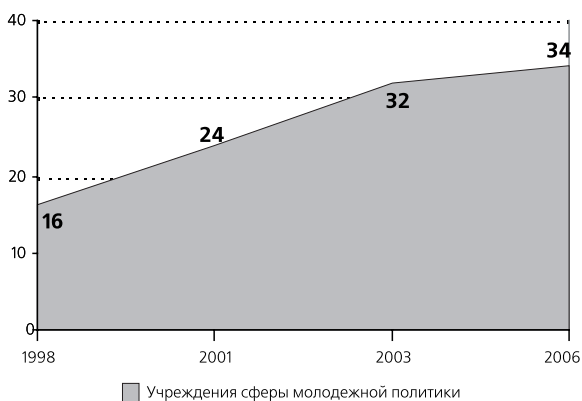


Диаграмма 2 характеризует рост числа различных любительских формирований в этих клубах. За 9 последних лет (1998-2006 гг.) их количество увеличилось почти в 3 раза и составило 136, а количество подростков и молодежи, их посещающих, с 6,7 тысяч в 1996 г. до 20,15 тысяч в 2006 г. (диаграмма 3).

Диаграмма 2
Динамика создания кружков, секций, любительских формирований различной направленности

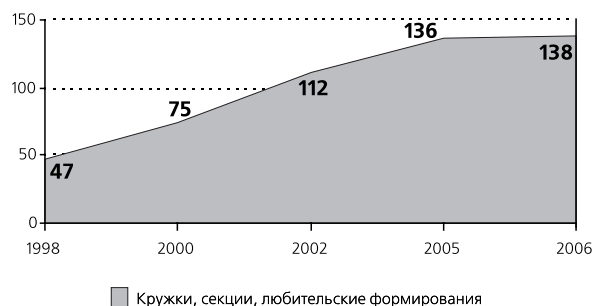
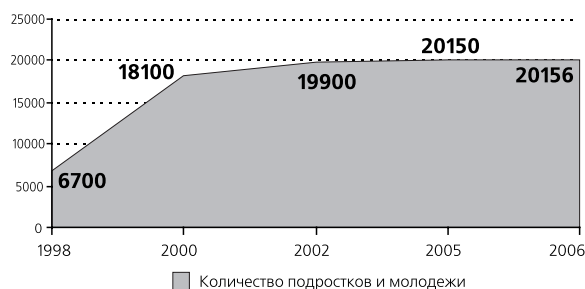


Диаграмма 3
Организация подростков и молодежи досуговой деятельностью

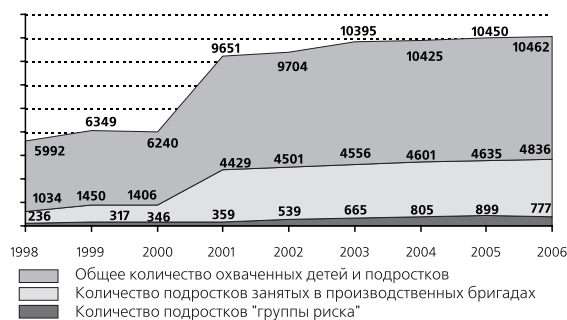


Очень важной формой целенаправленных профилактических воздействий является организация летней занятости детей и подростков.

Диаграмма 4 приводит данные, характеризующие различные виды организации досуговой и трудовой занятости детей и подростков в летний период. В результате четко спланированных и организованных оздоровительных кампаний в течение летних школьных каникул в период с 2001 г. по 2006 г. на территории муниципального образования несовершеннолетними не было совершено ни одного преступления.

Во многом такой показатель достигнут благодаря тому, что во всех видах организованного отдыха задействованы более 90% подростков «группы риска».

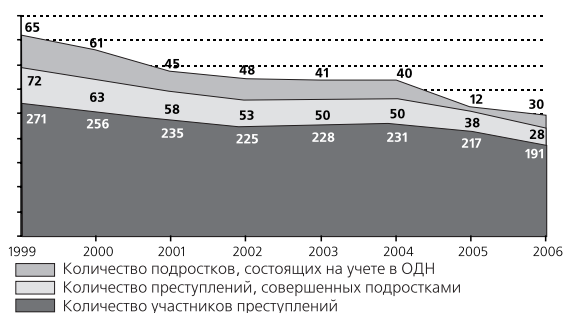
Диаграмма 4
Организация летней занятости детей и подростков



Главная задача организации муниципальной системы профилактики состоит в сокращении детско-подростковых девиаций. Общая картина их устойчи-

вого снижения на территории Ступинского муниципального района показана на диаграмме 5.

*Диаграмма 5
Состояние подростковой преступности
в Ступинском районе в 1999-2006 гг.*



Количество подростков, состоящих на учёте в отделе по делам несовершеннолетних Ступинского Управления внутренних дел, за период с 1999 г. по 2006 г. сократилось на 30% (с 271 в 1999 г. до 191 в 2006 г.). За тот же период количество преступлений сократилось более чем в два с половиной раза (с 72 в 1999 г. до 28 в 2006 г.), а число участников преступлений уменьшилось более чем в 2 раза (с 65 в 1999 г. до 30 в 2006 г.).

Приложение 5

Воспитательная работа с молодежью
(Город Саянск Иркутской области)

В соответствии с приоритетами молодежной политики значительное внимание уделяется организации воспитательной работы с молодежью, в том числе духовно-нравственному, патриотическому и физическому воспитанию. В городе традиционно в феврале проводится месячник по военно-патриотическому воспитанию, во время которого проходят встречи с ветеранами. В феврале проведена городская военно-спортивная игра «Зарница». Команда города приняла участие в областной игре «Орлёнок» и заняла 5 место.

Действует дискуссионный клуб, участие в котором принимают школьники, студенты, трудящаяся молодежь. Так, в марте состоялось заседание по теме «Иркутский регион – вчера, сегодня, завтра. Решаем вместе!» Целью заседания стало формирование обоснованной позиции необходимости объединения Иркутской области и УБАО, разъяснение проведенного в апреле 2006 г. референдума. В качестве экспертов участвовали депутаты законодательного собрания Иркутской области, представители Школы гражданского общества г. Иркутска, СМИ. Участие приняло 100 молодых людей из числа голосующей молодежи города. Проведено заседание дискуссионного клуба по теме «Что такое патриотизм?» В работе клуба приняли участие депутат Законодательного собрания Иркутской области Воронова Т.Г. и начальник областного штаба ВОО «Молодая гвардия Единой России» Тен С.Ю.

Состоялось торжественное вручение уголков государственности в студенческие коллективы, в частности муниципальному колледжу экономики и уп-

равления, Саянскому медицинскому училищу, профессиональному лицу № 25.

В мае проведен городской праздник «Прощай, школа!», посвященный выпускникам школ города. Стало традиционным проведение таких городских праздников, как «Татьянин день» (январь), «День молодежи» (июнь), «Посвящение в студенты» (октябрь).

Активную работу с молодежью проводит молодежный Парламент, который был образован в 2003 г. С мая 2005 г. начал свою работу молодежный парламент второго созыва. В его составе 21 человек: представители образовательных учреждений, предприятий города. Основные цели создания молодежного парламента – обучение молодежи работе с нормативными документами и законотворческой деятельности, привлечение молодежи к участию в социально-значимых проектах. Молодые депутаты знакомятся с работой городской администрации и городской Думы. В 2006 г. проведено 7 заседаний молодежного Парламента.

В 2006 г. при содействии депутатов законодательного Собрания Иркутской области состоялись выборы в Областной молодежный парламент. Выборы проходили в 3 этапа. При отделе по молодежной политике была создана общественная приемная. Было подано 13 заявок, во второй тур от города прошло 4 человека, а по итогам 3 тура в состав Областного Молодежного парламента вошли Лебедев Виктор – менеджер по продажам ОАО «Саянскхимпласт», Войткевич Александр – начальник энергослужбы ООО «Саянский бройлер».

В 2006 г. создана Молодежная Книга почета, в которую вносятся фамилии и имена молодых граждан города, наиболее отличившихся в различных областях: спорте, культуре, образовании, труде.

Молодежь города приняла активное участие в областном конкурсе-фестивале молодых избирателей «Будущее за молодежью!» Первый этап проходил на территории города, а затем команда приняла участие в областном конкурсе. Фестиваль проходил 28-30 июня 2007 г. В нем приняли участие молодежные команды из 18 городов и районов Иркутской области, всего около 100 человек в возрасте от 16 до 20 лет.

Победители определялись в трех номинациях: «Молодой политик», «Форма работы по повышению правовой культуры избирателей» и «Молодежный проект, реализуемый в муниципальном образовании». В номинации «Молодой политик» лучшей признана команда из Саянска, которая представила проект «Поколение NEXТ», лозунг проекта – «Молодому городу – молодого мэра».

Приложение 6

Молодёжные программы: дойти до каждого
(Город Брянск Брянской области)

Существует два основных взгляда на то, чему следует отдавать приоритет в работе с молодёжью: противодействию негативным явлениям или направлению её энергии в правильном направлении. Нет сомнений, что жизнь сложнее любых академических схем, поэтому нет и не может быть одного рецепта от всех проблем. Хорошо понимая это, в Брянске был подготовлен и запущен в работу целый пакет це-

левых программ: «Молодёжь», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске».

Каждая из этих программ решает свои задачи, охватывая в совокупности едва ли не все увлечения и пристрастия молодого поколения брянцев. В рамках этой статьи даже простое перечисление всех форм и методов работы с молодёжью представляется довольно затруднительным, поэтому будет уместным назвать хотя бы основные направления этой деятельности, а также наиболее значимые молодёжные мероприятия, многие из которых давно уже стали традиционными. К их числу с полным правом можно отнести международный фестиваль студенческого творчества «Шумный балаган +», международный фестиваль школьных музеев «Пусть поколения помнят!», открытый фестиваль молодых семей «Стартует 7я», конкурс молодёжных инициатив «Шаг в будущее», лагерь волонтеров «Жизнь в твоих руках», конкурс социальной рекламы «Новое поколение», фестиваль молодёжи г. Брянска, программа «Молодёжное лето» и т.д.

Я вполне сознательно опустил целый комплекс действий, направленных на сдерживание негативных тенденций в молодёжной среде. Во-первых, они достаточно известны, во-вторых, бороться с этими тенденциями тоже можно по-разному: либо путём запретов и убеждениями (что нравится далеко не всем), либо открывая перед молодыми людьми иной мир – яркий и увлекательный. А интересного в этом мире благодаря целенаправленной деятельности Брянского городского самоуправления действительно немало. Назовем только основные векторы этой работы:

- поддержка молодёжных общественных организаций, развитие лидерских навыков молодёжи, вовлечение молодых людей в общественную жизнь города (молодежный совет при главе городской администрации, общественное движение студентов г. Брянска «Молодое поколение», дружина охраны природы «Волк» и др.);
- воспитание уважения к истории и культуре нашего Отечества (городской поисковый отряд «Патриот», военно-патриотический клуб «Резерв», школьные музеи и т.д.);
- поддержка талантливой молодёжи, развитие художественного творчества и физической культуры (различные эстрадные и танцевальные коллективы, многочисленные спортивные соревнования, в том числе городской турнир по пейнтболу);
- развитие международного молодёжного сотрудничества (фестиваль содружества городов России, Украины и Белоруссии, ежегодный фестиваль «Славянское единство» на стыке границ трёх государств, участие в фестивале «Современник» в Приднестровской Республике и др.);
- повышение престижа семьи, поддержка молодых семей и т.д.

Вполне понятно, что столь обширный перечень мероприятий требует и соответствующего финансирования, ведь полагаться в этом вопросе исключительно на энтузиазм молодёжи было бы по меньшей мере недальновидно. Впрочем, по этому поводу в муниципалитете никогда не возникало разногласий – средства на молодёжные программы находились в

самые трудные времена. В целом в 2006 г. на реализацию всех перечисленных целевых программ было направлено в общей сложности 2,114 млн руб., в первом квартале нынешнего года – 457 тыс. руб.

Казалось бы, система отлажена, и на долю городской администрации остаётся только подготовка конкретных акций, их финансирование и контроль за исполнением намеченных планов. Однако нередко вместе с ощущением успеха приходит также понимание того, что кое-что можно сделать ещё лучше. Так и в данном случае – со временем стало понятно, что между реализацией отдельных молодёжных программ появляются некоторые зазоры. Тогда и было принято решение объединить все эти целевые программы в одну – «Молодое поколение г. Брянска», передав её исполнение в одни руки – вновь созданному комитету городской администрации по делам молодёжи, семьи, материнства и детства. Возможно, что в следующем году и содержание этой программы, и функции комитета не останутся неизменными. Причина этого проста и понятна – в нашей жизни постоянно происходят какие-то перемены, и органы муниципальной власти должны не просто чувствовать и понимать их, но и всегда находить адекватные ответы на вызовы времени. Именно к этому обязывают и полученные в последние годы органами местного самоуправления полномочия, и чувство ответственности перед своими согражданами и земляками.

Приложение 7

Создание временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы
(Город Глазов Удмуртской республики)

Исходная ситуация

Уменьшение бюджетного финансирования на создание временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы. Поиск новых форм работы с учреждениями и организациями города. Привлечение дополнительного финансирования. Создание дополнительных рабочих мест для подростков.

Мероприятия в рамках реализации практики

1. Разработано Положение о конкурсе на лучшее предприятие по трудоустройству подростков и молодежи за счет собственных средств.
2. Утверждено постановлением главы администрации и напечатано в СМИ.
3. Проведены совещания с руководителями предприятий и начальниками отделов кадров, направление писем на предприятия, индивидуальные предпринимателям по приглашению к участию в конкурсе.
4. Разработана форма отчетности предприятия по созданию рабочих мест для несовершеннолетних, определены сроки сдачи отчетов.
5. Подведение итогов конкурса.
6. Информация об итогах конкурса печатается в СМИ.
7. Награждение победителей на городском активе.

Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирования практики

В реализации данной практики участвовали:

- *сектор по делам молодежи управления культуры и молодежной политики* (разработка положения

- о конкурсе, участие в совещании по данному вопросу, участие в подведении итогов, подготовка документов на награждение);
- *комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав* (участие в обсуждении положения, подготовка бланков направлений на трудоустройство несовершеннолетних, участие в совещаниях, проводимых в период подготовки к летнему трудоустройству, проверка предприятий по исполнению законодательства об охране трудовых прав несовершеннолетних, участие в подведении итогов);
- *Глазовский филиал республиканской молодежной биржи* (участие в разработке положения, работа с предприятиями города по участию в конкурсе, участие в совещаниях с руководителями предприятий, разработка форм трудового договора, выдача направлений несовершеннолетним, сбор информации от предприятий, подготовка сводной таблицы по итогам конкурса и сметы для награждения победителей, участие в подведении итогов);
- *служба занятости населения г. Глазова* (участие в подведении итогов конкурса, работа с предприятиями города, доленое финансирование рабочих мест для подростков);
- *предприятия города, индивидуальные предприниматели* (подача заявок на участие в конкурсе, создание рабочих мест для несовершеннолетних, выделение денежных средств на оплату труда, оформление трудовых договоров, предоставление информации об участии в конкурсе);
- *администрация города* (выделение денежных средств для награждения победителей конкурса и награждение на активе города).

Условия успешного внедрения практики

Скоординированность действий всех участников проекта, заинтересованность самих предприятий в дополнительной рабочей силе на период отпусков работников предприятий, желание подростков работать в летнее время.

Проблемы внедрения практики и пути их решения

Трудности – заинтересовать предприятия в участии в конкурсе на первоначальном этапе.

Пути решения – поощрение руководителей и начальников отделов кадров за участие в конкурсе. Публикация итогов конкурса в СМИ.

Затраты на внедрение практики

Ежегодно на поощрение победителей выделяется 5 тыс. руб. из местного бюджета, 1 тыс. руб. – расходы на изготовление бланков направлений, канцелярские товары, приобретение грамот и благодарственных писем.

Полученные результаты

Создание дополнительных рабочих мест для несовершеннолетних, привлечение дополнительных финансов для летнего трудоустройства подростков. В период трудоустройства несовершеннолетние знакомятся с производством, получают первичные профессиональные навыки. Уменьшение количества свободного времени в период каникул, снижение подростковой преступности и правонарушений в летние месяцы.

Принятые нормативно-правовые документы

- Постановление главы администрации города «Об организации летнего труда, отдыха и оздоровления детей и подростков в г. Глазове»;

- Положение о конкурсе на лучшее предприятие по трудоустройству подростков и молодежи за счет собственных средств.

Приложение 8

Кадровый потенциал – залог эффективного управления муниципальным хозяйством
(Город Хабаровск Хабаровского края)

Эффективное управление муниципальным хозяйством – одна из важнейших задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Качественное решение вопросов местного значения напрямую зависит от кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Общие сведения об образовательном уровне муниципальных служащих в администрации г. Хабаровска по состоянию на 1 января 2007 г.:

Всего: 1482 человека.

Состав работников по уровню образования:

- *высшее образование:* 1413 человек,
- *среднее специальное образование:* 63 человека,
- *среднее образование:* 6 человек,
- *имеют ученую степень:* 6 человек (из них 5 – кандидаты наук, 1 – доктор наук).

Имеют высшее образование по специальности «муниципальное управление»: 161 человек.

Обучаются в Дальневосточной академии государственной службы: 52 человека.

В администрации г. Хабаровска подбор кадров осуществляется по отраслевому принципу на конкурсной основе с учетом квалификационных требований, предъявляемых к должностям муниципальной службы. Такой подход обеспечивает замещение вакантных муниципальных должностей высококвалифицированными специалистами, имеющими образование и опыт работы в соответствующей отрасли, что позволяет структурным подразделениям администрации города оперативно и качественно выполнять конкретные задачи по решению вопросов местного значения.

С целью повышения эффективности исполнения муниципальными служащими должностных обязанностей, создания условий для реализации прав каждого муниципального служащего на профессиональное развитие, а также их подготовку к выполнению новых функциональных обязанностей в администрации г. Хабаровска проводится профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих за счет средств местного бюджета. Программы обучения включают в себя актуальные вопросы по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Налогового, Бюджетного, Жилищного, Градостроительного кодексов, нормативных правовых актов Правительства РФ, законов Хабаровского края и муниципальных правовых актов, которые формируются исходя из потребностей муниципальных служащих в обновлении своих профессиональных знаний на основании предложений руководителей структурных подразделений.

Для изучения положительного опыта в решении вопросов местного значения в других муниципальных образованиях администрации г. Хабаровска направляет сотрудников в служебные командировки и организует их стажировки.

В целях совершенствования работы по подбору, расстановке кадров и подготовке руководителей и специалистов, формирования подготовленного к управлению кадрового состава управлением кадров и муниципальной службы ведется работа по формированию и ведению реестра резерва кадров на замещение должностей муниципальной службы.

Использование кадрового резерва позволяет вести планомерную работу, своевременно удовлетворять потребность в кадрах муниципальных служащих и сократить период их адаптации при назначении на вышестоящие должности, создать условия для профессионального роста кандидатов на выдвижение с учетом объективной оценки профессионально-деловых и личностных качеств кандидатов, результатов их служебной (трудовой) деятельности, творческого исполнения ими должностных обязанностей.

Лица, включенные в резерв на замещение должностей муниципальной службы, при прочих равных условиях с другими претендентами обладают преимущественным правом замещения должностей муниципальной службы.

Несмотря на меры, которые администрация г. Хабаровска предпринимает для поддержания высокого уровня квалификации муниципальных служащих, наблюдается отток кадров преимущественно в органы государственной власти Хабаровского края. Одной из главных причин текучести кадров является нестабильность системы оплаты труда муниципальных служащих.

К примеру, в связи с принятием Закона Хабаровского края от 21.11.2005 № 309 «О предельных нормах размеров оплаты труда...» 437 муниципальным служащим осуществлялась доплата разницы денежного содержания, так как их размеры денежного содержания оказались ниже размеров установленных на день вступления в силу вышеуказанного закона.

Индексация должностных окладов муниципальных служащих, проводимая в соответствии с распоряжением губернатора Хабаровского края от 09.04.2007 № 173-р «Об индексации должностных окладов лиц, замещающих государственные должности Хабаровского края» и от 09.04.2007 № 175-р «Об индексации месячных окладов лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Хабаровского края, на основании соответствующего распоряжения мэра города от 19.04.2007 № 1457-р, фактически не увеличила сумму денежного содержания муниципальных служащих, получающих доплату разницы.

В связи со вступлением в силу Федерального закона РФ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в котором не предусмотрены квалификационные разряды муниципальных служащих, в соответствии с законом Хабаровского края «О муниципальной службе в Хабаровском крае», разрабатываемым в Законодательной Думе Хабаровского края, 897 муниципальным служащим, имеющим квалификационные разряды, будет выплачиваться доплата разницы в денежном содержании, установленном до вступления в силу краевого закона. Таким образом, муниципальным служащим с 1 января 2006 г. не повышается фактическая заработная плата, что влияет на рост текучести кадров. С другой стороны, в связи с невысоким уровнем заработной платы при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной

службы отмечается низкий уровень квалификации претендентов на вакантные должности или полное отсутствие кандидатов, вследствие чего длительное время не укомплектованы штатные должности муниципальной службы.

Таким образом, привлечение на муниципальную службу высококвалифицированных специалистов и сохранение имеющегося кадрового состава муниципальных служащих возможно только при реализации принципов стабильности в системе оплаты труда, соблюдении социальных и трудовых гарантий муниципальных служащих, правовой защищенности муниципальных служащих.

Приложение 9

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения
(Город Братск Иркутской области)

Местное самоуправление является тем звеном государственной власти, которое наиболее приближено к населению и от эффективности работы которого зависит, в конечном счете, вся система государственной власти. Выполнение вопросов местного значения тесно вплетено в общую канву экономической и социальной жизни страны в целом.

Братск сегодня – это муниципальное образование, представляющее собой динамично развивающуюся открытую систему – социокультурный центр с развитой инженерной, транспортной и деловой инфраструктурой, центр притяжения для других территорий, расположенных в сфере его влияния.

Потенциал города с населением около 255 тыс. человек обеспечивается устойчивой работой крупных предприятий промышленного производства, а также субъектов среднего и малого бизнеса.

На долю города в Российской Федерации приходится свыше 14 % выпуска электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектростанциями, 26 % первичного алюминия, 21 % целлюлозы товарной, 7 % древесноволокнистых плит, 6 % клееной фанеры. Продукция братских предприятий экспортируется во многие страны мира.

Инвестиционный климат в г. Братске относительно благоприятный. Объем капитальных вложений в 2006 г. составил 2,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 годом на 43 %.

Среднедушевые денежные доходы населения г. Братска в 2006 г. составили 6 782 руб. в месяц, среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях – 12 035 руб. По ряду социальных показателей – уровню рождаемости, смертности, безработицы, росту денежных доходов населения в последние годы наметились позитивные тенденции.

С 2005 г. в городе успешно реализуется Программа реформирования муниципальных финансов, которая заняла первое место во Всероссийском конкурсе, проводимом Минфином России. В июле 2007 г. завершен 2 этап Программы.

Подведение итогов показало, что практическое применение инструментов управления муниципальными финансами, разработанных и внедренных в бюджетный процесс в рамках реализации Программ-

мы, существенно повысило роль бюджета как активного инструмента обеспечения социально-экономического развития города и повышения уровня жизни братчан.

Устойчивое развитие муниципального образования отметили эксперты международного агентства Standart&Poors, присваивая Братску, первому городу в Иркутской области и шестому в России, долгосрочный международный кредитный рейтинг «В-стабильный», который в марте 2007 г. пересмотрен на «В-позитивный».

Успешная реализация органами местного самоуправления своих полномочий зависит от того, насколько эффективно они будут использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Для этого органы местного самоуправления в рамках выбранных стратегических приоритетов должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора, а также социальной сферы муниципальных образований.

Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития муниципальных образований необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и вся экономическая деятельность местных органов власти. Поэтому разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований и их эффективная реализация является важнейшим условием устойчивого развития муниципальных образований.

В целях сохранения и приумножения конкурентных преимуществ города на региональном и международном рынках труда, администрацией города совместно со всем городским сообществом разработан проект Комплексной программы социально-экономического развития на 2008-2017 гг., которую планируется принять в сентябре текущего года.

Вместе с тем, г. Братск, как и многие другие муниципальные образования, испытывает дефицит финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики и социальной сферы города.

Годовой бюджет города составляет около 3 млрд руб., из них 90 % – бюджет текущих расходов. Выполняя свои обязательства по предоставлению бюджетных услуг населению, муниципалитет не имеет возможности развития. Инвестиционная составляющая расходов бюджета г. Братска не меняется в течение нескольких последних лет и формируется практически по остаточному принципу. Среднесрочный финансовый план на 2007-2010 гг. подтверждает сложившуюся структуру расходов.

Среди наиболее значимых проблем, с которыми сталкиваются практически все муниципальные образования, в том числе и г. Братск, можно выделить следующие.

1. Недостаток собственных финансовых ресурсов муниципальных образований.

Проблемы формирования доходной части бюджетов муниципальных образований касаются практически всех аспектов, начиная от администрирования налогов, заканчивая самой системой налогообложения и межбюджетных отношений. Проведен-

ные в рамках реформирования налоговой системы на федеральном и областном уровнях налоговые преобразования способствовали значительным изменениям структуры доходов местных бюджетов, и не всегда в лучшую сторону.

Закрепленные на сегодняшний день за муниципалитетами доходы мало связаны с производственной деятельностью организаций, находящихся на территории города (прибыль, стоимость имущества, производство подакцизных товаров), что значительно снижает заинтересованность местных органов самоуправления в развитии собственной налоговой базы и экономики города в целом.

Законодательное регулирование земельных отношений как в сфере разграничения права собственности, так и в сфере налогообложения, приводит муниципальные образования к потере значительной части доходов местных бюджетов и делает их заведомо недостаточными для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления.

В целях обеспечения устойчивого развития муниципальных образований, сбалансированности реальных доходов и расходов местных бюджетов, необходимо:

- 1) внести изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, предусматривающие:
 - установление постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от НДФЛ и регионального налога на имущество организаций в размере не менее 50 %, от налога на прибыль – не менее 5 %, от УСН и ЕНВД в размере 100%, как налогов, напрямую зависящих от состояния экономики муниципалитетов;
 - отнесение транспортного налога к местным налогам.

Это создаст реальные стимулы для муниципалитетов в обеспечении высоких темпов экономического развития, роста производства, будет способствовать привлечению инвестиций в экономику, значительно повысит заинтересованность местной власти в наращивании налогового потенциала.

- 2) пересмотреть нормы законодательства в части зачисления арендной платы за земли, расположенные в границах муниципальных образований, в местные бюджеты в размере 100%.

Арендная плата за земли и земельный налог в соответствии со ст. 65 Земельного кодекса РФ являются формами платы за использование земли на территории муниципального образования. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с п. 10 ст. 3 Закона Российской Федерации «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Поэтому необходимо до разграничения государственной собственности на землю арендную плату за землю зачислять в бюджеты муниципальных образований в полном объеме, как и земельный налог.

Кроме того, разграничение государственной собственности на землю приводит к тому, что большая часть земель муниципальных образований становится собственностью Российской Федерации, следовательно, арендная плата за такие земельные участки полностью зачисляется в федеральный бюджет. А это, в первую очередь, земли крупных про-

мышленных предприятий, которые обеспечивали значительную долю земельных платежей в бюджеты городских округов (муниципальных районов). Так, за 2006-2007 гг. в муниципальном образовании г. Братска оформлены в федеральную собственность участки промышленных предприятий, земельные платежи по которым составляли более 300 млн руб. Это также невосполнимые потери бюджета города.

3) внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие, что объектом налогообложения земельным налогом признаются также земельные участки, которые включены в состав охранных, санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования земель.

Изменения в налогообложении земли, вступившие в силу с 01.01.2006 в соответствии с главой 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ, повлекли значительное сокращение доходов местных бюджетов за счет исключения из налогообложения земельным налогом санитарно-защитных, охранных и иных зон промышленных предприятий – загрязнителей окружающей среды, а также предприятий, деятельность которых оказывает вредное воздействие на жизнь и здоровье людей. Выпадающие доходы бюджета составили 130 млн. руб. До настоящего времени данный вопрос законодательно так и не урегулирован.

2. Отсутствие муниципальной статистики и информации о налоговой базе в разрезе отдельных налогоплательщиков, а также в разрезе отдельных видов доходов

Муниципальные образования не располагают полными данными для оценки состояния своих территорий и прогноза их развития. Объем получаемой сегодня от Госстата информации недостаточен. Отсутствует статистическая информация о деятельности малого бизнеса. В результате органы Госстатистики получают данные методом «досчета», предприниматели без образования юридического лица вообще не учитываются, тогда как именно малый бизнес является основным налогоплательщиком в местные бюджеты. На создание муниципальной статистики у местных бюджетов средств недостаточно.

Это препятствует реализации полномочий органов местного самоуправления по разработке планов социально-экономического развития, бюджетному планированию.

В рамках реализации Постановления РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов», органы местного самоуправления получают от налоговых органов информацию о численных и уплаченных налогах, о суммах задолженности в целом по соответствующему виду дохода. Из-за наличия налоговой тайны, сведения о численных налогах и налоговой задолженности в разрезе налогоплательщиков налоговыми органами не предоставляются. Это ограничивает возможности органов местного самоуправления оперативно влиять на процесс формирования доходов бюджета, работать с недоимщиками, использовать оперативную информацию для планирования и оценки исполнения доходной части бюджета.

Для урегулирования данной проблемы необходимо в кратчайшие сроки принятие на федеральном уровне нормативных актов, гарантирующих обеспечение органов местного самоуправления информацией в необходимых объемах.

3. Проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Данная отрасль является важнейшей отраслью жизнеобеспечения любого муниципального образования. Наличие жилищного фонда, требующего проведения комплексного капитального ремонта, значительный износ инженерных коммуникаций, а также наличие ветхого и аварийного жилья, из которого необходимо осуществить переселение проживающих в нем граждан, требует значительных финансовых затрат.

В связи с этим необходимо:

- 1) с целью передачи придомовых территорий в общую долевую собственность граждан в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства предусмотреть в федеральном и областном бюджетах средства на расходы муниципальных образований по межеванию территорий. Так, городу Братску на эти цели необходимы средства в размере более 100 млн руб.;
- 2) ускорить разработку нормативной базы, регулирующей взаимоотношения в сфере содержания и обслуживания жилищного фонда при смене управляющих компаний;
- 3) внести поправки в проект Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части исключения фиксированного процента наличия ТСЖ в муниципальных образованиях – претендентах на получение финансовой поддержки за счет средств Фонда.

Одним из условий оказания материальной поддержки за счет средств Фонда на проведение капитального ремонта многоквартирных жилых домов является наличие товариществ собственников жилья не менее чем в 10 или 30% многоквартирных домов, расположенных на территории муниципального образования (в случае подачи заявки до 1 января 2009 г. и после 1 января 2009 г. соответственно).

Выбор способа управления в соответствии с требованием Жилищного кодекса РФ является прерогативой собственников жилых помещений. В настоящее время жители многоквартирных жилых домов предпочитают выбирать в качестве способа управления управляющие организации, а не товарищества собственников жилья. Это связано с наличием у управляющих организаций опыта и квалифицированных кадров в сфере ЖКХ. Органы местного самоуправления не имеют полномочий, позволяющих активно влиять на выбор способа управления в форме ТСЖ. Данное ограничение приведет к невозможности участия подавляющего большинства муниципальных образований в финансировании работ за счет Фонда;

- 4) разработать и принять долгосрочную федеральную целевую программу с привлечением средств субъектов и муниципалитетов для ремонта и замены ветхих и изношенных коммунальных сетей;
- 5) внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие возможность начисления налога на до-

бавленную стоимость «по оплате» для предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

С 1 января 2005 г. Налоговый кодекс РФ отменил практику начисления налога на добавленную стоимость «по оплате», обязав налогоплательщиков производить оплату НДС «по начислению». В условиях неполной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, даже при высоком уровне сбора платежей населения – 95-97 %, отвлекаются средства граждан, производящих оплату своевременно, на уплату НДС за недобросовестных плательщиков жилищно-коммунальных услуг. Данные средства управляющие организации могли бы направить на производство дополнительных работ по текущему ремонту многоквартирных жилых домов и благоустройству придомовых территорий;

- б) предусмотреть установление предельных индексов ФСТ на оплату населением жилищно-коммунальных услуг с учетом особенностей ценообразования в различных муниципальных образованиях.

В соответствии с реформированием жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, Жилищным кодексом РФ уровень платежей граждан должен составлять 100% от расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Однако во многих муниципальных образованиях уровень платежей граждан составляет менее 100% от затрат. Установление ФСТ России и субъектами одинаковых предельных индексов для предприятий и населения приводит к невозможности приведения платежей населения к 100%-ному уровню платежей за оказанные жилищно-коммунальные услуги и обязывает муниципалитеты производить расходы на возмещение разницы в тарифах.

4 Низкие темпы индивидуального жилищного строительства. Сегодня объем ввода жилья в Братске составляет около 20,3 тыс. кв. м жилья, сократившись за последние десять-пятнадцать лет более чем в 10 раз. Такое положение дел отрицательно влияет как на демографическую ситуацию в городе, так и на решение вопросов обеспечения города высококвалифицированными кадрами.

В настоящее время вопросу строительства жилья администрация города уделяет особое внимание. Ведется активная работа по привлечению инвесторов в жилищное строительство, развивается ипотечное кредитование. Объем выданных ипотечных кредитов только за последний год увеличился на 63%.

Основная проблема, связанная с дальнейшим развитием индивидуального жилищного строительства в городе – инженерное обустройство коттеджной застройки. В среднем обеспеченность индивидуального жилищного строительства инженерной инфраструктурой составляет менее 5 %. Ориентировочные затраты на инженерное обустройство всех поселков коттеджной застройки города составляют более 7 млрд руб., поэтому решение данной проблемы только за счет средств бюджета города нереально.

Эта проблема может быть решена только на федеральном уровне путем включения в федеральный бюджет соответствующих средств на софинансирование расходов местных бюджетов.

5. Несовершенство федерального законодательства об автономных учреждениях. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» предусматривает принятие еще нескольких нормативных актов на

федеральном уровне, без которых его применение практически невозможно. В связи с этим необходимо ускорить утверждение:

- 1) перечня особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества, передаваемого собственником для осуществления деятельности автономного учреждения;
- 2) условий и порядка закрепления за автономными учреждениями объектов культурного наследия, культурных ценностей, природных ресурсов, необходимых для выполнения автономными учреждениями своих уставных функций;
- 3) порядка, устанавливающего публикацию отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества.

Положительное решение обозначенных проблем, которые неоднократно обсуждались и продолжают обсуждаться на всех уровнях государственной власти, позволило бы обеспечить последовательное и непрерывное развитие экономики и отраслей жизнеобеспечения муниципальных образований, реально повысить уровень жизни населения, степень удовлетворенности жизненными благами, гарантированными государством и органами местного самоуправления как ветви власти, наиболее приближенной к гражданам.

Приложение 10

Народная экспертиза
местного самоуправления

29-30 июня 2007 г. в селе Галкинское Камышловского района Свердловской области прошли Народные слушания «Новое село – новая цивилизация».

На основе обсуждения проблем развития местного самоуправления (далее МСУ) на сельских территориях России участниками Народных слушаний сформулированы следующие выводы и рекомендации:

1. Итоги народных слушаний свидетельствуют о необходимости существенной активизации деятельности и объединения усилий науки и органов государственного управления в области формирования в России баланса власти по вертикали путем построения дееспособной системы МСУ с целью создания гражданского общества и социально-экономического развития территорий и страны в целом. Мировой опыт свидетельствует, что без наличия организационно и финансово самостоятельной системы МСУ выход из системного кризиса, в котором оказалась Россия, практически невозможен. Из чего следует, что будущее России зависит от развития МСУ. Это налагает на органы государственной власти всю полноту ответственности за создание в стране самостоятельных органов МСУ в соответствии со ст. 12 Конституции РФ и Европейской Хартией МСУ, ратифицированной Россией в 1996 г.
2. Эффективность МСУ связана с тем, что его развитие способствует увеличению суммы ответственности и суммы созидательных инициатив в обществе, росту прозрачности деятельности органов власти и экономики.
3. Кризисные явления, усилившиеся в России с началом текущих реформ, особенно остро проявились в сельской местности, где проживает 39 млн человек, или 27% населения страны. Средняя про-

- должительность жизни мужчин на селе опустилась ниже пенсионного возраста и составляет 57 лет. Крайне низкими на селе продолжительное время остаются также показатели занятости и доходов: безработица, как правило, не ниже 25-35 %, в ряде регионов ЮФО она достигает 70 % и более; не менее 70 % населения имеет доходы ниже прожиточного минимума, то есть живет в нищете. Недооценка катастрофичности положения сельского населения, лишённого социальных гарантий, и отсутствие перспектив может привести к социальному взрыву. В связи с этим проблема развития местного самоуправления в сельском социуме требует незамедлительного решения.
4. Уровень развития МСУ является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни в стране. Развал СССР, во многом, стал следствием нежелания и неспособности его руководства осуществить демополилизацию власти и ресурсов, то есть создать условия для развития МСУ, формирования многоукладной экономики. Анализ показывает, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 также не наделил органы МСУ поселений реальными полномочиями, в связи с чем его ввод в действие не обеспечил позитивные сдвиги в решении проблем социально-экономического развития сельских территорий. Таким образом, нынешним руководством России не учтены уроки СССР, не созданы предпосылки для выхода страны из глубокого кризиса.
 5. В основе низкого уровня развития МСУ в России лежат субъективные факторы: стремление федеральных, региональных и районных органов власти к централизации власти и ресурсов. Препятствуя развитию МСУ в угоду ведомственным и личным интересам, органы власти фактически препятствуют развитию территорий и России в целом. Следовательно, проблема развития МСУ в России из политической и социально-экономической все больше превращается в морально-этическую. В стране, претендующей на важную роль в мировой экономике и политике в XXI веке, подобное поведение властей, прежде всего федеральных, является не только нецелесообразным и неадекватным, но и неприличным.
 6. Доводы противников развития МСУ в России ничем не обоснованы, в том числе такие как «народ не созрел», «начнутся массовые хищения», «на селе нет кадров», «денег на всех не хватает». Так, граждане России относятся к числу наиболее образованных в мире, а местные власти, как подконтрольные населению, во всех странах являются наименее коррумпированными. По обеспеченности кадрами Москва занимает лидирующее место в стране, однако по данным Госкомстата России по уровню развития МСУ столица находится на последнем месте среди субъектов федерации. В целом, исследования показывают, что финансовые возможности российского общества, главным образом, сужены из-за чрезмерной централизации власти и ресурсов. Таким образом, стремясь сохранить монополию на власть и ресурсы, противники развития в России демократии идут на откровенный подлог, осознанно путая причину со следствием.
 7. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является создание приемлемых условий функционирования для хозяйствующих субъектов, прежде всего, сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств как основы сельской экономики. В этом вопросе необходимо учитывать, что механизм государственного управления аграрным сектором (как и любой иной отраслью) должен обеспечивать «выживание руководителей предприятий средних способностей». Правила игры, рассчитанные на выживание лишь предприятий, возглавляемых талантливыми руководителями (их доля, как правило, не превышает 8 – 12%), неминуемо приводят к кризису. Одной из мер, направленных на стабилизацию экономики аграрного сектора, является закупка государством у сельхозпредприятий и КФХ по гарантированным ценам не менее 50% зерна (сейчас – не более 5 %). При обеспечении перечисленных условий не менее 85-90% сельскохозяйственных предприятий и КФХ в России будут работать эффективно. Тогда в неэффективной работе остальных 10-15% окажутся виновными сами руководители хозяйств. В России же складывается прямо противоположная картина, т. е. подавляющее большинство хозяйств фактически является банкротами. В этом случае, как показывает мировой опыт, главная причина кризиса в аграрном секторе заключается в несоответствии системы государственного управления АПК элементарным требованиям рыночной экономики.
 8. За годы реформ в России угрожающие масштабы приобрели процессы преднамеренного банкротства и ликвидации сельхозпредприятий. В связи с этим необходимо рекомендовать органам государственной власти, в том числе прокуратуре и арбитражному суду, усилить контроль за переделом собственности на селе. Государство обязано защитить имущественные права россиян, ведущих хозяйство на земле. Без этого возрождение российского крестьянства не состоится. Одной из мер по защите прав селян должно стать выявление и расторжение неправомερных сделок, привлечение к ответственности лиц, допустивших факты преднамеренного банкротства и захвата имущества сельхозпредприятий и других объектов собственности. В целом, банкротство сельскохозяйственных предприятий, ведущее к ликвидации хозяйств и массовой безработице, необходимо запретить.
 9. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является содействие развитию потребительской кооперации. Для решения этой задачи органам государственной власти необходимо обеспечить соответствующую административную, правовую, информационную, ресурсную и иную поддержку населения. При этом необходимо учитывать, что наличие дееспособного МСУ является одним из главных факторов развития кооперации и защиты прав собственности на селе.
 10. Аграрно-экономической науке, в тесном сотрудничестве с органами власти, необходимо разработать и ввести в широкую практику механизмы взаимодействия органов МСУ с хозяйствующими на территории субъектами. Эффективность такого взаимодействия будет достаточно высокой при условии создания единой системы кооперации,

- включающей различные виды кооперативов и охватывающей поселения и муниципальный район. Для практической проверки рекомендуемой системы целесообразно осуществить ее экспериментальную апробацию на сельских территориях с различной финансовой обеспеченностью: депрессивных, со средними условиями, с хорошей и высокой степенью развития.
11. При подготовке к вводу в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 в некоторых регионах допущено неоправданное укрупнение муниципальных образований, а в ряде случаев – перевод сельских поселений в состав городских, что не отвечает интересам большинства сельян. В целом, названные меры привели к усилению централизации власти и ресурсов, снижению управляемости сельских территорий, препятствуют их социально-экономическому развитию, сохранению сельского уклада, являющегося неотъемлемой составляющей жизнедеятельности любого общества, создают дополнительные трудности для жителей села. Эти и другие подобные действия властей приводят к нагнетанию социальной напряженности, в том числе к межэтническим конфликтам, что недопустимо. Россия, как никогда прежде, нуждается в социально-экономической и политической стабильности. Следует отметить, что сам закон о МСУ не требует осуществления подобного укрупнения муниципальных территорий. Учитывая все это, органам государственной власти следует принять действенные меры по выявлению и устранению подобных перекосов.
 12. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 привел к тому, что делегированные сверху (органами государственного управления) полномочия в значительной мере преобладают над собственными полномочиями органов самоуправления сельских поселений. В результате имеет место явное несоответствие между вопросами местного значения, закрепленными за сельскими администрациями, и их полномочиями. Подобное нарушение одного из основных принципов формирования систем управления ведет к путанице, снижению эффективности работы органов власти на всех уровнях. Для устранения отмеченного недостатка необходимо: закрепление за органами местной власти преимущественно функций, связанных с решением местных вопросов, а не делегированных; разработка и реализация на практике механизма, обеспечивающего укрепление финансовой базы органов МСУ сельских поселений. Кроме того, необходимо учесть, что система государственного управления должна «просматривать все снизу доверху». Поэтому обрыв данной системы на уровне региона, как это предусмотрено ФЗ № 131, нецелесообразен. Тем более, что районное звено выполняет функции государственного управления. Все это свидетельствует о том, что включение районного звена в состав МСУ, ничем не обосновано. Учитывая данные обстоятельства, районную администрацию рекомендуется вернуть в систему государственного управления. Это усилит вертикаль государственной власти, создаст условия для развития МСУ.
 13. Основным недостатком ФЗ № 131 является то, что в нем не заложен потенциал развития: емкость местных налогов слишком мала; закон порождает иждивенчество органов МСУ (бюджеты не зависят от эффективности их работы), не направлен на реализацию созидательного потенциала населения и развитие территорий. Вызвано это тем, что данный закон усиливает централизацию власти и ресурсов, предполагает «дележку сверху небольшого бюджетного пирога», тем самым сужает экономическую базу всех уровней управления. Как следствие, институты власти в России остаются слабыми и неэффективными.
 14. Модель МСУ, разработанная «Уральской народной ассамблеей», базируется на качественно иной идеологической основе с учетом перечисленных требований. Она основана на передовом отечественном и зарубежном опыте, обладает большим потенциалом развития, ориентирована на объединение интересов всех уровней управления, укрепление системы власти, преумножение богатств территорий и страны в целом. Суть данной модели заключается в создании системы МСУ на основе территориального хозрасчета и, тем самым, объединении вектора интересов всех уровней управления, включая федеральный. Имеются основания полагать: развитие МСУ на базе хозрасчета позволит эффективно решить одну из наиболее сложных проблем современной России – реформирование ЖКХ, не усиливая социальную напряженность; в регионе, перешедшем на рекомендуемую модель МСУ, за 3-5 лет могут заметно увеличиться поступления в бюджеты всех уровней, произойти существенные позитивные сдвиги в области социально-экономического развития.
 15. В связи с тем, что наличие дееспособных органов местного самоуправления является основным условием устойчивого развития сельских территорий, организационная и финансовая самостоятельность данных органов должна быть закреплена в законодательном порядке. Соблюдение данного условия требует демократизации межбюджетных отношений, которая является составной частью процесса демополизации власти и собственности. Как показывает опыт земств в России и передовая зарубежная практика, оптимизацию межбюджетных отношений необходимо осуществить с учетом следующих требований: доля бюджетов поселений в консолидированном бюджете России должна составлять 20% (сейчас она, даже с учетом бюджетов муниципальных районов, не более 10,4%); доля собственных доходов в доходах поселений должна составлять 75% (сейчас она равна 5-7%); вся налоговая масса, формируемая на территории сельского поселения, должна распределяться между поселением, районом, регионом и федеральным центром соответственно в следующей пропорции: 60%, 20%, 10%, 10% (для городских поселений, видимо, будет целесообразна иная схема распределения налоговой массы). При этом органам местного самоуправления должно быть предоставлено право на использование собственных доходов преимущественно на реализацию программ развития территорий.
 16. Модель МСУ, рекомендуемая Уральской Народной Ассамблеей, базируется на указанных положениях. Она предполагает, что все физические и юридические лица, зарабатывающие на территории сельского поселения (в том числе сель-

- хозпредприятия, КФХ, предприятия торговли, системы РАО «ЕЭС», Газпрома, а также их работники и т.д.), основную часть налогов будут отдавать в бюджет сельской администрации. Это создаст условия не только для развития сельских территорий, но и гармонизации интересов населения, бизнеса и государства.
17. Важно отметить, что доходы бюджетов, формируемые на территории сельских поселений, незначительны – составляют всего 1,6% консолидированного бюджета страны. Поэтому изменение схемы их перераспределения не будет болезненным для бюджета России. Тем более, что затраты на реализацию модели быстро окупятся, дадут дополнительный эффект. Зато решит много проблем у селян у органов власти всех уровней, так как почти треть населения почти сразу почувствует улучшение социально-экономической ситуации. В результате, в село охотнее пойдут молодые квалифицированные кадры и инвестиции, снизятся миграционная нагрузка на города.
18. Формирование МСУ на базе территориального хозрасчета делает возможным и целесообразным упрощение налоговой системы. Суть рекомендаций в данной области состоит в замене трех налогов (НДС, налога на прибыль организаций, налогов на совокупный доход, включая единый сельхозналог, на которые приходится примерно треть доходов консолидированного бюджета России) на налог на доходы. Данный налог предполагает отчисление определенного процента от выручки за реализацию продукции, услуг, имущества и имущественных прав. Для большинства организаций, зарабатывающих на селе, ставка по данному налогу будет в пределах 5-10%, что вполне приемлемо (при сохранении существующей массы доходов консолидированного бюджета страны, формируемой заменяемыми налогами).
19. Органы МСУ должны нести ответственность за все, что происходит на территории. Поэтому в перечне функций органов МСУ (в дополнение к тем, которые предусмотрены в ФЗ № 131) необходимо предусмотреть такие виды деятельности, как содействие развитию предпринимательства (соответствующее изменение, внесенное в ФЗ № 131, недостаточно), содействие росту занятости и доходов населения, оказание нотариальных услуг, первичная регистрация земли, жилья, транспортных средств. В целом, перераспределение функций между сельской и районной администрациями следует проводить в направлении повышения роли первой. О потенциале органов МСУ в области содействия росту занятости и доходов населения говорят следующие результаты исследований: путем формирования муниципальных предприятий и содействия разного рода малым предпринимательским структурам сельские администрации могут создать примерно 150-240 тыс. рабочих мест (в среднем по 6-10 рабочих мест на одну сельскую администрацию). В свою очередь, наличие подобных структур способствует росту деловой активности и доходов значительной части населения, развитию предпринимательства и снижению социальной напряженности на селе. Однако данные резервы повышения занятости и доходов сельского населения могут быть использованы в должной мере при наличии у МСУ необходимой финансовой базы.
20. Для усиления контроля со стороны населения и повышения эффективности работы органов местной власти в законе о МСУ целесообразно предусмотреть главы «Оценка деятельности органов МСУ», а также «Стандарты прозрачности работы органов МСУ».
21. Предусмотренный в ФЗ № 131 механизм выравнивания бюджетов сельских поселений также нуждается в совершенствовании: он сложный, способствует сохранению и даже усилению централизации власти и ресурсов на уровне региона: часть доходов сельского поселения, превышающая установленный норматив («коэффициент отрицательного трансферта»), должна быть перечислена в региональный фонд выравнивания. Данный механизм целесообразно заменить на более простой и логичный, предполагающий перечисление сверхнормативного дохода в районный фонд выравнивания.
22. Органам государственного управления необходимо создать единые для всей России социальные стандарты, наличие которых будет способствовать более эффективному решению экономических и социальных проблем. В целях контроля соблюдения данных стандартов и оценки состояния и деятельности органов МСУ, решения ряда иных задач, связанных с развитием сельских территорий, органам государственной власти рекомендуется организовать систематический и периодический сбор необходимой информации (наладить сбор статистических данных, проводить мониторинги).
23. Органы государственной власти должны обеспечить активизацию научных исследований, направленных на развитие МСУ в России. Эти исследования, наряду с совершенствованием конструкции и укреплением экономической базы местного самоуправления, должны предусмотреть разработку рекомендаций по повышению эффективности органов местного самоуправления, включая информационное обеспечение, планирование, организацию и контроль деятельности; оценку и повышение прозрачности деятельности; методы работы с населением и общественными организациями, взаимодействие с другими органами власти и хозяйствующими объектами; техническое оснащение и автоматизацию труда персонала.
24. Социально-экономическое развитие сельских территорий зависит не только от степени оптимизации межбюджетных отношений, но, в значительной мере, и от совершенства конструкции системы местного самоуправления. Как показывает зарубежный опыт, а также исследования российских ученых, одним из основных требований к ней является наличие самостоятельной и целостной системы местного самоуправления, включающей все уровни управления: поселенческий, районный, региональный и федеральный (в виде отдельного федерального министерства, комитета или иного органа по вопросам местного самоуправления). Пока такой системы в России нет, однако острота социально-экономического кризиса на селе свидетельствует о необходимости ее создания в ближайшей перспективе.
25. В целом, развитие МСУ будет способствовать превращению России из сырьевого придатка в ве-

ликую аграрно-промышленную державу. Поэтому федеральным и региональным органам государственного управления необходимо создать условия для проведения экспериментальной проверки в одном из регионов России (возможно, из числа наиболее депрессивных) модели местного самоуправления, разработанной Уральской Народной Ассамблеей.

Приложение 11

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения
(Катангский муниципальный район
Иркутской области)

Катангский муниципальный район Иркутской области является единственным районном Крайнего Севера в Иркутской области, занимает территорию в 139 тыс. кв. км, на которой проживает всего 4511 человек, в 15 населенных пунктах.

Экономическая инфраструктура в районе слабо развита, нет автомобильных, железных дорог, нет элементарной связи между населенными пунктами.

Очень высокий уровень безработицы, в разное время года колеблется от 8 до 14 %. Собственные доходы муниципалитета составляют всего 20 млн руб. (9%), остальное в виде субсидий, субвенций и дотаций поступает из областного бюджета. (Дефицит бюджета составляет 52,7% вместо допустимого БК РФ – 10 %.)

Еще хуже обстоят дела с бюджетами в 4 сельских поселениях, где слово «бюджет» выглядит как кощунство над теми 3-4 строками, которые в нем прописаны, так как на остальные строки средств нет, а полномочия выполнять надо. В связи с принятием бюджетов с прельщающим дефицитом прокуратура района в судебном порядке заставила пересмотреть цифры бюджета поселений и привести в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Напрашивается вопрос, что мы хотим получить от работы органов местного самоуправления, если в их бюджетах не хватает средств даже на выплату заработной платы, не говоря уже о финансировании других полномочий, куда эти средства не закладываются вообще?

Существующие методики расчета бюджетных обязательств ведутся от численности населения, без учета площади поселений, что весьма немаловажно для северных территорий с незначительной численностью населения, проживающего на обширных территориях, в населенных пунктах, удаленных друг от друга на сотни километров. Ведь эти малонаселенные места тоже необходимо обустроить.

Абсолютно не урегулированы межбюджетные отношения в области обеспечения тепловой, электрической энергией, водой, снабжения топливом и нефтепродуктами для выработки тепла и электроэнергии на муниципальных котельных и дизельных электростанциях, на которые расчет отпуска дизельного топлива и других нефтепродуктов идет только по потребителям социальной сферы, а населению без учета «потребителей», финансируемых за счет средств областного и федерального бюджетов. Так же от этих бюджетов не предусмотрено возмещение разницы между себестоимостью и стоимостью на отпускае-

мую энергию, и это ложится на расходы местного бюджета.

Большие затруднения для муниципалитетов вызывает выполнение требований контролирующих федеральных структур, особенно в области пожарной безопасности, так как нет ни средств, ни соответствующей материальной базы.

Единственный выход из создавшегося положения видим в том, чтобы полномочия органам местного самоуправления передавались вместе с финансовыми средствами на их выполнение, для этого необходимо пересмотреть налоговые отчисления в местные бюджеты, особенно за пользование недрами. В противном случае установить коэффициенты (дефляторы) выравнивания бюджетов органов местного самоуправления до установленных Федерацией стандартов.

Приложение 12

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения
(Город Красноярск Красноярского края)

Общая характеристика г. Красноярска

Красноярск – административный центр Красноярского края. Основан в 1628 г. Численность населения города составляет 912 тыс. человек и продолжает увеличиваться.

Интенсивное развитие Красноярска началось с постройки в 1735-1741 гг. Московского тракта (Ачинск – Красноярск – Канск). Сегодня город является крупным транспортным узлом – через него проходят три важнейшие транспортные магистрали: Транссибирская железная дорога, автомобильная дорога федерального значения и река Енисей.

В 2001, 2006 гг. Красноярск получил награду Всероссийского конкурса экономического развития России «Золотой рубль» (в номинации «Лучший город РФ по экономическим показателям развития»).

Стратегические приоритеты города обозначены в программе социально-экономического развития Красноярска до 2010 г. Кроме этого, реализуется стартовая версия программы позиционирования г. Красноярска в городском сообществе, Красноярском крае, стране, мире: «Красноярск – город инноваций, партнерства и согласия».

На территории города находится более 17 тысяч предприятий, организаций, учреждений, в том числе 124 промышленных предприятия. В расчете на одного жителя Красноярск занимает ведущие позиции в Сибири по объему промышленного производства. Наряду с традиционными производственными секторами – металлургией, энергетикой машиностроением – всё более активно начинает развиваться новое производство. По результатам исследования «Оценка инновационного потенциала г. Красноярска», проведенного в 2006 г., наиболее технологичными отраслями/сферами города являются:

- связь (сотовая связь, городские телефоны, сети интернет);
- цветная металлургия, электроэнергетика;
- общее образование, музейное дело, массовые культурные события.

Город имеет богатые культурные традиции. Здесь родились, получили образование и творили великий русский художник Василий Суриков, писатель

Виктор Астафьев, оперный певец Дмитрий Хворостовский.

В городе действуют более 50 федераций по различным видам спорта, около 250 спортивных учреждений.

Конфликты в процессе реализации реформы МСУ – источники напряжения. Пути и способы их разрешения

Можно выделить несколько конфликтных «узлов», разрешение которых возможно на федеральном уровне.

В области деятельности органов социальной защиты населения

В настоящее время рассматривается вопрос о судьбе органов социальной защиты населения г. Красноярска. На наш взгляд, разделение целостной системы органов управления и учреждений на муниципальный и государственный уровни разрушит единый механизм реализации функций по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения, приведет к неэффективному использованию бюджетных средств и может повлечь за собой социальную напряженность в обществе. Централизация всей системы социальной защиты на уровне субъекта федерации и лишение органов местного самоуправления государственных полномочий по социальному обслуживанию и социальной поддержке населения приведет к значительному сокращению финансирования социальных программ, снижению общего объема оказываемой помощи населению, к удалению населения от органов местного самоуправления и, как следствие, к нарастанию социальной напряженности и ухудшению условий жизни населения в г. Красноярске и в регионе в целом.

В сфере культуры

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по обеспечению библиотек отданы на местный уровень, к вопросам местного значения отнесены организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов. Данные полномочия являются очень затратными и потому не могут быть обеспечены в полном объеме из местного бюджета. Так, в Красноярске при норме 4-7 экземпляров документов на одного жителя, фактически эта цифра составляет 1,8. Этот показатель актуализирует проблему пополнения библиотечных фондов.

Под угрозой находится сохранность и безопасность музейных предметов и коллекций муниципальных музеев Красноярска. Например, хранение фондов муниципального учреждения культуры «Красноярский художественный музей им. В.И. Сурикова» в настоящее время осуществляется в непригодном для этих целей помещении. Для строительства фондохранилища с «открытым хранением» необходимо 88 млн руб.

Аналогичная ситуация существует и по реставрации музейных предметов из коллекций муниципальных музеев и по пополнению музейных фондов. Сегодня в реставрации нуждаются 225 предметов, в основном это коллекции зарубежного искусства и икон. Местный бюджет не может в полном объеме обеспечить выполнение данных мероприятий. Считаем, что федерация должна принимать участие в мероприятиях по сохранности и безопасности музейных предметов и музейных коллекций.

Еще одной важной проблемой является сохранение и эффективное использование объектов культурного наследия. Ремонтно-реставрационные работы на объектах федерального значения (как, например «Дом, в котором в 1848 г. родился и жил до 1868 г. В.И. Суриков») требуют больших финансовых вложений, которых недостаточно в бюджете местного уровня. В этой связи необходимо учитывать участие федерации в вопросе сохранения объектов культурного наследия федерального значения.

Для решения вышеобозначенных проблем на муниципальном уровне необходимо обеспечить консолидированное финансирование, складывающееся из финансового участия федерации (50%), субъекта федерации (25%) и местного бюджета (25%).

В области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» на Правительство РФ возложен ряд полномочий, в том числе по утверждению основ ценообразования и правил регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, включая установление предельных индексов и порядок расчета индексов фактического изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Для соблюдения единого подхода при реализации полномочий органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса необходимо ускорить принятие данных нормативных документов на уровне Правительства РФ.

В области повышения качества муниципальных услуг, социальных стандартов

В рамках программы РФ «Реформирование муниципальных финансов» администрацией осуществляется разработка критериев качества услуг муниципального сектора и эффективности деятельности администрации. Эта деятельность осуществляется по нескольким направлениям. Первое – утверждены стандарты качества предоставления бюджетных услуг (минимальный уровень) в сфере образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, молодежной политики, транспорта, ЖКХ. Второе – создана рабочая группа по разработке системы качества муниципальных услуг и деятельности администрации, задачей которой является разработка программы качества (идеальный уровень качества услуг, на достижение которого направлена программа). Третье – осуществляется разработка системы мониторинга качества. Так, в качестве экспериментального шага в 2006 г. силами специалистов мэрии совместно с учеными разработана и апробируется система мониторинга мероприятий, акций, проектов, осуществляемых структурными подразделениями администрации города.

Однако представляется важным осуществить на федеральном уровне разработку единой методологии мониторинга качества муниципальных услуг в

целом, реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований. Методология, содержащая ключевые ориентиры для всех муниципалитетов РФ, позволит определить единые подходы к разработке системы качества на муниципальном уровне и осуществлять сравнительный анализ развития территорий, их кластеризацию.

В области развития малого бизнеса

Большое внимание в Красноярске уделяется развитию малого бизнеса. Сегодня малый бизнес в городе – это более чем 6,7 тыс. предприятий, или 18% от общего числа зарегистрированных юридических лиц, и около 22 тыс. индивидуальных предпринимателей. Оборот малых предприятий в 2006 г. составил 106,1 млрд руб., для сравнения – оборот обрабатывающих производств крупных и средних предприятий составил 107,97 млрд руб.

Для поддержки малого бизнеса принята городская целевая программа на 2008-2009 гг. с объемом финансирования 30,1 млн. руб., создан бизнес-инкубатор для поддержки начинающих предпринимателей, проводится работа по информированию субъектов малого предпринимательства о формах государственной и муниципальной поддержки (через СМИ, банки, лизинговые, консалтинговые компании и т.д.). Субъекты малого предпринимательства активно участвуют в конкурсах на право заключения контрактов на оказание услуг и поставку продукции для муниципальных нужд.

Одним из механизмов муниципальной поддержки малого предпринимательства является компенсация части процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию инвестиционных проектов. В 2004 г. субсидию получило одно предприятие (субсидия – 0,35 млн. руб., объем инвестиций по реализованным проектам – 5,8 млн. руб.), в 2005 г. – 4 предприятия (субсидия – 3,1 млн. руб., объем инвестиций – 76,3 млн. руб.), в 2006 г. – 10 предприятий (субсидия – 4,45 млн. руб., объем инвестиций по проектам – 249,4 млн. руб.). В 2007 г. бюджетные средства на эти цели увеличены до 13 млн. руб.

Для дальнейшего развития малого бизнеса необходимо ускорение принятия нового Федерального Закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Закон о малом бизнесе был принят в России более 11 лет назад. С тех пор изменились и ситуация в стране, и малый бизнес, и ряд подходов государства к поддержке малых предприятий. В новом законе, с проектом которого органы местного самоуправления уже ознакомились, будет уточнено понятие «малый бизнес», введена классификация малых предприятий, подобная европейской, разграничены полномочия власти разных уровней.

В области межбюджетных отношений

Представляется необходимым пересмотреть законодательство в части формирования нормативов отчислений от налогов и сборов в местные бюджеты. Как показала практика реализации бюджетного законодательства, единые для всех муниципальных образований нормативы не могут быть приемлемыми, так как существующая методика не учитывает дополнительные расходы, связанные с реализацией функций административных центров регионов, которым является и г. Красноярск. Одним из вариантов решения проблемы может быть введение нормативов отчислений для краевых и областных центров.

Администрацией г. Красноярска разрабатываются предложения к органам государственного управления по данному вопросу.

Приложение 13

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения
(Город Минеральные Воды
Ставропольского края)

Город Минеральные Воды Ставропольского края был основан в 1878 г. в ходе строительства Ростово-Владикавказской железной дороги. Статус города получил в 1920 г. В следующем году Минеральным Водам исполнится 130 лет. Численность городского населения составляет 85,7 тыс. человек.

На сегодняшний день г. Минеральные Воды является главным транспортным узлом Ставропольского края, одним из крупнейших в южном федеральном округе. С 2006 г. в Минеральных Водах действует созданная уже по всем канонам 131-го Федерального закона городская муниципальная власть.

Ставропольский край наряду с Новосибирской областью первым на своей территории апробировал новый закон о местном самоуправлении. Участие в пилотном проекте имеет массу плюсов и минусов. Плюсы – быть первыми всегда хорошо: им выделяют деньги, на них больше обращают внимание. А минусы в том, что на первых отрабатываются все болевые точки.

С вступлением 131-Федерального закона в силу на территории Ставропольского края можно отметить, что для привлечения инвестиций это сыграло положительную роль, потому что сегодня инвестор готов напрямую разговаривать с городскими властями, минуя вышестоящие инстанции в краевых структурах. Сегодня можно смело заявить, что закон нужен, благодаря ему городская власть стала более открытой и может самостоятельно брать на себя бремя ответственных решений. Этих полномочий явно не хватало малым городам, что зачастую и тормозило их экономическое развитие.

Однако есть отдельные нюансы и шероховатости в действующем законодательстве. На сегодняшний момент не проработан механизм финансирования строительства инженерных коммуникаций и объектов социального назначения. Если до 01 января 2007 г. этот вопрос регулировался статьями Земельного Кодекса РФ и всю финансовую нагрузку возлагал на инвестора, что естественно вело к удорожанию квадратного метра жилья, то сейчас в связи с изменениями в статью 30.2 Земельного Кодекса и принятием Постановления Правительства Российской Федерации «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» на практике могут возникнуть определенные трудности с финансированием. Хотелось бы четче видеть механизм закладки в бюджеты разных уровней финансовых средств для подготовки инженерной инфраструктуры. Так же остро стоит вопрос об управлении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Например, г. Минеральные Воды, которому недавно был возвращен статус города краевого значения, в соответствии с действующим

законодательством является городским поселением. Действующее же законодательство уравнивает и городские и сельские поселения в вопросах распоряжения землей, отдавая этот вопрос в ведение муниципального района. Такой подход может ввести в заблуждение инвестора и, следовательно, оттолкнуть его.

Выход для муниципального образования г. Минеральные Воды видится двоякий. Первое – это возможность получения статуса городского округа. Проведение по этому вопросу референдума может не привести к желаемому результату, потому как ни один муниципальный район не откажется от города-донора добровольно. Город собирает около 2 миллиардов налогов в год, а городской бюджет составляет 120 миллионов руб. Необходимо предоставить возможность городскому поселению, имеющему численность населения свыше 80000 человек, стать городским округом по решению представительного органа или автоматически переводить в разряд городских округов города краевого значения. Второй путь более трудоемкий с точки зрения законотворчества. Требуются определенные уточнения в Земельный Кодекс. Нельзя подходить с одинаковыми стандартами к городскому поселению, ведущему самостоятельную инвестиционную политику, результатом которой станет укрепление позиций целого субъекта РФ и к сельскому поселению, живущему исключительно за счет бюджетных дотаций.

К сожалению, всевозможные выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований порождают в отдельных из них иждивенческие отношения. К чему работать на привлечение финансовых средств на территорию, если можно преспокойно жить на субсидии и дотации из районных бюджетов и бюджетов субъектов?! Бесспорно, есть ряд определенных муниципальных образований, которым дотации жизненно необходимы. Им просто не заработать в местный бюджет необходимых средств на нормальное существование муниципалитетов. Но, вместе с тем, есть муниципалитеты, которые хотят зарабатывать, пытаются это делать, но ограничены действующим законодательством. Возьмем, например, транспортный налог. На сегодняшний день этот налог является одной из доходных строк региональных бюджетов. Собирается он из рук вон плохо. По какой причине? По причине того, что в этом нет заинтересованности. Необходимо направить этот налог в местные бюджеты, будет существенно пополнена казна муниципалитетов. Собрать налог в небольшом населенном пункте проще, чем в целом по субъекту. И, самое главное, муниципалитеты будут в этом очень заинтересованы, а у жителей повысится гражданская ответственность.

Есть необходимость отметить также такую особенность нынешнего состояния дел с кадастровой оценкой земель. Муниципалитеты на сегодняшний день фактически отстранены от этого мероприятия. Межевание, оформление земельных участков, присвоение им кадастровых номеров производится на уровне субъекта. Это в корне неверно, порождает огромные очереди в соответствующих инстанциях, ведет к неудобству для наших жителей. Они, естественно, идут за помощью в городские и сельские администрации, а там вынуждены разводить руками, что не способствует укреплению доверия к власти.

Вопросов таких немало, и их необходимо решать сообща.

Приложение 14

Проблемы развития
местного самоуправления.
Пути и способы их разрешения
(Городской округ Похвистнево
Самарской области)

Одной из важнейших задач для муниципального образования является его развитие. Но в процессе реализации данной задачи возникает ряд трудностей, решение которых невозможно без вмешательства органов государственной власти:

1. В целях уменьшения степени износа объектов жилищно-коммунальной сферы разработана «Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры». Она предусматривает мероприятия по развитию важнейших сфер жизнеобеспечения городского округа, таких, как перспективное развитие жилищного строительства, социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства. Немаловажное значение имеет принятая в 2006 г. на городском уровне программы «Жилище», реализация которой предполагает приведение существующего жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, а также обеспечение доступности жилья и коммунальных услуг в соответствии с платежеспособным спросом населения. Но эффективность реализации данных программ невысока из-за отсутствия необходимого финансирования.

В настоящее время системы водоснабжения городского округа характеризуются высокой степенью изношенности, и вследствие этого на поддержание системы водоснабжения в работоспособном состоянии, в том числе на ликвидацию аварий, ежегодно тратится огромное количество финансовых средств.

Также с ростом городского округа и объемов потребляемой воды качество очистки стоков снижается и в настоящее время превышает предельно допустимую норму загрязняющих веществ в десятки раз. В целях прекращения дальнейшего загрязнения окружающей среды необходимо строительство новых очистных сооружений. Данная обстановка обусловлена тем, что в муниципальном образовании отсутствуют инвесторы, имеющие достаточное количество финансовых средств для повышения эффективности коммунального комплекса с целью увеличения эффективности работы жилищно-коммунальной отрасли, а значит, и его прибыльности.

Данная ситуация усугубляется малым финансовым оборотом ресурсо-снабжающих организаций и обслуживающих (специализированных) предприятий из-за крайнего износа объектов коммунальной инфраструктуры, требующих финансирования для экстренной модернизации действующей инфраструктуры. Сложность привлечения инвестора, в этом случае, заключается в том, что возвратность вложенных инвестиций, при малом финансовом обороте объектов коммунального комплекса, длительный процесс, который, возможно, затянется на 10-15 лет, вследствие того, что законодатель, жестко определяемыми законом нормами, закрепил только один

путь возврата капитальных вложений. А именно – развитие частно-государственного партнерства в сфере ЖКХ позволит решить часть существующих в настоящее время проблем, связанных со значительным износом основных фондов жилищно-коммунальной отрасли и острым дефицитом инвестиций.

2. В соответствии со статьей 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляют ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

Но до настоящего времени законодательством Российской Федерации не регламентирован порядок сбора сведений для информационных систем с предприятий и организаций коммунального комплекса о расположении сетей инженерно-технического обеспечения в границах городского округа, которые необходимо систематизировать в данной информационной системе. В связи с этим возникает ряд трудностей по сбору и документированию необходимых для внесения в информационную систему данных, что, в свою очередь, не позволяет органам местного самоуправления в полной мере осуществлять свои полномочия.

В целях устранения пробела законодательства необходимо дополнить статью 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации императивной нормой, регулирующей порядок сбора необходимых сведений, сроки их предоставления предприятиями, владеющими такими сведениями, а также обязательность направления измененных сведений органам местного самоуправления.

3. Как следует из отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме производится за счет собственника жилищного фонда, причем обязанность по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома распространяется на всех собственников помещений с момента возникновения права собственности на помещения в этом доме (ст. 154, 158).

Это означает, что после принятия жильцами решения о создании товарищества собственников жилья все проблемы, связанные с поддержанием многоквартирных жилых домов в надлежащем техническом состоянии, целиком и полностью ложатся непосильным бременем на собственников жилых помещений в нем.

Органам местного самоуправления лишь рекомендовано предоставлять управляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов (ст. 165 Жилищного Кодекса).

Вместе с тем, уже на протяжении нескольких десятков лет существует хроническое недофинансирование расходов на капитальный ремонт жилищного фонда. А возложение обязанности по восстановлению жилищного фонда на самих граждан, проживающих в многоквартирных домах и имеющих в большинстве своем низкий уровень доходов, повлечет за собой безвозвратную потерю имеющегося жилья,

снижению уровня жизни населения и рост социальной напряженности в обществе.

В данной ситуации необходимо разработать нормативный акт, который предусматривал бы доленое финансирование расходов по капитальному ремонту жилищного фонда за счет бюджетов всех уровней.

4. Градостроительный кодекс РФ, введенный в действие в 2004 г., строго и исчерпывающе определил круг полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. В отличие от ранее действовавшего Градостроительного кодекса РФ 1998 г. органы местного самоуправления не только не осуществляют контрольные функции, но еще и являются предметом проверок органов государственной власти. В действующий Градостроительный кодекс РФ не раз вводились изменения, но большая их часть направлена на снижение контрольных функций в области градостроительства и не позволяет обеспечить необходимый уровень качества строительства и безопасности объектов, в том числе и в процессе дальнейшей их эксплуатации.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ отмена выдачи разрешения на строительство ряда объектов не обеспечивает соблюдение застройщиками необходимых регламентов в процессе строительства.

Также, в соответствии с вышеуказанным законом, до 1 января 2010 г. не требуется получение разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, что может привести к серьезным последствиям как в процессе строительства, так и дальнейшей их эксплуатации. А это объекты жилищного строительства, то есть объекты пребывания людей.

В соответствии с нормами Градостроительного кодекса РФ из сферы влияния экспертизы и государственного строительного надзора выпали многие основные объекты жилищного и социального строительства: жилые дома до 3 этажей, включая блочные дома до 10 блоков; многоквартирные 3-этажные дома до 4-х секций; двухэтажные объекты капитального строительства, не предназначенные для проживания, с общей площадью до 1500 кв. м; двухэтажные производственные здания общей площадью до 1500 кв. м. Вопрос качества проектирования любых зданий и сооружений, связанных с массовым пребыванием людей, стоит очень остро. Именно от качества проектирования зависит качество строительства самих зданий и сооружений, их эксплуатационная надежность. Просчеты в проектировании таких объектов могут иметь самые тяжелые последствия, вести к гибели людей и значительным материальным потерям, свидетелями чего мы неоднократно становились в последние годы.

Упразднение функций государственного пожарного надзора за соблюдением застройщиками законодательства в процессе строительства, реконструкции или капитального ремонта объекта ведет не к повышению соблюдения требований законодательства, а наоборот, активизирует возникновение дополнительных материальных затрат и увеличение объемов работ, не предусмотренных проектом.

Таким образом, контрольные функции, которые являлись на сегодняшний день наиболее эффективными и действенными механизмами в сфере государственного регулирования градостроительной деятельности, отменены, что является недопустимым.

Приложение 15

Проблемы и стимулы развития производства в муниципальных образованиях (Город Брянск Брянской области)

Нынешний этап социально-экономического развития Российской Федерации характеризуется не только повышением уровня жизни населения, но и ростом его требований к работе органов муниципального самоуправления. В целом это вполне закономерный процесс, однако целый ряд объективных факторов делает выполнение этих требований всё более сложным и затратным делом. Так, например, быстрое увеличение количества личного автотранспорта вынуждает муниципальные образования принимать меры по повышению пропускной способности дорог, оптимизации и развитию существующей сети городских магистралей. Строительство дорог само по себе требует значительных затрат, однако их сооружение на уже застроенной территории ведёт к резкому удорожанию работ, в т.ч. за счёт необходимости предоставления нового жилья.

Точно так же муниципальные образования должны обеспечивать работу городского общественного транспорта, приводить в соответствие с современными требованиями лечебные и образовательные учреждения, решать проблему ветхого жилья и хронического недоремонта находящегося на их балансе жилого фонда, развивать и модернизировать инженерные сети и сооружения. Всё это требует больших, а по последним позициям и очень больших затрат. Для расселения жителей из признанного ветхим жилого фонда требуется минимум 1 млрд 860 млн руб., при этом надо иметь в виду, что статус ветхих эти дома получили в ходе обследования, проводимого ещё два десятилетия назад. Не будет преувеличением сказать, что начинающееся сейчас новое обследование вполне может удвоить эту сумму. Не менее значимые суммы требуется вложить в ближайшие 8-10 лет в реконструкцию и развитие городских систем водоснабжения и водоотведения, что позволит вывести их на новый уровень надёжности и экологической безопасности.

Вывод из сказанного предельно ясен – город Брянск, как и практически любое муниципальное образование, крайне заинтересован во всемерном увеличении доходной части своего бюджета, без которого решение насущных проблем его жителей является просто невозможным.

Анализ сложившейся ситуации позволяет выделить два основных направления этой проблемы. Первое из них достаточно традиционно, привычно и бесперспективно. Это бесконечные обращения в вышестоящие инстанции с просьбой о выделении дотаций, трансфертов и иных форм финансовой подпитки. Подобное положение бывает обусловлено объективными обстоятельствами, однако для большинства муниципальных образований эту ситуацию нельзя признать нормальной. Второе направление – это увеличение доходной части бюджета путём привлечения на территорию своего муниципального образования инвестиций, создания новых и модернизации уже имеющихся производств.

По этому пути тоже можно двигаться по-разному. Можно уповать на общий подъём промышленного производства в стране, ожидая, пока какой-ни-

будь инвестор сочтёт ваше муниципальное образование интересным для решения своих задач, увеличив тем самым имеющуюся налогооблагаемую базу. Надо, однако, понимать, что пассивное ожидание у моря погоды может привести муниципальное образование в разряд стагнирующих и бесперспективных, что резко снизит шансы на привлечение внимания каких-либо инвесторов. Успех в сегодняшней ситуации могут принести только активные наступательные действия, чётко ориентированные на формирование и всемерное пропагандирование позитивного имиджа муниципального образования, создание для потенциальных инвесторов наиболее благоприятного климата, продуманных и целенаправленных действий по устранению всех причин, препятствующих достижению наибольшей эффективности реализуемых инвестиционных проектов.

В этом плане большое значение имеет сам факт привлечения внимания федеральных средств массовой информации к инвестиционным инициативам муниципальных органов власти, формирование вокруг предлагаемых проектов позитивного общественного мнения и их активное лоббирование на всех уровнях. В качестве примера подобного подхода можно привести получивший большой резонанс проект создания Большого Иркутска, активно продвигаемый руководством этого сибирского города. Да, у этой идеи есть свои плюсы и минусы, однако она создала новый бренд Иркутска и уже получила поддержку со стороны Министерства экономического развития РФ.

В том же ряду стоит и предложенный Брянском проект комплексной застройки территории старого аэропорта площадью 235 гектаров, который был представлен первому вице-премьеру Медведеву и находится сегодня на рассмотрении в Правительстве РФ. Этот проект предусматривает сооружение 1,2 млн кв. метров жилья, строительство объектов социальной сферы общей площадью 280 тыс. кв. метров и полностью вписывается в рамки национального проекта «Доступное жильё». Брянское городское самоуправление возлагает на эту территорию большие надежды и уже сегодня активно работает над реализацией планов её застройки, особое внимание уделяя созданию необходимой инженерной инфраструктуры. За счёт кредитной линии Международного банка реконструкции и развития к будущей стройплощадке уже подведён канализационный коллектор, начата реконструкция городских очистных сооружений, производительность которых определена с учётом перспективной застройки.

Активная позиция органов местного самоуправления Брянска и практические действия по обустройству территории принесли свои плоды: план застройки старого аэропорта активно обсуждается в федеральных СМИ, вызывая не меньшее внимание, чем аналогичные проекты в Подмосковье, Екатеринбург, Чувашии, Ленинградской и Кемеровской областях. Предлагаемый проект уже сыграл свою положительную роль в привлечении внимания потенциальных инвесторов к городу, выведя его из информационного забвения последних лет.

Застройка территории старого аэропорта является не просто вполне реальным, но и очень эффективным мероприятием в силу целого ряда факторов. Достаточно сказать, что расположение этой площадки практически в центре города снимает пробле-

му транспортной доступности новой застройки, позволяя решить практически все возникающие вопросы путём реконструкции проходящих рядом магистралей. Не возникает также проблем ни с обеспечением жителей новых кварталов рабочими местами, ни с их проездом к месту работы. Дело в том, что многие крупные предприятия города, в т.ч. машиностроительные, электронной и пищевой промышленности, быстро наращивают сегодня объёмы производства и потребность в специалистах практически любой степени квалификации ощущается достаточно остро.

В этом плане предложенный Брянском проект принципиально отличается от ряда рассматриваемых сегодня в Правительстве, т.к. они предусматривают строительство очень удобных и современных новых муниципальных образований, жители которых должны будут ездить на работу за десятки километров. В связи с этим необходимо заострить внимание ещё на одной проблеме. По сложившейся практике ведущую роль в формировании доходной части муниципальных бюджетов играет налог на доходы физических лиц (НДФЛ), собираемый, как известно, по месту работы. Из этого следует, что все построенные в соответствии с подобными проектами города и иные муниципальные образования изначально обречены жить в условиях жесткого бюджетного дефицита, разрушительные последствия которого всем нам хорошо известны.

Оценивая перспективы тех или иных инвестиционных проектов, следует чётко разделять, какие вопросы могут быть решены на муниципальном и региональном уровнях, а для каких необходимо соответствующее решение федерального центра. Следует признать, что даже у таких крупных муниципальных образований, как областной центр, зачастую не хватает реальных возможностей для формирования на своей территории благоприятного инвестиционного климата. После того как решение практически всех вопросов, связанных с выделением земельных участков, перешло в ведение области, возможности Брянска в этом отношении ещё больше сузились. Особенно если речь идёт не о модернизации уже существующих производств, а о создании новых предприятий.

Объективно оценивая сегодняшнюю ситуацию, необходимо признать: максимум, что может обещать муниципалитет создающему новое промышленное предприятие инвестору – это подведение к нему новой дороги и подключение к водопроводной и водоотводящей сетям. Все остальные действия будут являться превышением полномочий или нецелевым расходованием бюджетных средств.

Анализ работы с инвесторами убедительно доказывает, что подлинный успех приходит там, где муниципальные и региональные власти действуют согласованно и целеустремлённо, чётко формулируя общие задачи и творчески подходя к их решению. Примером такого подхода является Тульская область, организовавшая в ноябре минувшего года экономический форум, в котором приняло участие более тысячи делегатов из 16 стран. На этом форуме прошли презентацию 145 проектов на сумму около 200 млрд руб., по его итогам были подписаны инвестиционные контракты на 90 млрд руб.

Не менее значимых успехов в этом направлении достигла Калужская область, целенаправленно проводящая работу по привлечению на свою террито-

рию крупного западного капитала. Так, например, на реализацию проекта строительства автозавода «Фольксваген» мощностью 115 тысяч машин в год в областном бюджете предусмотрено выделение около 2 млрд руб. в течение ближайших 3 лет. Кроме того, регион намерен предоставить участникам проекта 12-летний мораторий на налог на имущество и льготы по транспортному налогу. Безусловно, это хорошие стимулы для любого инвестора, однако, как я уже говорил, решать эти вопросы можно только на региональном уровне. Судя по всему, калужане не останавливаются на достигнутом, уверенно развивая свой успех. Достаточно сказать, что рядом с площадкой автозавода уже зарезервировано 400 гектаров земли для создания технопарка «Грабцево», готовится создание технопарка «Калуга-Юг» площадью 130 гектар, где будет работать одна из голландских компаний.

Столь же последовательно они работают над решением кадровых проблем, в том числе для сельского хозяйства. В этом плане важное значение придается трудовой миграции, областная программа развития которой предусматривает приезд в область до 2012 г. 41 тысячи иностранных граждан. Значительная часть из них будет работать в сельском хозяйстве, поэтому трудно переоценить роль муниципальных образований в закреплении этих кадров путём предоставления им временного, а затем и постоянно-го жилья.

Существует ещё один аспект взаимоотношений муниципального и регионального уровней власти, прямо влияющий на степень активности муниципалитетов в реализации различных инвестиционных проектов. Речь идёт о нормативах отчислений от собираемых на территории муниципального образования различных налогов. Весомая часть местных бюджетов формируется за счёт НДФЛ, который сам по себе не слишком эффективно стимулирует привлечение современных высокотехнологичных производств. С точки зрения муниципального финансиста, самое автоматизированное и компьютеризированное предприятие с многомиллионным оборотом – не очень полезный для бюджета объект, т.к. количество работающих на нём исчисляется всего лишь десятками человек, а от налога на прибыль этого предприятия муниципальной казне может вообще ничего не достаться (про НДС в данном случае и вспоминать не стоит).

Именно это и происходит последние три года в регионе – 100%-ное перечисление собранного на территории г. Брянска налога на прибыль в областной бюджет. Не будет преувеличением сказать, что единственным позитивным моментом от такого «распределения» является его стабильность – не было, нет, и, видимо, не будет. Чтобы оценить, почему даже здесь можно найти позитив, приведем нормативы отчислений по другим налогам за последние 3-4 года. В 2004 г. в городской бюджет направлялось 73,8 проц. собранных НДФЛ, в 2005 г. – 30%, в 2006 г. – 37,5%, в 2007 г. – 42%. Налог на имущество предприятий: 2004 и 2005 гг. – 50%, 2006 г. – 0%; 2007 г. – 20%. Понятно, что в этих условиях обещать что-либо потенциальному инвестору не просто сложно, но и небезопасно, т.к. вполне может сложиться ситуация, когда город окажется должником подписавшего инвестиционное соглашение предпринимателя. Для полноты картины сюда же следует прибавить и ста-

бильный на протяжении последних лет ноль отчислений от транспортного налога, хотя нагрузка на дороги областного центра самая высокая в регионе.

Брянское городское самоуправление не раз ставило эти вопросы и перед руководством Брянской областной администрации, и перед депутатами Брянской областной Думы. К сожалению, на региональном уровне пока преобладают подходы, ориентированные на поддержание равной бюджетной обеспеченности всех муниципальных образований, что на практике означает продолжение перекачивания средств от одних к другим. Подобное нивелирование явно не способствует активности многих муниципальных образований в плане создания новых производств и поиска дополнительных источников наполнения доходной части своих бюджетов.

Но даже в этих условиях впервые за последние десятилетия в Брянске был сформирован профицитный бюджет, позволивший широким фронтом приступить к решению насущных вопросов благоустройства, развития инфраструктуры и реконструкции всего городского хозяйства.

Говоря об инвестиционных процессах, нельзя обойти вниманием и роль государства, оказывающего на них самое непосредственное влияние. Это воздействие очень многообразно – от действующего законодательства до стимулирования обновления основных фондов, от таможенных пошлин до тарифов на энергоносители, от планов регионального развития до основных направлений использования имеющихся финансовых ресурсов. Масштаб этого воздействия зачастую измеряется десятками миллиардов руб. и затрагивает целые отрасли, но все эти процессы так или иначе замыкаются на вполне конкретные регионы и муниципальные образования. Многие аналитики отмечают, что сегодня у нас сложилась во многом уникальная ситуация: в стране множество требующих решения проблем и ещё больше свободных средств, ищущих себе применения; роль государства в экономике весьма велика, однако по многим направлениям отраслевого и регионального развития чёткие ориентиры на перспективу так и не выработаны. С полным основанием к этому можно добавить уже ставшее привычным внесистемное, точечное решение наиболее острых вопросов, следствием которого зачастую становятся новые проблемы.

К примерам такого рода можно отнести запрет использовать при сооружении жилых домов средства дольщиков, что очень скоро обернулось финансовым кризисом в строительстве и очередным удорожанием жилья. Да, наиболее крупные застройщики сумели найти приемлемые решения, в том числе благодаря выпуску собственных облигаций (в 2006 г. выпущено 12 облигационных займов более чем на 19 млрд руб.). В то же время основная часть мелких и средних застройщиков, с которыми в основном и работает большинство муниципалитетов, по-прежнему балансирует на грани выживания. Следует, конечно, признать, что в целом укрупнение строительных компаний является закономерным и по большому счёту позитивным процессом, однако пока налицо его негативная сторона – явный недостаток эффективных и финансово благополучных строительных предприятий в большинстве муниципальных образований. А за этим стоят явно недостаточные для реализации национального проекта темпы жилищного строительства, застой во внедрении новых строи-

тельных технологий, отсутствие значимых инвестиций в индустрию строительных материалов.

Не менее остро стоят сегодня и энергетические проблемы, которые всё чаще являются тормозом на пути развития муниципальных образований и расположенных на их территории промышленных объектов. Речь идёт не только об ограниченной мощности уже имеющихся трансформаторных подстанций и электрических сетей, но и об их техническом состоянии. Хорошо известно, что износ основной части оборудования в электроэнергетике приближается к критической черте, за которой уже никто не сможет гарантировать сколь-нибудь устойчивого энергоснабжения. Бесспорно, что отечественная энергетика нуждается в больших, можно сказать, огромных инвестициях, объём которых, по оценкам Минпромэнерго и РАО «ЕЭС», должен составить до 2020 г. минимум 420 млрд долларов. Однако ни планирующие новое строительство муниципалитеты, ни приходящие на их территорию инвесторы не могут ждать решения всех проблем энергетиков даже в границах отдельно взятого региона.

В связи с этим вполне уместен вопрос: что мешает развитию малой энергетики, способной обеспечить электроэнергией целые кварталы и предприятия? Более высокая стоимость киловаттчаса? Но прямым следствием огромных инвестиций в энергетику неизбежно станет именно рост энерготарифов. Отсутствие необходимой технической базы? Но подобные установки уже давно выпускают и в нашей стране, и за рубежом. Инерция мышления, давление «больших» энергетиков, выдающих в новичках угрозу своему монополизму? Следует, видимо, признать, что основная проблема заключается именно в этом. И чем скорее все мы сумеем преодолеть это препятствие, тем быстрее сможем достичь новых рубежей развития наших муниципальных образований.

Говоря о необходимости масштабных инвестиций в экономику нашей страны, нельзя не вспомнить послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2008-2010 гг.», положившее конец многолетним спорам о целесообразности практического использования финансовых ресурсов государства. Впервые в документе такого уровня однозначно сказано о необходимости госинвестиций в развитие транспортной инфраструктуры, энергетики, ряда промышленных отраслей. Названы и инструменты реализации этого курса – Банк развития, Инвестфонд и Российская венчурная компания. С точки зрения перспектив развития муниципального образования наибольший интерес вызывает концепция Банка развития, деятельность которого будет регламентироваться федеральным законом, находящимся в настоящее время в Государственной думе. Уверен, что деятельность Банка развития по финансированию долгосрочных инфраструктурных и инновационных проектов и поддержке малого и среднего бизнеса (путем рефинансирования кредитующих его банков) окажет своё положительное влияние как непосредственно на муниципальные образования, так и на действующие на их территории бизнес-сообщества. Об этом же говорят и высказанные на IV Красноярском экономическом форуме первые оценки его деятельности, согласно которым до 2011 г. Банк развития вложит в различные проекты около 35 млрд долларов.

Следует учесть, что при реализации многих проектов средства банка будут играть роль катализатора бизнес-процессов, т.е. за каждым рублём госинвестиций последует 3-5 рублей частных вложений, для которых банк создаст своеобразную стартовую площадку. В связи с этим напрашивается ещё один вопрос – необходимость создания механизма эффективного контроля финансовой деятельности Банка развития. Так как одной из значимых его функций будет поддержка малого и среднего бизнеса, представляется вполне логичным, чтобы в состав наблюдательного совета банка входили представители «Деловой России» и других объединений российских предпринимателей.

Стимулирование развития промышленного производства в современных условиях является многоплановой и достаточно сложной задачей, для успешного решения которой нужны совместные действия всех уровней власти – муниципальной, региональной и федеральной. В полной мере это относится и к сфере трудовой миграции, явные перекосы и недоработки в которой видны сегодня невооружённым взглядом. Отрадно, что государство начало наводить здесь порядок, поставив преграду на пути стихийной миграции. Однако исключительно запретительными мерами эту проблему не решить, т.к. растущей экономике России требуются сотни тысяч и миллионы рабочих рук, которые в условиях нынешней демографической ситуации могут появиться только из-за рубежа.

Не будет преувеличением сказать, что сегодня одним из условий успешности любого значимого проекта является его обеспеченность рабочей силой, в т.ч. и иностранной. В качестве примера можно привести Тверскую область, в которой около 20 инвестиционных проектов общей стоимостью свыше 20 млрд руб. начали «зависать» из-за явного недостатка рабочих рук. Для решения этой проблемы в Твери была разработана программа привлечения на постоянное место жительства нескольких тысяч соотечественников и граждан стран СНГ, однако очень скоро стало ясно, что целый ряд финансовых и правовых вопросов невозможно решить без прямой поддержки федерального центра.

Значимость этой проблемы всё больше начинает ощущать и наш город, ещё с дореволюционных времён бывший одним из центров отечественного транспортного машиностроения. В конце минувшего века эта отрасль находилась в упадке, однако подъём российской экономики очень быстро показал, что значит транспорт, и в первую очередь железнодорожный, для наших просторов. Между тем износ парка подвижного состава составляет сегодня 60-80 процентов, что делает чрезвычайно актуальным его ускоренное обновление. По существующим оценкам, объём отечественного рынка продукции транспортного машиностроения составил в минувшем году 150 млрд руб., что делает его чрезвычайно привлекательным как для российских, так и для зарубежных компаний. Бесспорным лидером в этой сфере является «Трансмашхолдинг», оборот которого в минувшем году превысил 2 млрд долларов при ежегодных темпах роста объёмов производства в 30-40%.

Для Брянска перспективы развития «Трансмашхолдинга» имеют особое значение, т.к. в городе находятся два его предприятия – «Брянский машиностроительный завод», выпускающий тепловозы и ва-

гоны, и «Бежицкий сталелитейный завод» – крупнейший поставщик стального вагонного литья. Эти предприятия сейчас находятся в фазе быстрого подъёма, ежегодно наращивают объёмы производства, успешно осваивают выпуск новой продукции. Достаточно сказать, что две трети объёма промышленного производства всей Брянской области составляет сегодня продукция этих двух предприятий. Соответственно весом их вклад и в формирование доходной части муниципального и регионального бюджетов.

Вполне очевидно, что всё вышеперечисленное не может позволить нам оставаться равнодушными к перспективам развития БМЗ и БСЗ. Анализ ситуации показал, что основным определяющим фактором для Брянского машиностроительного завода стал сегодня дефицит рабочей силы, существенно сдерживающий рост объёмов производства. Для сталъзавода эта проблема станет во весь рост после пуска третьего литейного цеха, прошедшего коренную модернизацию по лучшим европейским стандартам. Существуют также вопросы с энергоснабжением нового производства, однако пути их решения в настоящее время уже определены.

Подводя итог, можно констатировать, что перспективы существенного пополнения муниципальной казны связаны сегодня с кадровыми проблемами этих предприятий, решить которые крайне сложно без привлечения трудовых мигрантов. При этом надо учитывать, что все мы заинтересованы в их стабильной работе, обеспечить которую без предоставления благоустроенного временного или постоянного жилья не представляется возможным. Решить этот вопрос сегодня не в состоянии ни «Трансмашхолдинг», вкладывающий огромные средства в реконструкцию своих заводов, ни Брянское городское самоуправление. Напрашивается вполне закономерный вывод – учитывая стратегическую важность обновления локомотивного и вагонного парка страны, решать эту задачу следует с помощью целевых государственных инвестиций в рамках национальной миграционной программы. Брянское городское самоуправление, в свою очередь, готово принять участие в решении этого вопроса, внося таким образом реальный вклад в развитие производства на территории своего муниципального образования.

Приложение 16

Проблемы развития местного самоуправления.
Пути и способы их разрешения
(Городской округ Ногликский
Сахалинской области)

Система местного самоуправления в Российской Федерации основывается на статьях Конституции Российской Федерации, гарантирующих его самостоятельность и отделение от системы государственной власти. В частности, статьей 12 Конституции местное самоуправление не только признается, но и гарантируется государством. Из этого следует, что государство обязано обеспечить необходимые условия для развития местного самоуправления, призванного решать вопросы местного значения.

Вместе с тем, еще в апреле 2002 г. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Соб-

ранию отметил, что одной из существенных причин неразвитости местного самоуправления является «нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что – органы местного самоуправления».

Поэтому, очевидно, неслучайно Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ изменил не только основы организации местного самоуправления, но и основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Понятно, что эффективная реализация принципа самостоятельности предполагает наличие у органов местного самоуправления специальных полномочий, позволяющих непосредственно решать вопросы в интересах населения муниципального образования или принимать участие в разработке и принятии решений органами государственной власти в тех случаях, когда такие решения влияют на интересы и полномочия органов местного самоуправления.

Фактически же государство понятие «самостоятельности» восприняло буквально, «предоставив» органам местного самоуправления самим решать все вопросы на местах, включая, зачастую, и проблемы, относящиеся к государственным полномочиям (как тут не вспомнить социальную напряженность, связанную с финансированием льгот, установленных государством для отдельных категорий населения в сфере ЖКХ, транспорта и др.). То же можно сказать и о проблемах жилищно-коммунального хозяйства в целом.

Представляется, что местное самоуправление должно основываться на трех составляющих:

- 1) нормативно-правовая база, объективно регулирующая, в том числе, и вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 2) реальная финансовая обеспеченность и самостоятельность;
- 3) кадровая обеспеченность муниципалитетов (включая и подготовку квалифицированных специалистов).

Причем, эти три блока, как показала практика, настолько взаимосвязаны, что их нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Например, отсутствующая или имеющая пробелы нормативная база в отрицательном плане влияет на финансово-экономическую сторону функционирования муниципалитетов и, как следствие, на возможность качественно исполнять свои полномочия; наличие или отсутствие финансов позволяет или не позволяет решать экономические и (или) социальные проблемы, а также приглашать (готовить) квалифицированные кадры; уровень подготовленности кадров влияет и на эффективность работы муниципалитетов во всех сферах их полномочий, и на качество принимаемых управленческих решений, и на качество принимаемых нормативных правовых актов.

И если второй и третий вопросы органы местного самоуправления потенциально могут решать сами (расширять налогооблагаемую базу, улучшать собираемость налогов и иных платежей в местные бюджеты; направлять кадры на повышение квалификации или готовить их на перспективу, оплачивая обу-

чение), то для решения первого вопроса (главным образом для продуманного перечня вопросов местного значения и объективного распределения собираемых доходов) органы местного самоуправления могут только вносить предложения, надеясь, что федеральная или региональная власть их услышит и устраним пробелы в законодательстве или откорректирует имеющиеся нормы, негативно сказывающиеся на функционировании местного самоуправления.

Базовый Федеральный закон 2003 г. перечень вопросов местного значения существенно расширил. Надо заметить, что этот перечень постоянно корректируется, и, представляется, не всегда продуманно.

Так, помимо прочих, к числу вопросов местного значения применительно к городскому округу были отнесены:

- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и другие.

Представляется, что эти вопросы к вопросам местного значения можно отнести с большой натяжкой.

К тому же и практическая реализация ряда полномочий не совсем понятна или представляется маловероятной.

В частности, это касается полномочий органов местного самоуправления при участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, отнесенного к перечню вопросов местного значения с 01.01.2007 г.

В Федеральных законах «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 № 114-ФЗ и «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 № 35-ФЗ имеется только общая ссылка на участие органов местного самоуправления в противодействии соответствующей деятельности. А в чем конкретно должно заключаться это участие, федеральный законодатель умолчал. А между тем, прокуратура района уже направляет запросы и требует представления информации о том, как исполняется это полномочие.

Или взять вопрос создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований.

Уже из текста явно усматривается необходимость существенного объема финансирования из местного бюджета не только процесса создания такой службы, но и ее последующего содержания (включая матери-

ально-техническое обеспечение, комплектование штата, его обучение, тренировки и т.п.).

Понятно, что подавляющему большинству муниципальных образований, и наш округ в этом плане не исключение, такая финансовая нагрузка не под силу.

В этой связи не может не возникнуть вопрос: а не лучше ли создать единую федеральную систему, которая бы занималась этими вопросами, а не дробить полномочия, оставляя, по существу, муниципальный уровень в этом отношении без надлежащей оперативной защиты?

Если называть вещи своими именами, государство переложило на местное самоуправление решение своих задач, при этом ни в материальном, ни в финансовом плане их не обеспечив.

С другой стороны, если государство законодательным путем наделило органы местного самоуправления определенными полномочиями, то было бы логично предположить, что для их выполнения будут созданы (предоставлены) соответствующим образом отраженные в законах условия (возможности), предполагающие наличие у органов местного самоуправления собственных материальных и финансовых ресурсов в размерах, достаточных для реализации их полномочий.

Но государство пошло по другому пути.

В теории самостоятельность местных бюджетов обеспечивается собственными источниками доходов и правом определять направления их использования и расходования. Собственные доходы – это, в основном, закрепленные законом доходные источники и отчисления по регулирующим доходным источникам. Но реальную независимость местному бюджету могут гарантировать только закрепленные доходы, так как они устанавливаются на длительный срок. Регулирующие же доходы периодически пересматриваются органами государственной власти Сахалинской области и могут изменяться в любую сторону путем повышения или снижения нормативов отчислений в бюджет субъекта Российской Федерации.

Это в полной мере относится и к бюджету муниципального образования «Городской округ Ногликский».

Для примера. В 2005 г. округом получено 2 млрд 182 млн руб. доходов, но в муниципальном образовании осталось только 218 млн. руб., что составило 10 % от общей суммы доходов. В то же время безвозмездные поступления из областного бюджета за год составили примерно 117 млн руб.

В 2006 г. доходы составили уже 2 млрд 681 млн. руб., а муниципалитету осталось лишь 233 млн., или 8,7 % от общей суммы доходов. Безвозмездные поступления из областного бюджета составили порядка 179 млн. руб.

Тогда какой смысл муниципалитету увеличивать доходы? Чтобы потом выпрашивать деньги в администрации области?

Другой момент. Важнейшим источником доходов местного бюджета являются местные налоги, право устанавливать которые предоставлено органам местного самоуправления Конституцией Российской Федерации, налоговым и бюджетным законодательством.

Но согласно бюджетному законодательству по стопроцентному нормативу в местные бюджеты зачисляются доходы только по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, а эти налоги в

структуре доходов местных бюджетов в настоящее время мало что решают.

Так, в 2005 г. поступления от этих налогов в бюджет городского округа составили 5 млн 838 тыс. руб. и 141 тыс. руб. соответственно. Их доля в общей сумме доходов составила 2,7%.

В 2006 г. – 4 млн 853 тыс. руб. и 160 тыс. руб. Доля в общей сумме доходов – 2,2 %.

О какой финансово-экономической основе местного самоуправления можно говорить в подобной ситуации?

Самое интересное, что все, вроде бы, понимают, если хотите, экономическую абсурдность такого рода межбюджетных «взаимоотношений», соглашались с этим, но кардинально ничего не меняется. Неужели и здесь нужно ждать указаний Президента России, хотя он уже заметил, что «государственная власть, учитывая расходные полномочия муниципальных образований, могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчисления от регулируемых налогов»?

Таким образом, несмотря на законодательное определение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, реально собственными бюджетными ресурсами мы почти не обладаем. Для создания действительно самостоятельной системы местных бюджетов необходим правовой механизм реализации этого принципа, федеральные гарантии их выполнения, которые нужно подкрепить возможной ответственностью за неисполнение предписаний закона.

Приложение 17

Информационно-аналитический отчет
«Главы городов-столиц субъектов РФ
(мэры) в материалах СМИ»
(апрель 2007)

Тема исследования

Анализ основных параметров информационного поля глав городов-столиц субъектов РФ.

Цель исследования

Определить количественные и качественные параметры информационного поля наиболее информационно-активных глав городов-столиц субъектов РФ. Сравнить информационную активность мэров РФ.

Методика исследования

Отчет является результатом анализа информации из более 3000 открытых источников (печатные СМИ, радио, ТВ, информационные агентства и интернет-ресурсы) на основе информационно-аналитической системы «Медиалогия».

Сводные медиа-рейтинги глав городов-столиц субъектов РФ

ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ по центральному СМИ

1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижний Новгород) (117 сообщений)
2. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (116)
3. Донской Александр Викторович (Архангельск) (92)
4. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (59)
5. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (57)
6. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (39)
7. Тархов Виктор Александрович (Самара) (35)
8. Кузьмин Дмитрий Сергеевич (Ставрополь) (32)

9. Фомин Александр Германович (Иваново) (31)
10. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (28)
ТОП-15 центральных СМИ, пишущих о главах городов-столиц субъектов РФ
1. ИА Regnum (336 сообщений)
2. РИА Новости # Горячая линия (32)
3. Dr.ru (26)
4. Агентство Национальных Новостей # Новости (22)
5. Коммерсант (21)
6. Inpov.ru # Деловые новости (21)
7. Центр экстремальной журналистики (cjes.ru) (20)
8. Полит.Ру # Новости (19)
9. ИТАР-ТАСС (ЕНА) (18)
10. Деловая газета «Взгляд» (18)
11. Альянс Медиа # Лента предпринимательских новостей (17)
12. Независимая газета (16)
13. Общая газета.ру (16)
14. NEWSru.com (15)
15. Эхо Москвы # Новости (14)

ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ по региональным СМИ

1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижегород) (458)
2. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (257)
3. Донской Александр Викторович (Архангельск) (241)
4. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (233)
5. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (192)
6. Тархов Виктор Александрович (Самара) (154)
7. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (124)
8. Сметанюк Сергей Иванович (Тюмень) (118)
9. Евланов Владимир Лазаревич (Краснодар) (107)
10. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (102)

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов-столиц субъектов РФ

1. Нижегородское телеграфное агентство (НТА) (131 сообщений)
2. Regions.ru (99)
3. ИА «ВолгаИнформ» (87)
4. РИА Кремль (76)
5. URA.ru (76)
6. KNEWS (73)
7. ИА НТА Приволжье (63)
8. Вечерний Челябинск (55)
9. ИА «СЕВЕРИНФОРМ» (55)
10. Uralweb.ru (54)
11. ИА 7 новостей (50)
12. ИА Росбалт-север (50)
13. Краснодарские известия (49)
14. Архангельские новости (45)
15. ИА «ЮГА.РУ» (41)

Анализ информационной активности центральных СМИ по отношению к ТОП-10 главам городов-столиц субъектов РФ в феврале-апреле 2007 г.

Вадим Булавинов (Нижегород)

Всего сообщений: 276
 Конфликтных: 26
 Сообщений, в которых он играет главную роль: 56
 Сообщений позитивного характера: 6
 Сообщений негативного характера: 1
 Сообщений с прямой речью: 28
 Сообщений с пересказом прямой речи: 17

Валерий Шанцев:

Всего сообщений: 723

Конфликтных: 35

Сообщений, в которых он играет главную роль: 145
 Сообщений позитивного характера: 3
 Сообщений негативного характера: 4
 Сообщений с прямой речью: 72
 Сообщений с пересказом прямой речи: 60.

В исследуемый период наибольшая информационная активность центральных СМИ в отношении Вадима Евгеньевича Булавина зафиксирована в конце марта-апреле. Поводом к этому послужило проведение в Нижнем Новгороде «марша несогласных» и последующие обращения ряда правозащитников к руководству США и Евросоюза с предложением запретить въезд в эти страны ряду российских чиновников:

Ведомости, 20.03.07, «Не пускают к Минину»

Чтобы не допустить «Марша несогласных», власти предпринимают экстраординарные меры. Против акции выступила местная епархия, а на улице, по которой должен был пройти марш, начались работы по перекладке водовода.

... мэрия предложила далекий от центра маршрут в Канавинском районе. На площади Минина 24 марта пройдет фестиваль «Город мастеров», где 3000 старшеклассников представят свои поделки, объяснил мэр Вадим Булавинов. А накануне, по его словам, архиепископ Нижегородский и Арзамасский Георгий выразил недовольство тем, что «несогласные» используют для своих выступлений площадь, где расположен храм Иоанна Предтечи.

Новая газета, 26.03.07, «Нижегород сделали ниже»

Репортаж из осажденного города, в котором разогнали «Марш несогласных».

«Марш несогласных», который должен был пройти в субботу в Нижнем Новгороде, грубо разогнали милиция и ОМОН. ...

По данным «Новой», возмущенный ситуацией Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин позвонил мэру города Булавинову с вопросом о том, что происходит в городе. Получив ответ, мол, ничего особенного, Лукин порекомендовал Булавинову выйти из кабинета, дойти до площади Горького и разогнать ОМОН.

Коммерсант, 20.04.07, «Несогласные нагуливают политический вес»

...обращениями в Генпрокуратуру «Другая Россия» не ограничатся. Ее лидеры подписали обращение к властям США и стран Евросоюза с требованием запретить въезд в эти государства ответственным за разгон «Маршей несогласных» в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде чиновникам. «Невыездными» предлагается сделать главу МВД Рашида Нургалиева, главнокомандующих войсками РФ Николая Рогожкина, мэра Москвы Юрия Лужкова, губернатора Санкт-Петербурга Валентину Матвиенко и мэра Нижнего Новгорода Вадима Булавинова....

Помимо этого, интерес центральных СМИ вызвали комментарии Вадима Булавина в отношении действий главы районной администрации Нижнего Новгорода Николая Сатаева:

Новые известия, 20.03.07, «В казино на бульдозере»

Нижегородский чиновник усмирлял непокорных с помощью тяжелой техники.

Прокуратура Канавинского района Нижнего Новгорода возбудила уголовное дело в отношении главы администрации района Николая Сатаева. В конце января чиновник устроил показательный снос бульдозером зала

игровых автоматов, расположенного в жилом доме. В свое оправдание Николай Сатаев заявил, что воплотил в жизнь «позицию президента страны».

...Непосредственный начальник Николая Сатаева, мэр города Вадим Булавинов неоднократно заявлял, что поддерживает решительные действия своего подчиненного. «Можно говорить о том, что Сатаев преувеличил свои полномочия, но мер воздействия к нему я применять не буду», – сообщил «Новым Известиям» Вадим Булавинов. Бульдозерную атаку Сатаева Вадим Булавинов охарактеризовал, как «попытку восстановить закон», на которую прокуратура почему-то отреагировала уголовным делом.

Петр Пимашков (Красноярск)

Всего сообщений: 242

Конфликтных: 36

Сообщений, в которых он играет главную роль: 15

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 24

Сообщений с пересказом прямой речи: 30

Александр Хлопонин

Всего сообщений: 865

Конфликтных: 116

Сообщений, в которых он играет главную роль: 116

Сообщений позитивного характера: 10

Сообщений негативного характера: 5

Сообщений с прямой речью: 143

Сообщений с пересказом прямой речи: 69.

Наибольший всплеск активности центральных СМИ в отношении Петра Ивановича Пимашова приходится на конец марта-начало апреля. Информационным поводом, послужившим этому всплеску, явилось убийство ребенка в Красноярске:

НТВ#Сегодня, 30.03.2007, «Убийство девочки в Красноярске»:

обнаруженная накануне погибшая девочка это Полина Малькова. Ребенка искали с 19 марта. Она пропала во время прогулки во дворе дома. Уголовное дело сегодня уже переквалифицировано со статьи «Похищение человека» на статью «Убийство».

. ПЕТР ПИМАШКОВ (глава администрации г. Красноярск): Мы задумались, и, естественно, будут приняты конкретные меры, направленные на то, чтобы безопасность в городе, конечно, укреплялась. Эта трагедия, ну, вы видите, у нас 5 ребятишек, которые погибли, вот сейчас эта трагедия. Я думаю, пройдет не столь много времени, но этот преступник встанет перед судом.

Вторым информационным поводом, вызвавшим повышенный интерес СМИ явились выборы в Законодательное собрание Красноярского края, участие в которых во главе списка партии «Единая Россия» принимал Петр Пимашков:

Время новостей, 13.04.07, «Зовите их «Единая Россия»

Крупные финансово-промышленные группы поделят парламент укрупненного Красноярского края.

В воскресенье, 15 апреля, в объединенном с Таймыром и Эвенкийей Красноярском крае пройдут первые выборы в законодательное собрание. Относительно тихая кампания с заведомым доминированием «Единой России» под конец оживилась возбуждением уголовного дела против «Союза правых сил» и отказом двух партий от соглашения о честных выборах. Правда, на исход выборов это вряд ли повлияет – «Единая Россия», включившая в список представителей всех контролирующих регион крупных финансово-промыш-

ленных групп, значительно опережает своих конкурентов, среди которых, впрочем, нет реальных противников власти. А главный оппонент власти – известный бизнесмен Анатолий Быков не сумел зарегистрировать партийный список и баллотируется в депутаты как простой одномандатник.

...Позиции «Единой России» в регионе устойчивы, учитывая поддержку губернатора Александра Хлопонина, спикера законодательного собрания Александра Усса и мэра Красноярска Петра Пимашкова. Кампания единороссов была направлена исключительно на реализацию инерционного сценария. Универсальная для всех регионов проблема для «Единой России» в том, что на партию власти вешается ответственность за все, происходящее в том или ином регионе. Также распространенной проблемой стало перетягивание голосов к «Справедливой России».

Александр Донской (Архангельск)

Всего сообщений: 449

Конфликтных: 114

Сообщений, в которых он играет главную роль: 54

Сообщений позитивного характера: 5

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 23

Сообщений с пересказом прямой речи: 28

Николай Киселев

Всего сообщений: 182

Конфликтных: 21

Сообщений, в которых он играет главную роль: 9

Сообщений позитивного характера: 3

Сообщений негативного характера: 1

Сообщений с прямой речью: 11

Сообщений с пересказом прямой речи: 14

На протяжении всего рассматриваемого периода основной темой освещения в центральных СМИ Александра Донского являлось уголовное дело, возбужденное против мэра Архангельской прокуратуры. Пик активности СМИ пришелся на февраль:

Новая Газета, 19.02.07, «В ПОНЕДЕЛЬНИК, КОГДА ВЫЙДЕТ ЭТОТ НОМЕР ГАЗЕТЫ, МЕНЯ, ВИДИМО, ОТСТРАНЯТ ОТ ДОЛЖНОСТИ И АРЕСТУЮТ»

Памятка для кандидатов в президенты России

Мэр Архангельска, решивший выдвинуть свою кандидатуру на пост президента России, рассказал в редакции «Новой газеты», как его уничтожают.

Александр Донской, 36-летний мэр трехсоттысячестысячного Архангельска, избранный на эту должность два года назад, скорее всего, ее покинет. После того как мэр объявил о намерении выдвинуть свою кандидатуру на пост президента России, губернатор области Киселев с помощью прокуратуры и милиции и с благословения Кремля начал операцию по удалению Александра Донского с политического поля, и желательно – в тюрьму.

НТВ#Сегодня, 19.02.07, «Предъявлены обвинения мэру Архангельска Александру Донскому»

Сегодня мэр Архангельска стал обвиняемым сразу по трем статьям УК. Александр Донской дал подписку о невыезде. Донского обвиняют в подделке диплома о высшем образовании и попытке использовать этот документ для поступления в другой вуз, а также в незаконном предпринимательстве. Прокуроры говорят, что мэр без проведения экспертизы подписал разрешение на строительство торгового центра.

На протяжении марта и апреля информационный фон в основном, также был связан с уголовным

процессом против Александра Донского, хотя и не имел ярко выраженных пиков.

Владимир Городецкий (Новосибирск)

Всего сообщений: 149

Конфликтных: 2

Сообщений, в которых он играет главную роль: 6

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 29

Сообщений с пересказом прямой речи: 11

Виктор Толоконский

Всего сообщений: 330

Конфликтных: 23

Сообщений, в которых он играет главную роль: 25

Сообщений позитивного характера: 7

Сообщений негативного характера: 2

Сообщений с прямой речью: 35

Сообщений с пересказом прямой речи: 14

В рассматриваемый период времени в центральных СМИ по отношению Владимиру Городецкому высокой информационной активности зафиксировано не было. Видимые на графике пики связаны с плановой деятельностью мэра и носят ситуационный характер. Ниже приводится краткое описание наиболее выделяющихся информационных поводов:

15 февраля – Владимир Городецкий принял участие в заседании глав городов Сибири и Дальнего востока. Главным вопросом этого заседания стало обсуждение национального проекта «Доступное жилье»;

19 апреля – Владимир Городецкий провел заседание консультативного Совета общественности по вопросам семьи женщин и детей;

24 апреля – Владимир Городецкий выразил соболезнования родным и близким первого президента России Б.Н. Ельцина в связи с его кончиной.

Аркадий Чернецкий (Екатеринбург)

Всего сообщений: 107

Конфликтных: 7

Сообщений, в которых он играет главную роль: 30

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 34

Сообщений с пересказом прямой речи: 17

Эдуард Россель

Всего сообщений: 561

Конфликтных: 13

Сообщений, в которых он играет главную роль: 81

Сообщений позитивного характера: 3

Сообщений негативного характера: 7

Сообщений с прямой речью: 59

Сообщений с пересказом прямой речи: 47

Можно выделить два основных пика информационной активности центральных СМИ по отношению к Аркадию Чернецкому:

20 февраля – в суде началось рассмотрение уголовного дела в отношении жителя Екатеринбурга, требовавшего от мэра 500 тыс. евро за спокойствие в городе;

24 – 26 апреля – Аркадий Чернецкий поддержал обращение жителей Екатеринбурга о переименовании одной из улиц Екатеринбурга в честь первого президента РФ Б.Н. Ельцина.

Остальной информационный фон в рассматриваемый период был связан с плановой деятельностью мэра и носил ситуационный характер.

Михаил Юревич (Челябинск)

Всего сообщений: 97

Конфликтных: 3

Сообщений, в которых он играет главную роль: 3

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 9

Сообщений с пересказом прямой речи: 7

Петр Сумин

Всего сообщений: 168

Конфликтных: 7

Сообщений, в которых он играет главную роль: 10

Сообщений позитивного характера: 2

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 12

Сообщений с пересказом прямой речи: 11.

Информационная активность центральных СМИ в отношении Михаила Юревича в рассматриваемый период носила ровный характер, всплески активности пришли на февраль и апрель.

Одним из наиболее значительных поводов стало вручение в феврале Михаилу Юревичу премии «Персона года», учрежденной агентством «Росбизнесконсалтинг»:

Коммерсант, 26.02.07, «Лауреаты заблудились в коридорах власти»

На прошлой неделе состоялось традиционное вручение премии «Персона года», учрежденной агентством «Росбизнесконсалтинг» (РБК). Впервые торжественную церемонию перенесли из Патриаршего дворца в Большой Кремлевский дворец, что создало некоторым гостям проблемы. Например, первый заместитель мэра в правительстве Москвы Иосиф Орджоникидзе по дороге на фуршет заблудился в кремлевских коридорах.

... Мэр Челябинска Михаил Юревич, принимая награду в номинации «Руководитель муниципального образования», веско заметил: «Я из Челябинска».

Активность центральных СМИ в апреле была вызвана несколькими причинами.

19 апреля – в Челябинске произошло обрушение части крыши Ледяного дворца спорта «Трактор»;

20 апреля – в Челябинске состоялось заседание Ассоциации городов Урала, на котором Михаил Юревич выступил с предложением нового способа формирования пенсий.

Остальной информационный фон в рассматриваемый период был связан с плановой деятельностью мэра и носил ситуационный характер.

Виктор Тархов (Самара)

Всего сообщений: 199

Конфликтных: 34

Сообщений, в которых он играет главную роль: 9

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 5

Сообщений с прямой речью: 23

Сообщений с пересказом прямой речи: 35

Константин Титов

Всего сообщений: 381

Конфликтных: 41

Сообщений, в которых он играет главную роль: 22

Сообщений позитивного характера: 8

Сообщений негативного характера: 3

Сообщений с прямой речью: 30

Сообщений с пересказом прямой речи: 39.

Анализ динамики сообщений в центральных СМИ о Викторе Тархове показывает, что наибольшая информационная активность СМИ пришлась на февраль и март. Основным информационным пово-

дом в этот период являлись выборы в Самарскую областную думу:

Независимая газета, 07.02.07, «Немая сцена в эфире»

В Самаре разгорается первый политический скандал, связанный с начавшейся в области избирательной кампанией по выборам в областной парламент и открытым соперничеством в ходе нее «Единой России» и «Справедливой России». Он начался буквально на следующий день после завершения регистрации в областной избирательной комиссии списков партий, пожелавших участвовать в выборах.

Управление информации и аналитики самарской мэрии распространило официальное заявление по факту событий, связанных с проведением в минувшую субботу ГТРК «Россия-Самара» ток-шоу «Обыкновенная политика», посвященного проблемам ЖКХ. Мэрия обвиняет ГТРК и «Единую Россию» в нарушении прав граждан на информацию.

Ведомости, 09.03.07, «Мэр начинает, губернатор выигрывает»

САМАРА – В борьбе за депутатские места в губернской думе сошлись финансово-административные ресурсы лидера местных «эсеров», мэра Самары Виктора Тархова и губернатора-единоросса Константина Титова. Эксперты считают, что в этом противостоянии победителями выйдут единороссы, но и второе место «эсеров» на выборах будет расценено как победа.

Коммерсант, 12.03.07, «Справедливая Россия» обошла «Единую» по числу жалоб»

Региональные выборы: победители и жертвы. А «Единая» «Справедливую» – по числу голоов

Вчера в 14 регионах России прошли парламентские выборы. Жесткое противостояние между двумя партиями власти, «Единой Россией» и «Справедливой Россией», начавшееся в ходе агитационной кампании, продолжилось и в день голосования – уже в виде «войны жалоб»...

Наибольшую активность в этом вопросе, как и следовало ожидать, проявили спарвороссы.

В Самарской области единороссы пытались взять реванш за прошлогодний проигрыш выборов мэра Самары, на которых победил лидер местных спарвороссов Виктор Тархов.

Агитация в области завершилась 9 марта дебатами лидеров двух списков – губернатора Константина Титова и мэра Тархова. Правда, вопреки ожиданиям, диспут прошел в режиме спокойного, а порой и просто скучного диалога двух хозяйственников. Но сама кампания скучной не была: накануне голосования пресс-служба ГУВД сообщила, что за время выборов зафиксировано более 220 нарушений, связанных с изготовлением, распространением и размещением агитационных материалов. А вчера прокуратура Железнодорожного района Самары возбудила уголовное дело по факту происшедшей накануне пропажи на одном из участков 30 бюллетеней.

Также в марте СМИ пристально следили за судебным процессом по иску Виктора Тархова к телеведущему Владимиру Соловьеву о защите чести и достоинства в связи с оскорбительными высказываниями Соловьева в адрес мэра Самары:

Коммерсант, 07.03.07, «Достоинству оказали слишком много чести»

Владимир Соловьев пригласил к барьеру лингвистов

Продолжающийся в Самаре суд по иску мэра города Виктора Тархова к телеведущему НТВ Владимиру Соловьеву сопровождается скандалами.

Вчера Ленинский райсуд был вынужден назначить повторную лингвистическую экспертизу, поскольку накануне господин Соловьев направил в прокуратуру заявление о возбуждении уголовного дела за дачу ложных показаний в отношении лингвистов-экспертов, усмотревших в словах телеведущего оскорбление чести и достоинства Виктора Тархова.

Поводом для иска стали проведенные Владимиром Соловьевым 18 октября 2006 года в прямом эфире самарской телекомпании СКАТ теледебаты «К барьеру!», в которых участвовали конкуренты в борьбе за кресло мэра Самары теперь уже экс-мэр Георгий Лиманский и кандидат Виктор Тархов. «Скажите, почему в своих коммерческих проектах вы всегда приходили на места убитых?» – спросил его Владимир Соловьев (в 1991 г. Виктор Тархов был назначен гендиректором Новокуйбышевского НПЗ, заняв место застреленного Ивана Дика. Два года спустя он стал вице-президентом НК ЮКОС вместо зарезанного Владимира Зенкина). Кандидат оставил этот вопрос без ответа и через пять минут после начала дебатов покинул студию. В своем иске мэр Самары требует взыскать с Владимира Соловьева и телекомпании СКАТ по 10 млн руб.

В апреле центральные СМИ были менее активны, информационная активность в этот период носила ситуационный характер.

Дмитрий Кузьмин (Ставрополь)

Всего сообщений: 328

Конфликтных: 99

Сообщений, в которых он играет главную роль: 115

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 8

Сообщений с прямой речью: 54

Сообщений с пересказом прямой речи: 38

Александр Черногоров

Всего сообщений: 811

Конфликтных: 128

Сообщений, в которых он играет главную роль: 225

Сообщений позитивного характера: 177

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 103

Сообщений с пересказом прямой речи: 70.

В исследуемый период наибольшая информационная активность центральных СМИ в отношении мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина пришлось на февраль-март. Основным информационным поводом для СМИ в этот период являлись выборы в Государственную Думу Ставропольского края и противостояние партий «Единая Россия» и «Справедливая Россия».

14-15 февраля – центральные СМИ уделили внимание срыву встречи с избирателями представительницей партии «Справедливая Россия» в Минеральных Водах.

Газета, 14.02.07, Грязевые технологии

Лидер списка «Справедливой России», мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин рассказал вчера на пресс-конференции, что на встрече с избирателями 12 февраля в рамках предвыборной кампании в краевую думу в зале местного Дворца культуры погас свет, после чего группа неизвестных забросала трибуну и зрительный зал грязью и яйцами.

21-22 февраля – внимание СМИ привлекли парламентские запросы генеральному прокурору РФ

Юрию Чайке об оценке действий мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина.

НТВ#Сегодня, 21.02.07, «Д. Кузьмин получил две «черные метки» из Госдумы»

Сегодня мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин получил две «черные метки» из Госдумы. Сколько депутатских запросов отправлено Генеральному прокурору. В первом идет речь о прошлогоднем ДТП под Ставрополем. В августе внедорожник Пятигорского мэра Игоря Тарасова столкнулся с «Жигулями». Погибли 5 человек. На месте аварии был Дмитрий Кузьмин. Депутаты полагают, что чиновники могли оказать помощь пострадавшим, но не стали этого делать. Второй запрос касается памятника героям-кавалеристам. Осенью Ставропольские власти снесли его, чтобы построить дорожную развязку. Монумент, несмотря на обещания, до сих пор не восстановлен.

2-3 марта – внимание СМИ привлекли теледебаты, состоявшиеся в эфире Ставропольской ГТРКВ, в которых принял участие мэр Ставрополя.

Коммерсант, 02.03.07 «Справедливая Россия» встряла в теледебаты»

В Ставрополе разгорелся громкий скандал вокруг предвыборных теледебатов, на которые неожиданно явился лидер списка «Справедливой России» мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин, организовавший подписание в прямом эфире соглашения трех партий о совместных действиях за отставку губернатора Александра Черногорова.

12-13 марта – СМИ комментировали итоги прошедших региональных выборов.

Ведомости, 12.03.07, «Выборы без правил»

Выборы в региональные законодательные собрания ознаменовались скандалами, которые наблюдатели связали с конкуренцией «Единой России» и «Справедливой России»

Страсти бушевали в регионах даже на избирательных участках...

Успех партии Сергея Миронова в Ставропольском крае Бунин объясняет ставкой «эсеров» на мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина, возглавившего список партии. Он, по мнению Бунина, смотрелся выигрышно на фоне непопулярного в крае губернатора Александра Черногорова.

После состоявшихся выборов интерес СМИ к фигуре мэра заметно снизился, информационный фон носил ситуационный характер и не был связан с каким-либо одним информационным поводом.

Александр Фомин (Иваново)

Всего сообщений: 68

Конфликтных: 0

Сообщений, в которых он играет главную роль: 5

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 5

Сообщений с пересказом прямой речи: 6

Михаил Мень

Всего сообщений: 153

Конфликтных: 3

Сообщений, в которых он играет главную роль: 8

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 12

Сообщений с пересказом прямой речи: 7.

В рассматриваемый период центральные СМИ не проявляли серьезного интереса к деятельности

мэра Иванова, активность СМИ носила ситуационный характер.

Игорь Шубин (Пермь)

Всего сообщений: 42

Конфликтных: 1

Сообщений, в которых он играет главную роль: 5

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 4

Сообщений с пересказом прямой речи: 4

Олег Чиркунов

Всего сообщений: 190

Конфликтных: 5

Сообщений, в которых он играет главную роль: 19

Сообщений позитивного характера: 2

Сообщений негативного характера: 6

Сообщений с прямой речью: 25

Сообщений с пересказом прямой речи: 6.

В рассматриваемый период центральные СМИ не проявляли серьезного интереса к деятельности мэра Перми, активность СМИ носила ситуационный характер, пик активности СМИ в апреле был связан с начавшимся в Перми судебным процессом, инициированным защитниками животных:

Агентство национальных новостей, 06.04.07, «В Перми начался суд по «делу медведя Моти»

В роли ответчиков по «делу медведя Моти» выступают Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Пермского края, Министрство сельского хозяйства РФ, губернатор Пермского края Олег Чиркунов, мэр Перми Игорь Шубин, Управление Федеральной службы Росприроднадзор РФ, Росприроднадзора по Пермскому краю. Во все эти инстанции защитники животных обращались в надежде спасти редкого зверя, однако помощи не дождались.

Выводы

Анализ активности центральных СМИ в отношении ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ в феврале-марте 2007 г. позволяет сделать вывод, что Центральные СМИ обращают свое внимание на глав городов-столиц субъектов РФ, как правило, в том случае, если информация носит скандальный или негативный характер. Всплеск информационной активности по отношению к ряду мэров в рассматриваемый период также был вызван выборами в законодательные собрания регионов. Особое внимание СМИ в этих случаях уделяли противостоянию мэров и губернаторов, являвшихся представителями конкурирующих на выборах партий.

Медиа-рейтинги глав городов-столиц субъектов РФ по округам

Главы городов-столиц субъектов Центрального федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ЦФО РФ:

1. ИА «7 новостей» (38 сообщений)
2. Рабочий край (33)
3. Regions.ru (21)
4. Тула (18)
5. Смоленские новости (17)
6. Ивановская газета (17)
7. Тверское информационное агентство (17)
8. ЧАСТНИК (17)
9. Призыв (15)
10. КУРСКИЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПОРТАЛ (14)
11. Молодой коммунар # Воронеж (14)
12. Орловская правда (13)

13. Весть (12)
14. Коммерсант # Воронеж (12)
15. СЕВЕРНЫЙ КРАЙ (11)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ЦФО

1. Фомин Александр Германович (Иваново) (73)
2. Скрынников Борис Михайлович (Воронеж) (54)
3. Переверзева Ирина Владимировна (Кострома) (46)
4. Волончунас Виктор Владимирович (Ярославль) (39)
5. Лебедев Олег Станиславович (Тверь) (35)
6. Провоторов Федор Иванович (Рязань) (35)
7. Рыбаков Александр Петрович (Владимир) (32)
8. Акимов Максим Алексеевич (Калуга) (32)
9. Суржигов Виктор Петрович (Курск) (30)
10. Могильников Владимир Сергеевич (Тула) (29)
11. Потрясаев Василий Николаевич (Белгород) (28)
12. Гулевский Михаил Владимирович (Липецк) (24)
13. Ильин Алексей Юрьевич (Тамбов) (21)
14. Халецкий Владислав Николаевич (Смоленск) (20)
15. Касьянов Александр Александрович (Орел) (20)
16. Сазонов Семен Викторович (Рязань) (10)
17. Шапотыко Дмитрий Александрович (Брянск) (8)
18. Алехин Игорь Иванович (Брянск) (8)

Главы городов-столиц субъектов Северо-Западного федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах СЗФО РФ:

1. ИА «СЕВЕРИНФОРМ» (53)
2. Архангельские новости (43)
3. ИА Росбалт-север (42)
4. Вечерний Мурманск (37)
5. Вологодские новости (33)
6. ИА «ДВИНА-ИНФОРМ» (24)
7. Правда севера (22)
8. Архангельск (17)
9. NEWSRB.RU (11)
10. ИА «НОВОСТИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ» (10)
11. Калининградская правда (10)
12. Правда Северо-Запада (10)
13. Карелия (9)
14. Комсомольская правда # Калининград (9)
15. Калининград.ру (8)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ СЗФО

1. Донской Александр Викторович (Архангельск) (214)
2. Якуничев Алексей Сергеевич (Вологда) (68)
3. Савченко Михаил Юрьевич (Мурманск) (44)
4. Савенко Юрий Алексеевич (Калининград) (39)
5. Масляков Виктор Николаевич (Петрозаводск) (33)
6. Гражданкин Николай Иванович (Великий Новгород) (27)
7. Хоронен Михаил Яковлевич (Псков) (11)

Главы городов-столиц субъектов Южного федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ЮФО РФ:

1. Краснодарские известия (49)
2. ИА «ЮГА.РУ» (41)
3. Майкопские новости (35)
4. Вечерний Ставрополь (25)
5. Ростов официальный (25)
6. Махачкалинские известия (14)
7. Вечерний Ростов (14)
8. Волга (11)
9. Kuban.INFO (9)
10. Северная Осетия (7)

11. Известия Калмыкии (5)
12. Кубань сегодня (4)
13. Вольная Кубань (4)
14. Коммерсант # Волгоград (3)
15. Коммерсант # Ростов-на-Дону (3)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ЮФО

1. Евланов Владимир Лазаревич (Краснодар) (106)
2. Чернышев Михаил Анатольевич (Ростов-На-Дону) (50)
3. Пивоваров Николай Михайлович (Майкоп) (40)
4. Кузьмин Дмитрий Сергеевич (Ставрополь) (39)
5. Амиров Саид Джапарович (Махачкала) (20)
6. Боженев Сергей Анатольевич (Астрахань) (17)
7. Пагиев Казбек Хазбиевич (Владикавказ) (10)
8. Бурулов Радий Николаевич (Элиста) (5)

Главы городов-столиц субъектов Приволжского федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ПФО РФ

1. Нижегородское телеграфное агентство (НТА) (125)
2. РИА Кремль (71)
3. ИА «ВолгаИнформ» (58)
4. ИА НТА Приволжье (58)
5. Самара сегодня (www.samaratoday.ru) (34)
6. Время # Самара (24)
7. ИА Саратовбизнесконсалтинг (23)
8. R52.ru (21)
9. Чебоксарские новости (20)
10. Самарская газета (20)
11. ИА «Татар-информ» (19)
12. Казанские ведомости (19)
13. Новый компаньон (16)
14. Open.ru (16)
15. НИЖЕГОРОДСКИЕ НОВОСТИ (13)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ПФО

1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижний Новгород) (431)
2. Тархов Виктор Александрович (Самара) (143)
3. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (88)
4. Метшин Ильсур Раисович (Казань) (86)
5. Мищеряков Юрий Николаевич (Оренбург) (61)
6. Романов Николай Степанович (Саратов) (51)
7. Грищенко Олег Васильевич (Саратов) (38)
8. Емельянов Николай Иванович (Чебоксары) (36)
9. Ермаков Сергей Николаевич (Ульяновск) (34)
10. Балакин Виктор Васильевич (Ижевск) (27)
11. Качкаев Павел Рюрикович (Уфа) (25)
12. Кац Аркадий Борисович (Пермь) (23)
13. Сушков Владимир Федорович (Саранск) (14)
14. Чернов Роман Борисович (Пенза) (11)
15. Войнов Олег Павлович (Йошкар-Ола) (3)

Главы городов-столиц субъектов Уральского федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах УрФО РФ:

1. URA.ru (74)
2. Вечерний Челябинск (55)
3. Uralweb.ru (42)
4. Комсомольская правда # Тюмень (37)
5. Уральский рабочий (26)
6. Курган и курганцы (26)
7. ВСЛУХ.РУ (25)
8. АПИ (Екатеринбург) # Общество (22)
9. УралБизнесКонсалтинг # Лента Новостей (Южный Урал) (22)
10. УралПрессИнформ (19)

11. УралБизнесКонсалтинг # Анонсы (Южный Урал) (18)
12. Chelsi.ru (18)
13. GorodFM.ru (18)
14. Вечерний Екатеринбург (15)
15. Капитал # Екатеринбург (13)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ УрФО

1. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (231)
2. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (224)
3. Сметанюк Сергей Иванович (Тюмень) (109)
4. Ельчанинов Анатолий Федорович (Курган) (43)
5. Спирин Александр Михайлович (Салехард) (6)
6. Судейкин Валерий Михайлович (Ханты-Мансийск) (4)

Главы городов-столиц субъектов Сибирского федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах СФО РФ:

1. KNEWS (72)
2. NewsLab.ru # Новости (30)
3. ИА «Время города» (26)
4. Кемерово (22)
5. Байкал-Информ (22)
6. ИА ЗабИнфо (19)
7. ИА «СИБИРСКИЕ НОВОСТИ» (14)
8. Коммерческие вести (14)
9. Городские новости (12)
10. Советская Сибирь (11)
11. Континент-Сибирь (11)
12. Телеинформ (Иркутск) (11)
13. Комсомольская правда # Новосибирск (9)
14. Вечерний Новосибирск (9)
15. Коммерсант # Сибирь (9)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ СФО

1. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (168)
2. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (79)
3. Якубовский Владимир Викторович (Иркутск) (42)
4. Михайлов Владимир Васильевич (Кемерово) (41)
5. Шрейдер Виктор Филиппович (Омск) (28)
6. Михалев Анатолий Дмитриевич (Чита) (22)
7. Айдаев Геннадий Архипович (Улан-Удэ) (15)
8. Булакин Николай Генрихович (Абакан) (14)
9. Колганов Владимир Николаевич (Барнаул) (9)
10. Облогин Виктор Александрович (Горно-Алтайск) (1)

Главы городов-столиц субъектов Дальневосточного федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ДФО РФ:

1. Вечерний Магадан (16)
2. ТИА «Острова» (13)
3. ИА «Восток Медиа» (12)
4. Магаданская правда (9)
5. Коммерсант # Хабаровск (7)
6. Советский Сахалин (7)
7. КОЛЫМА.Ру (6)
8. Тихоокеанская звезда (6)
9. SakhaNews (6)
10. Комсомольская правда # Благовещенск (5)
11. Амурская правда (5)
12. Молодежь Якутии (4)
13. Якутск вечерний (3)
14. Губернские ведомости (3)
15. ИА «ДЕЙТА.RU» (3)

Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ДФО

1. Печеный Владимир Петрович (Магадан) (34)
2. Лобкин Андрей Игоревич (Южно-Сахалинск) (23)
3. Михальчук Илья Филиппович (Якутск) (15)
4. Мигуля Александр Анатольевич (Благовещенск) (11)
5. Соколов Александр Николаевич (Хабаровск) (9)
6. Скворцов Владислав Васильевич (Петропавловск-Камчатский) (2)
7. Винников Александр Аронович (Биробиджан) (1)

Приложение 18

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения (Снежненское сельское поселение Комсомольского района Хабаровского края)

Муниципальное имущество, включая земельные участки, является одной из экономических основ местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного самоуправления поселений отнесено владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе и земельными участками. Управление и распоряжение муниципальным имуществом направлено на его эффективное использование и обеспечение бесперебойного, стабильного функционирования поселкового хозяйства, решение задач социально-экономического развития поселка, организацию развитой системы услуг населению.

Для решения вопросов местного значения в собственность Снежненского сельского поселения передано 129 объектов имущества, на общую сумму 350 млн руб. Основная доля, 85 процентов, это объекты жилого фонда, их количество составляет 110, на общую сумму 308,7 млн руб. Доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости в 2006 г. составили 120 тыс. руб., в 2007 г. ожидается получение доходов от сдачи в аренду имущества в размере 120 тыс. руб.

Принципиальная особенность современного состояния муниципальной собственности заключается в том, что в преобладающей своей части она является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Большая часть бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. Другой особенностью современной производственной составляющей муниципальной собственности является низкий технологический уровень и значительная изношенность ее производственных объектов.

Говоря о земельном потенциале Снежненского сельского поселения необходимо отметить, что общее количество учтенных земельных участков на территории поселения составляет 598 участков. В собственности, постоянном пользовании и пожизненно наследуемом владении находится 32 земельных участков. В аренду передано 566 земельных участков.

Для эффективного использования имеющегося земельного фонда в течение последних лет разработана и утверждена нормативная правовая база по учету земельных участков, предоставлению земель

для строительства и целей, не связанных со строительством, по регулированию арендных отношений на земельные участки, о приватизации земельных участков, утверждены правила землепользования и застройки, базовые ставки арендной платы за землю, положение о муниципальном земельном контроле. В связи с введением новой главы Налогового кодекса об установлении ставок земельного налога на основе кадастровой стоимости земель и утверждением губернатором края кадастровой стоимости земель, утверждено положение о земельном налоге.

Учет земель, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненно наследуемое владение или аренду является основой для начисления земельного налога и арендной платы. Учет ведется в соответствии с разработанными и утвержденными формами реестров арендаторов земельных участков физических и юридических лиц и плательщиков земельного налога в виде электронных баз данных.

Поступления земельных платежей составляют около 11 процентов от собственных доходов бюджета поселения. Они динамично изменялись в сторону увеличения за последние годы. Если в 2002 г. поступления земельных платежей в бюджет поселения составляли 277 тыс. руб., то в 2006 г. – 340 тыс. руб.

В настоящее время проводится работа по созданию схем территориального планирования и зонирования территории поселения, которые позволят провести эколого-хозяйственное районирование территории, оценить состояние и использование земель, уточнить границы, выделить земли с различными режимами использования. Создается электронная карта поселения, в которой отражаются границы отдельных участков, объекты недвижимости, улицы (адресная привязка). При реализации электронного варианта картографической базы данных каждый слой сопровождается необходимой семантической (описательной) информацией. Завершение реализации данного проекта будет способствовать повышению качества и оперативности принятия управленческих решений.

Проводится работа по уточнению списков собственников, владельцев и пользователей земельных участков, являющихся объектом налогообложения и направляются в налоговую инспекцию района. В 2006 г. идентифицировано 32 земельных участка. В результате проводимой работы поступление земельного налога в 2006 г. составило 8 тыс. руб., необходимо отметить, что до 2006 г. в бюджет поселения земельного налога поступало ежегодно не более 1 тыс. руб.

Для контроля за использованием земель в соответствии с установленным разрешенным видом и целевым назначением в поселении проводится муниципальный земельный контроль. Он проводится в виде плановых и внеплановых проверок. В 2006 г. при осуществлении муниципального земельного контроля проверено 295 землепользователей. По итогам проверок выдано 295 предписаний об устранении выявленных нарушений, составлено 11 протоколов об административных правонарушениях.

Сложившаяся в сельском поселении система земельно-имущественных отношений направлена на обеспечение стабильности прав граждан и юридических лиц на землю, создание условий формирования и развития рынка земли, увеличение доходов от

использования земли и сохранение природных свойств и качеств земли. Реализуя свои полномочия в области земельно-имущественных отношений администрация сельского поселения придерживается принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности всех, установленных действующим законодательством, процедур.

Очевидно, что проблемы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием имущественных отношений, требуют дальнейшего изучения и законодательного урегулирования. Необходимо их постепенное решение на основе общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом главными принципами должны стать повышение эффективности использования муниципально-го имущества и улучшение качества обслуживания населения.

В сфере муниципальной собственности перед муниципалитетом стоит главная цель – обеспечение максимальной эффективности использования муниципального имущества в интересах жителей поселка. А для этого необходимо провести полную инвентаризацию всех объектов, находящихся на территории муниципального образования и в муниципальной собственности, для выяснения, насколько они соответствуют перечню передаваемых объектов. Одними из доходов муниципалитетов являются налог на имущество физических лиц, а также земельные платежи. Жители поселка будут иметь больше средств в своем бюджете, если налоги будут в полном объеме направляться в местный бюджет. Должно быть четкое определение налогооблагаемой базы, она должна быть прозрачной. Именно поэтому так важно провести полную инвентаризацию имущества и земельных ресурсов. Кроме того, необходимо разработать и реализовать системы учета муниципально-го имущества, завершить регистрацию прав на муниципальную недвижимость, классифицировать объекты муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику их управления и распоряжения.

Заумеется, в короткий срок определить основные направления, способы, методы и механизмы использования собственности того или иного муниципального образования невозможно. Сложно сразу разработать механизмы, направленные на повышение эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов. Обеспечить контроль над использованием и сохранностью имущества не представляется возможным. Однако стремиться к этому, безусловно, необходимо. Муниципальное имущество и земельные ресурсы должны рассматриваться как стратегический актив органов местного самоуправления, которым нужно квалифицированно управлять для увеличения доходов и решения социальных проблем местных сообществ. Важно, чтобы начался совершенно новый этап становления и развития муниципальной собственности.

Приложение 19

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения
(Город Суздаль Владимирской области)

Новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ждали с надеждой на развитие реального местного самоуправления, повышение эффективности местной власти, приближение оказания муниципальных услуг к населению. Но мероприятия по реализации Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» во Владимирской области продемонстрировали продолжение политики сворачивания местного самоуправления, что, прежде всего, негативно сказывается на населении.

Особенно это проявилось в тех городах, которые на момент принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохранили свою самостоятельность как муниципальные образования и по Федеральному закону могли быть наделены статусом «городской округ», но законом Владимирской области получили статус городского поселения, такие, как муниципальные образования «город Покров», «город Суздаль», «город Лакинск». В целом, главным недостатком вышеназванного закона является разделение муниципальных образований на два уровня. Причем МО 2-го уровня практически лишены самостоятельности и, самое главное, экономических основ местного самоуправления. Создавшееся положение породило конфликтные ситуации между МО 2-го уровня «городские поселения» и 1-го уровня «муниципальные районы». Главная причина конфликта – лишение городских поселений, где как раз и сосредоточен основной экономический потенциал, необходимой бюджетной обеспеченности и концентрация всех финансовых ресурсов на уровне районного бюджета. Этот процесс нагляднее всего можно продемонстрировать на примере ранее существовавших МО – г. Суздаль и Суздальский район.

Для справки: г. Суздаль с 1976 по 2005 гг. – город областного подчинения, население 11,5 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 125 млн руб.

Суздальский район – население 33 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 183 млн руб.

Как уже отмечалось, наиболее важной является *проблема финансового обеспечения местного самоуправления*. Анализ доходов бюджета города за период с 2003 по 2005 гг. показывает, что наблюдался устойчивый рост собственных доходов соответственно на 50% (2004 г.) и 29% (2005 г.). По итогам 2005 г. структура доходной части бюджета выглядела следующим образом: налоговые поступления – 46%, неналоговые доходы – 17%; безвозмездные поступления из бюджетов другого уровня – 37% (табл. 1).

С введением в действие Федерального закона № 131-ФЗ и соответствующих изменений в бюджетный Кодекс РФ финансовое положение МО г. Суздаль резко изменилось в сторону ухудшения, прежде всего вследствие значительного сокращения собственных и закрепленных налогов. Соответственно структура доходной части бюджета изменилась: налоговые поступления – 26%, неналоговые поступ-

ления – 40%, финансовая помощь – 19%, остаток денежных средств на 01.01.06г. – 15% (табл. 1).

Таблица 1
Структура доходной части бюджета г.Суздаль

	2005 г.		2006 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы	57093	46	15178	26
Неналоговые доходы	21220	17	23266	39
Безвозмездные поступления	45284	37	11144	20
Остаток денежных средств на 1 января	1550	1	8423	15
Итого доходы	125147		56337	

Таким образом, как видно из таблицы, уровень налоговых поступлений сократился в 3,9 раза с 57093 тыс. руб. до 15178 тыс. руб., а в процентном отношении с 46% до 26%, при этом в абсолютных цифрах неналоговые поступления практически не изменились 21220 тыс. руб. (2005 г.) и 23266 тыс. руб. (2006 год).

При таком резком падении налоговых поступлений возникла парадоксальная ситуация, когда в бюджет другого муниципального образования – Суздальский район поступает больше городских налогов, чем в город (НДФЛ – 16034,4 тыс. руб. по ставке – 30%, единый налог на вмененный доход – 10800 тыс. руб. по ставке – 90%), таким образом в город поступает 15,4 млн руб. налоговых платежей, а в район – 28,4 млн руб. городских налогов. Складывается фактически уже не трехуровневая, а четырехуровневая структура бюджетного устройства. При этом бюджет района получает чистых дотаций в 2006 г. – 91454 тыс. руб.

Бюджет 2007 г. еще более показателен: район получает 134 млн руб. чистых дотаций (30% от доходной части бюджета) при собственных доходах 111,6 млн. руб. (24,6%), город получает 1,5 млн. руб. чистых дотаций (2% от доходной части бюджета) при собственных доходах 68 млн руб. (82%). Следует отметить, что дотации городу из районного бюджета не были предусмотрены ни в 2006 г., ни в 2007 г., а в собственных доходах района на 2007 г. местные налоги города составляют 35 млн руб. (32%). Нетрудно посчитать, насколько бюджетная обеспеченность жителей города хуже соответствующей обеспеченности жителей района и это при на порядок большем развитии экономического потенциала.

В целом собранные в городе налоги за 2006 г., а это 217,2 млн руб., распределены следующим образом: город – 15,4 млн руб. (7,1%), район – 28,4 млн руб. (13,1%), область – 76,8 млн руб. (35,4%), федеральный бюджет – 96,6 млн руб (44,5%). Такое распределение финансовых потоков при минимальном количестве дотаций не позволяет городу эффективно хозяйствовать, тем более формировать бюджет развития МО. Смещение налогов в сторону центра усложнило управление местными бюджетами. Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в муниципальном образовании, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5-10% текущих расходов,

негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий.

Негативно на финансовое положение МО повлияло не только сокращение количества закрепленных налогов, но и трудности в их собираемости.

Единственным эффективным налогом является НДФЛ (ритмично поступающий и полностью контролируемый), но норма его отчисления – 10% крайне недостаточна для финансового обеспечения проблем МО.

Единый сельскохозяйственный налог можно просто не брать во внимание по причине его незначительности.

Земельный налог имеет существенный недостаток по громоздкости расчета и корректировки налогооблагаемой базы, а также по срокам поступления (за 9 месяцев сборы составили всего 44 %; по физическим лицам сроки платежа – октябрь-ноябрь, а по юридическим лицам последний налоговый период приходится на 1 кв. следующего финансового года). У данного налога есть еще один существенный недостаток – федеральные льготы (освобождение от налога на землю Владимиро-Суздальского музея-заповедника приводит к выпадающим доходам городского бюджета в сумме 2,5 млн руб., или более 25% всей годовой суммы данного налога). Федеральным законом освобождены от налога и земли под культовыми зданиями (религиозные объединения), а в городе таких земель немало – 5 монастырских комплексов и 33 церковных.

- Недостатки налога на имущество физических лиц:
- низка налогооблагаемая база – менее 1% от общей суммы доходов тыс. руб.);
 - несоответствие оценки объектов налогообложения и их реальной стоимости;
 - высокая трудоемкость работ по увеличению данного налога (перерасчет инвентарной стоимости объектов недвижимости с учетом корректирующих коэффициентов к ценам 1976 г.);
 - 60% от общего количества налогоплательщиков попадают под льготы, установленные ст. 4 Закона РФ № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Население не пользуется льготами, т.к. в настоящее время налог минимальный – за 2-комнатную квартиру (дома панельной серии) налог в среднем 40 руб.

Существенным недостатком всех налогов МО является то, что их администраторами выступают налоговые органы, и это не самые важные для них налоги, в смысле контроля собираемости.

Вторым, по значимости, проблемным вопросом для МО 2-го уровня является земельный. В соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ с 1-го июля 2006 года земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжаются МО 1-го уровня-округа и муниципальные районы. В результате значительно усложнилась процедура решения гражданами и юридическими лицами земельных вопросов, произошло увеличение затрат времени и средств на оформление землеустроительной документации и прав на земельные участки. При этом МО городских поселений были лишены не только права распоряжения, но и значительных финансовых поступлений от использования земли (также одна из экономических основ самостоятельности местного самоуправления). Доходы от продажи земельных участков распределяются следующим образом:

10% – поселение, 90% – район ?!, арендная плата – по 50% (ранее вся зачислялась в бюджет города). Работа по нейтрализации этой негативной ситуации крайне трудоемка и для многих МО 2-го уровня просто недоступна. В 2006 г. администрация города попыталась зарегистрировать как муниципальную собственность те участки, которые признаны таковыми законом (минимальный перечень в соответствии с 53-ФЗ). На формирование и регистрацию было потрачено около 1,5 млн руб., и это при максимальной трудоемкости самого процесса. Сформированные в первой половине 2006 г. участки под жилищное строительство так и не были выставлены на торги. Противоречие между земельным и градостроительным законодательством в вопросах полномочий между поселениями и районами сдерживают развитие жилищного и промышленного строительства.

Факт, достойный изучения на федеральном уровне

В городе большое количество домов ветхого и аварийного жилого фонда. В срочном переселении нуждаются более 135 семей. Как правило, ветхий жилой фонд располагается в исторической-туристической части города, что снижает туристическую привлекательность города. В 2006 г. было принято решение о строительстве муниципального дома для расселения жителей из аварийного жилого фонда. Сформирован земельный участок под строительство 54-квартирного жилого дома с долевым финансированием муниципалитета (50% – 27 квартир). Предусмотрено финансирование в бюджете 2007 г., заказан и оплачен проект, проведены торги на право строительства. 9 февраля 2007 г. по результатам торгов был подписан муниципальный контракт. На наше обращение о выделении земельного участка под строительство районная администрация ответила отказом. Даже обращение в арбитражный суд не принесло результата. В итоге администрация была вынуждена расторгнуть контракт и объявить новый конкурс на застройку муниципального дома со 100%-ным финансированием муниципалитета. Но за прошедшие полгода цена кв.м жилья в городе Суздаля возросла на 30%, и городской бюджет пострадал на несколько миллионов рублей.

Для успешной реализации приоритетного национального проекта в области обеспечения граждан РФ доступным жильем необходимо в ближайшее время вернуть поселениям функции распоряжения земельными участками, находящимися в их границах.

Особое значение в деятельности администрации города занимают вопросы реализации стратегии социально-экономического развития МО. Главным направлением в этой стратегии является развитие индустрии туризма. И в этом направлении город добился ощутимых результатов и, прежде всего, в развитии малого предпринимательства – как основы экономической стабильности развития общества. Государственно-частное партнерство в сфере туризма значительно укрепило городскую инфраструктуру: были введены в строй новые гостиницы, объекты общественного питания и другие объекты туристической направленности. В настоящее время в городе имеются три крупных гостиничных комплекса, 5 гостиниц, более 25 гостевых домов с общим количеством номерного фонда 1800. Значительно возрос уровень гостиничного фонда. Два гостиничных комплекса: «Пушкарская слобода», «Горячие ключи» и отель «Кремлевский» сертифицированы по уровню 4

звезды. Оба комплекса являются дипломантами международной туристической премии «Лидеры туриндустрии» 2006 г. Турбаза МУ «Центр развития физкультуры, спорта и туризма» на 86 койко-мест, с очень низкими ценами, позволяет развивать школьный туризм. Администрация города выделила 1,5 млн руб. в 2006 г. и 1.8 млн руб. в 2007 г. на ремонт, переоснащение турбазы, приобретение спортивного и туристического инвентаря. В результате количества принятых туристов в 2006 г. возросло в 4 раза по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., а в 2007 г. динамика роста туристов составляет 20%.

В городе хорошо развита система общественного питания. Имеется 15 ресторанов с количеством посадочных мест 1429; 10 кафе с количеством посадочных мест 304; 4 столовых на 510 мест; 11 баров. Общее количество посадочных мест в объектах общественного питания составляет 2629. Количественный показатель гостиничных мест и мест общественного питания на 1 тысячу населения является одним из самых высоких в РФ.

С учетом покупательской способности туристов в городе развернута широкая сеть магазинов: розничную торговую деятельность осуществляют 49 индивидуальных предпринимателей, у которых функционирует 63 магазина, 30 юридических лиц – 43 магазина. Общее количество магазинов – 111, занимаемая площадь составляет 7800 кв. м, с количеством работающих более 500 человек. Мелкорозничная торговая сеть представлена 6 киосками и 83 частными предпринимателями, осуществляющими уличную торговлю сувенирной продукцией.

В городе зарегистрировано 44 индивидуальных предпринимателя, оказывающих другие, кроме перечисленных выше, туристические услуги (катание на лошадях, прокат велосипедов, лодок, мотосаней, фотоуслуги и т.д.).

Всего же в сфере туристического бизнеса города работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29% от трудоспособного населения города.

Развитие объектов сферы туризма продолжается. В стадии строительства находится вторая очередь гостиницы оздоровительного комплекса «Горячие ключи», ИП Кучкова С.Н., завершается строительство гостиницы на ул. Ленина, 72, целого ряда гостевых домов. С перспективой ввода в строй этих объектов номерной фонд в ближайшие полтора года увеличится на 15%. В стадии начала строительства еще два гостиничных комплекса на 370 мест.

Ежегодное повышение уровня туристского потока способствует социально-экономическому развитию города, созданию новых рабочих мест. Администрация определила основной критерий работы в сфере туризма – ежегодное существенное увеличение туристического потока. В 2006 г. эта задача была выполнена: турпоток увеличился на 18,3 % и составил без малого 700 тыс. туристов, в том числе 40,5 тыс. иностранных. Увеличилась заполняемость гостиничного фонда с 42% до 47%, количество «ночевок» возросло до 300 тысяч, и это без учета частного сектора.

Созданный экономический потенциал позволяет получать значительные налоговые поступления от предприятий сферы туризма. В 2006 г. общее количество собранных налогов составило 217251 тыс. руб.

(19,2 млн руб. в год на 1 тыс. населения города). Доля туристической отрасли в валовом внутреннем продукте города составляет 43%, в том числе доля общественного питания – 9%. Доля налоговых доходов от сферы туризма в бюджет города составляет – 59%, доля неналоговых доходов – 43%. По уровню мобилизации налоговых доходов на тысячу населения город уступает только областному центру – городу Владимиру. В 2006 г. в городе реализовано туристических услуг на сумму 3,7 млрд руб. (336 млн руб. на 1 тыс. населения).

Возникла парадоксальная ситуация: при отличном развитии малого и среднего предпринимательства город не получает от этой сферы никаких налоговых поступлений. Единый налог на вмененный доход, который преимущественно платится представителями малого и среднего бизнеса уходит в бюджеты вышестоящего уровня по ставке: 90% – бюджет района, 10% – бюджет области. Подобная ситуация является совершенно неприемлемой и нуждается в срочной корректировке.

До придания самостоятельному муниципальному образованию «город Суздаль» статуса городского поселения здесь существовала сложившаяся городская инфраструктура, что позволяло своевременно решать вопросы местного значения, предоставлять жителям города услуги непосредственно по месту жительства. Органы местного самоуправления имели структуру, соответствующую полномочиям, установленным Федеральным законом № 154-ФЗ от 28.08.1995. С приданием статуса городского поселения и исключением из их полномочий большей части важных функций идет процесс разрушения сложившейся инфраструктуры, уход реальной системы управления с территории города.

Органы местного самоуправления теперь не имеют полномочий по большей части городской жизни, не имеют возможности решения большей части вопросов местного значения и не имеют реальных рычагов влияния на экономическое и социальное развитие. Как результат – отсутствие возможности комплексного развития города.

Все это вызывает отрицательную реакцию со стороны жителей на произошедшие изменения в организации работы органов местной власти. И в конечном итоге влечет не только негативную оценку реформы местного самоуправления, но и в целом дискредитацию местного самоуправления.

Приложение 20

Организация исполнения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городских округах. Опыт, проблемы, пути решения (Город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа)

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в октябре 2003 г., является в настоящее время основополагающим нормативным документом для муниципальной власти и местного сообщества. При этом реформирование

коснулось не только организации деятельности органов местного самоуправления, но и почти всех сфер жизнеобеспечения каждого населенного пункта Российской Федерации, ставшего в соответствии с законом самостоятельным муниципальным образованием.

Понимание необходимости огромной подготовительной работы по переводу страны на двухуровневую систему местного самоуправления заставило законодателя принять указанный закон за три года до введения его в действие. И если говорить о городских округах, то им повезло больше, чем другим муниципальным образованиям. Обладая квалифицированными кадрами, сложившейся муниципальной системой нормативного регулирования и в достаточной степени отлаженными механизмами управления муниципальным хозяйством, они смогли подойти к моменту вступления, можно сказать, во всеоружии.

В настоящее время в городском округе г. Сургут:

- 1) принят и действует Устав городского округа, в который своевременно вносятся поправки;
- 2) городской округ внесен в реестр муниципальных образований;
- 3) принято более 50 муниципальных правовых актов, предусмотренных ФЗ № 131, в том числе:
 - положение о территориальном общественном самоуправлении и порядок регистрации уставов территориального общественного самоуправления;
 - положения об официальных символах и наградах города;
 - положение о межмуниципальном сотрудничестве;
 - порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
 - регламенты органов местного самоуправления;
 - положение о бюджетном процессе;
 - порядок проведения публичных слушаний;
 - порядок назначения и проведения собраний, конференций, опросов граждан;
 - порядок ведения реестра расходных обязательств муниципального образования;
 - порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом, находящимся в муниципальной собственности и другие правовые акты.
- 4) избран глава города, возглавляющий администрацию города;
- 5) сформирован на муниципальных выборах в соответствии с требованиями ФЗ № 131 представительный орган местного самоуправления – Дума города;
- 6) создан контрольный орган местного самоуправления – Контрольно-счетная палата города;
- 7) утверждена Думой города структура администрации города;
- 8) исполняется 19 государственных полномочий, переданных законами Ханты-мансийского автономного округа (список прилагается).
- 9) исполняются 6 дополнительных полномочий, касающихся социальных гарантий различным категориям граждан (список прилагается);
- 10) утвержден план мероприятий по повышению эффективности работы с населением;

11) разрабатывается программа оптимизации расходов местного бюджета.

Однако тот факт, что муниципальное образование городского округ город Сургут смог в полном объеме приступить к реализации ФЗ № 131 с 1 января 2006 года, не означает, что у города нет проблем с адаптацией к проводимой в соответствии с ним муниципальной реформе.

1. И первая из проблем, на которую хотелось бы обратить внимание, – это нестабильность законодательства.

Скорость, с которой меняется законодательство, не позволяет опомниться от одних реформ, как наваливаются новые. Невозможно выиграть в игре, в которой постоянно меняются правила.

С момента принятия ФЗ № 131 в него уже более 20 раз вносились изменения. При этом количество вопросов местного значения увеличилось с 27 до 37.

Одновременно идет освоение механизмов действия нового градостроительного, земельного, жилищного законодательства, законодательства о муниципальной службе. С 1 января 2008 г. вступает в силу новая редакция Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая переход на трехлетнее экономическое и финансовое планирование. Постоянно меняется законодательство, регулирующее порядок размещения муниципального заказа.

Данная проблема имеет две стороны медали. Одна сторона – это необходимость следовать стремительно изменяющемуся законодательству, подкрепленная многочисленными «тематическими» проверками правоохранительных органов. При этом зачастую нет времени на приведение муниципальных правовых актов в соответствие с новым законодательством (не всегда законы принимаются с отсроченным моментом вступления в силу), а проверки компетентных органов начинаются чуть ли не в день опубликования очередного закона.

Другая сторона – большие бюджетные и трудовые затраты на реализацию законов, которые не сегодня – завтра прекратят свое действие или будут изменены, и все нужно будет начинать заново.

В результате в проигрыше остаются и те муниципальные образования, которые умудрились все выполнить, и те, которые не торопились с исполнением «очередного приказа», ожидая команды «отбой».

Результативность работы органов местного самоуправления несомненно страдает. Но проблема состоит еще и в том, что сама результативность оценивается органами государственной власти не по объему проделанной работы, приложенных усилий органами местного самоуправления по реализации законодательства, а по наличию «штрафных очков», начисляемых по результатам проведенных проверок с выявленными формальными нарушениями и по количеству негативных публикаций в СМИ.

Отсюда вытекает вторая проблема.

2. Текучесть кадров

Возрастающая ответственность за подготовленные документы и принятые решения, необходимость реализовывать правовые нормы разных законов, взаимоисключающие друг друга, и работа «на корзину» в результате изменений законодательства вынуждают квалифицированных специалистов искать лучшей участи вне муниципальной службы. В первую очередь это касается юристов. А ведь именно от них зависит качество муниципальных правовых актов,

судебная защита интересов муниципального образования и правовая безопасность органов местного самоуправления.

Работа в крупной частной компании, зачастую при гораздо меньшей нагрузке, приносит доход в 3-4 раза больше. При этом на каждого нового специалиста тратится несколько лет на «доработку». Всем известно, что живая практика дает гораздо больше специфических знаний, чем любой ВУЗ. И терять таких специалистов – огромное расточительство.

Указом Президента РФ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» в целях повышения уровня правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, улучшения качества подготовки проектов нормативных правовых актов было предоставлено право руководителям органов государственной власти устанавливать дополнительные меры материального стимулирования профессиональным юристам, в основные служебные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование.

Подобные меры на муниципальном уровне способствовали бы не только приобретению муниципальным образованием специалистов высокой квалификации (в связи с повышением конкурентоспособности среди других работодателей), но и повышению правового уровня (включая правовую дисциплину) органов местного самоуправления, подготовки качественных и актуальных муниципальных правовых актов. Однако ограничения, содержащиеся в законах о денежном содержании муниципальных служащих, не позволяют муниципальным образованиям применить подобное стимулирование.

Таким образом, необходимо на федеральном уровне предусмотреть возможность органов местного самоуправления устанавливать дополнительную оплату труда для муниципальных служащих, отвечающих за правовую безопасность муниципального образования.

3. Третья проблема связана с необоснованным расширением компетенции органов местного самоуправления за счет отраслевых законов.

Формальный запрет на возможность дополнения или изменения перечня и содержания вопросов местного значения, предусмотренного ФЗ № 131, другими федеральными законами на практике не соблюдается.

При этом законодателем предпринимается «обходной маневр»: закрепленные в других федеральных законах обязанности местных властей именуется не вопросами местного значения, а полномочиями. Однако реализация большинства таких «полномочий» требует существенных расходов местного бюджета.

Более того, в Федеральном законе № 131 появляются ст. 14.1, 15.1, 16.1, которые устанавливают права органов местного самоуправления городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Даже при беглом изучении «полномочий» и «прав» органов местного самоуправления по их реализации становится ясно, что исполнять их придется независимо от наличия и достаточности собствен-

ных доходов местного бюджета, поскольку иных исполнителей этих «полномочий», кроме органов местного самоуправления, в законодательстве не предусмотрено.

Представляется очевидной необходимость жесткого корреспондирования вопросов местного значения, закрепленных в ФЗ № 131, с полномочиями по их реализации, предусмотренными отраслевым законодательством. Полномочия иного рода должны возлагаться на органы местного самоуправления только при передаче материальных и финансовых средств на их реализацию.

4. Еще одна проблема связана с наделением органов местного самоуправления государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления финансовых ресурсов.

Требование о необходимости передачи финансовых средств на реализацию переданных органам местного самоуправления государственных полномочий установлено ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и п. 5 ст. 19 ФЗ № 131. Но анализ предыдущей проблемы показал, что этот принцип легко переведен в плоскость «добровольности» выполнения муниципалитетами тех полномочий, которые им не переданы в установленном порядке.

Если органы местного самоуправления уже выполняют эти полномочия (на свой страх и риск) без дополнительных средств из федерального или регионального бюджета, то подразумевается, что делают это они по собственной воле, а значит, должны делать даром (за счет собственных доходов бюджета).

Однако из вида упускается немаловажный аспект. Не все ранее традиционно осуществляемые муниципальными органами власти полномочия можно просто прекратить из-за отсутствия необходимых бюджетных средств или исходя из аргумента «есть вопросы и поважнее». Все, что осуществляют органы местного самоуправления на территории муниципального образования направлено на жителей и осуществляется для жителей этого муниципального образования. Прекращение предоставления какой-либо муниципальной услуги населению (особенно традиционной) без переадресации другому исполнителю обязательно повлечет недовольство и рост социальной напряженности.

Что касается передачи государственных полномочий органам местного самоуправления с регионального уровня, то проблема состоит в том, что передаваемые средства на реализацию некоторых государственных полномочий не покрывают затраты муниципалитетов на их реализацию. Не существует оптимальных методик расчета субвенций на осуществление переданных государственных полномочий.

Зачастую не учитывается численность населения муниципального образования, востребованность данной услуги, сложность процедур по ее предоставлению, расходы на выполнение самой услуги (передаются деньги для выплат населению, но не учитываются расходы на содержание специалистов, осуществляющих эти выплаты).

Пример, реализация полномочий по организации деятельности административной комиссии. При количестве рассматриваемых административных дел в год более двух с половиной тысяч субвенция на выполнение этого государственного полномочия составила в 2007 г. 3 тыс. руб.

В соответствии с ч. 2 п. 5 ст. 19 ФЗ № 131 органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Учитывая, что фактически невозможно прервать реализацию переданного государственного полномочия из-за недостатка финансирования, происходит привлечение средств местного бюджета. Опять добровольно?

Таким образом, муниципальные власти становятся заложниками ситуации, из которой только один выход – соблюдение соразмерности возлагаемых полномочий и передаваемых на их реализацию материальных и финансовых ресурсов.

Более того, необходимо закрепить, что право дополнительного использования собственных средств на выполнение переданных государственных полномочий принадлежит только муниципальным образованиям, не получающим дотации из регионального бюджета, а также установить предельный уровень возможных собственных расходов муниципального образования на выполнение переданных государственных полномочий.

Эти меры позволят избежать перекладывания финансовых обязательств по обеспечению переданных государственных полномочий на плечи муниципальных образований.

5. Устранение органов местного самоуправления от реализации традиционно муниципальных полномочий.

В ряде федеральных и региональных законов (не исключая и Федеральный закон № 131-ФЗ) компетенция и возможности местных органов не только не расширяются, о чем говорилось в Послании Президента России Федеральному Собранию, а наоборот, сужаются. Приведу некоторые факты:

- а) из перечня вопросов местного значения в законе № 131-ФЗ были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые на протяжении многих веков находились в компетенции местной власти (забота «о старых, сирых и убогих», т.е. о стариках, сиротах и инвалидах). Никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения. Правда, некоторая часть функций по социальной поддержке была возвращена субъектом органам местного самоуправления в виде переданных государственных полномочий. Представляется необходимым на законодательной основе вернуть эти полномочия органам местного самоуправления городских округов, сохранив за субъектами РФ лишь вопросы финансирования через систему субвенций в соответствии с региональными социальными стандартами и нормативами;
- б) изъяты из перечня вопросов местного значения и переданы на уровень субъектов РФ вопросы опеки и попечительства;
- в) не стало в законе № 131-ФЗ в полномочиях местного самоуправления и участия в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений на сво-

их территориях. Местная власть не может уйти от этих вопросов и вынуждена заниматься ими на самодеятельных началах;

- г) из перечня вопросов местного значения были исключены все вопросы организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на муниципальных территориях. Для многих городов эти вопросы являются жизненно важными.

6. Подготовка и повышение квалификации муниципальных кадров.

Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплено (п. 7 ч. 1 ст. 11) право муниципального служащего на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. В перечне вопросов местного значения данное обязательство отсутствует, финансовых средств на обучение кадров нет. Если предположить, что каждый муниципальный служащий должен повышать свою квалификацию хотя бы один раз в 4 года, то это означает, что ежегодно должны проходить обучение 25% муниципальных служащих. Фактически обучается в лучшем случае 5-10%. Проблема требует неотложного и системного решения.

Предлагаем рассмотреть вопрос о предоставлении в обязательном порядке дотаций из бюджетов субъектов РФ на обеспечение повышения квалификации муниципальных служащих в соответствии с требованиями федерального законодательства.

7. Требуется поиска адекватного решения проблема финансового обеспечения увеличившегося объема компетенции органов местного самоуправления муниципального образования.

Городской округ г. Сургут, как и большинство муниципальных образований в Российской Федерации, является дотационным. Решение вопросов местного значения обеспечивается за счет предоставления субъектом помощи преимущественно в виде дотаций. Таким образом, на реализацию иных «полномочий» и «прав» возможностей практически не остается.

В связи с этим предлагается в целях обеспечения компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления существенно расширить доходную часть местного бюджета за счет закрепления на долговременной основе дополнительных налоговых источников за муниципальным образованием.

С целью повышения заинтересованности налоговых органов в администрировании местных налогов необходимо разрешить органам местного самоуправления либо создавать муниципальные налоговые службы, либо устанавливать решением представительного органа размеры отчислений от суммы поступивших в местный бюджет налогов на развитие материальной базы федеральных налоговых органов (установить официальную плату за услугу по сбору местных налогов).

Учитывая, что один из местных налогов – на имущество физических лиц – является трудно собираемым из-за отсутствия налогооблагаемой базы (граждане не торопятся с вводом в эксплуатацию своей недвижимости и регистрацией права собственности на нее), предлагается ввести финансовую ответственность граждан, уклоняющихся от легализации своего имущества в качестве объекта налогообложения.

Необходимо расширить возможности муниципалитетов по использованию неналоговых источников пополнения местных бюджетов.

8. С последним тезисом связана еще одна проблема-ущемление имущественных прав муниципальных образований и практически сведение к нулю возможности пополнения местного бюджета за счет неналоговых поступлений.

Данная проблема связана с противоречивостью некоторых положений ФЗ № 131.

С одной стороны, закон предусматривает (ст. 51, 55) возможность использования муниципального имущества для получения дохода в местный бюджет любыми не запрещенными способами, с другой стороны, ограничивает перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности (ст. 50), который и без того не совпадает с вопросами местного значения (например, в перечне не предусмотрено имущество для обеспечения реализации такого вопроса местного значения, как формирование местного бюджета).

Боле того, закон обязывает органы местного самоуправления избавиться от имущества, не предусмотренного ст. 50, до 1 января 2009 г. (пп. 4. п. 8. ст. 85) путем приватизации или репрофилирования.

В то время, когда местным бюджетам катастрофически не хватает средств на выполнение всех возложенных на них и постоянно увеличивающихся в количестве вопросов местного значения, не говоря уже о дополнительных «полномочиях» и «правах», у муниципалитетов забирают законную возможность пополнения бюджета. Ведь известно, что доходы от аренды всегда лучше «проедания» денег от продажи имущества, а продавать имеет смысл лишь имущество и производство, не приносящие доход.

При этом необходимость одномоментной (или в короткий промежуток времени) продажи большой массы недвижимости неизбежно приведет к падению ее рыночной стоимости и недополучению доходов в бюджет.

Конституционный Суд РФ определением от 2 ноября 2006 г. № 540-О по запросу правительства Самарской области установил, что ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

В связи с этим необходимо отменить норму пп. 4. п. 8. ст. 85 ФЗ № 131 и предоставить органам местного самоуправления возможность, действительно, самостоятельно определять дальнейшую судьбу муниципального имущества и направления его использования, в том числе по вопросам когда? и что? приватизировать или репрофилировать.

9. Еще одна проблема, связанная с имущественными правами органов местного самоуправления – безвозмездная безусловная передача муниципального имущества в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации.

В соответствии с п. 3., п. 8 ст. 85 ФЗ № 131 до 1 января 2008 г. органы местного самоуправления обязаны безвозмездно передать в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации находящегося в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом не учитывается тот факт, что находящееся в настоящее время в пользовании федеральных и региональных органов муниципальное имущество в свое время было предоставлено органами местного самоуправления в связи с таким же безусловным предписанием множества федеральных законов. Прокуратура и суды, судебные приставы и налоговые органы, таможенные службы и кадастровые палаты, военкоматы и управления внутренних дел-всех не перечислишь. Совершенно очевидно, что данное имущество изначально не предназначалось для осуществления федеральных полномочий, а органы местного самоуправления вынуждены были изыскивать имущество для предоставления перечисленным федеральным органам.

Конституционный Суд определением от 7 декабря 2006 г. № 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия, а также жалобе главы г. Екатеринбурга установил, что порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации включает направление органом местного самоуправления соответствующего предложения, при этом передача имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, не указанного в предложении, не допускается. Тем самым Конституционный Суд исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Однако ФЗ № 131 установил, что в переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Это в то время, когда сами органы местного самоуправления вынуждены арендовать недвижимое и иное имущество для осуществления собственных полномочий.

Таким образом, Определение Конституционного Суда, хотя и внесло ясность в вопросы передачи имущества, но вопрос о дальнейшей судьбе муниципального имущества, используемого федеральными (региональными) органами власти и не предлагаемого к

передаче в федеральную (региональную) собственность, остается открытым.

Если органы местного самоуправления не согласны с передачей муниципального имущества, то федеральные органы будут пользоваться этим имуществом не только безвозмездно, но и бесконечно?

Представляется необходимым закрепить в ФЗ № 131 норму, предусматривающую возможность передачи муниципального имущества в федеральную (региональную) собственность только в случае невозможности его использования (в том числе после перепрофилирования) для решения вопросов местного значения.

Необходимо также в случае невозможности передачи муниципального имущества в федеральную собственность (например, существуют «не закрытые» потребности самого муниципального образования по реализации вопросов местного значения) определить сроки для перемещения федеральных (региональных) органов власти в помещения, находящиеся в федеральной (региональной) собственности.

Полная эффективность закона может быть достигнута только тогда, когда все его цели – и ближайшие, и отдаленные, и конечные – выполнены с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с меньшими экономическими затратами, в наиболее короткий срок. И общая задача органов власти всех уровней и самих граждан приложить максимум усилий по развитию местного самоуправления в России.

Приложение 21

Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы должно обеспечивать возможность органам местного самоуправления выполнять собственные полномочия за счет собственных средств (Сургутский муниципальный район Ханты-Мансийского автономного округа)

Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно обеспечивать возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления выполнять собственные полномочия за счет собственных средств. Разграничение доходов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической политики, применению средне- и долгосрочного бюджетного планирования.

В целях формирования стимулов для органов местного самоуправления по интенсификации социально-экономического развития территории, повышения сбора доходов бюджетов, необходимо передать больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, а не финансовой помощи, для обеспечения выполнения полномочий органами местного самоуправления.

Анализ доходной части бюджета Сургутского района за 2004-2007 гг. показывает, что доля собственных доходов (без учета финансовой помощи) в бюджете 2007 г. снижена до 49% с 81% в 2004 г.

Столь резкое сокращение доходной обеспеченности бюджета в 2006-2007 гг. в первую очередь

Наименование показателя	2004	2005	2006	2007
Доходы всего:	7028950	8577819	5931695	6897354
собственные доходы (без учета финансовой помощи)	5670612	6274271	2939261	3359649
% собственных доходов	81%	73%	50%	49%

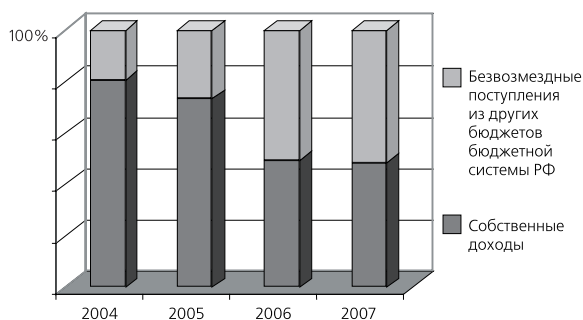
обусловлено изменениями в налоговом законодательстве, которые сократили число налогов, отчисляемых в местные бюджеты. Например, с 2006 г. налог на прибыль организаций не поступает в местный бюджет, доля поступлений от которого в 2005 г. составляла 66% собственных доходов бюджета Сургутского района.

В таблице приведена детальная структура доходной части бюджета в разрезе налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Детальная структура доходной части бюджета Сургутского района за период 2004-2007 гг.

Показатель	2004 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2005 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2006 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2007 Оценка (тыс. руб.)
Доходы всего:	7028950	8577819	5931695	7347767
в том числе:				
Налоговые доходы:	5284922	5726941	2223470	3133250
из них:				
Налог на прибыль организаций	1971359	4165235	0	0
Налог на доходы физических лиц	2325904	1345329	2056533	2934566
Налог на имущество организаций	633997	0	0	0
Налог на имущество физических лиц	2217	1861	2067	2100
Налоги на совокупный доход	21821	36587	52185	59774
Транспортный налог	0	0	58107	62390
Земельный налог	244116	170292	46345	62000
Прочие налоги и сборы	85808	7637	8233	12420
Неналоговые доходы:	385390	541440	712608	697648
из них:				
Арендная плата за земли	251916	328287	481292	465000
Доходы от сдачи имущества в аренду	27649	31118	22835	14418
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	0	56540	95760	117886
Безвозмездные поступления	1358338	2303548	2992434	3415469
Дотации	94072	808	757559	537043
Субсидии	508870	531855	874688	1493269
Субвенции	188862	1134064	1050884	1385157
Взаимные расчеты	566534	636821	309303	0
Прочие безвозмездные	300	5890	3183	7400
Доходы от предпринимательской деятельности				94000

Доля собственных доходов Сургутского района за период 2004-2007 гг.



В целях обеспечения исполнения расходных полномочий муниципальных образований за счет собственных доходов и формирования бюджета развития района необходимо:

- Установить нормы закрепления за местными бюджетами доли собственных доходов. В связи с этим принять в Бюджетном кодексе Российской Федерации отдельную статью, которая установила бы нижний предел доли собственных доходов местных бюджетов. Для этого необходимо увеличить долю налоговых поступлений в местные бюджеты за счет увеличения количества местных налогов, а также увеличить долю отчислений на постоянной основе от федеральных и региональных налогов в пользу муниципальных образований.
- Внести изменения в нормативы распределения налоговых доходов, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. А именно, увеличить норматив отчисления в местные бюджеты по одному из основных налогов, формирующих бюджет муниципального образования – налог на доходы физических лиц. Установить норматив отчисления в бюджеты поселений – до 30%, в бюджеты муниципальных районов – до 50%.
- Внести изменения в главу 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций». Предусмотреть налоговую ставку для местных бюджетов в размере 1% от налога на прибыль организаций.

Консолидированный бюджет Сургутского района состоит из 4 бюджетов городских поселений, 9 бюджетов сельских поселений и непосредственно бюджета района. В 2007 г. консолидированный бюджет утвержден по расходам в сумме 7623150 тыс. руб.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составляют 3 036 768 тыс. руб., что составляет 39,8% от расходной части бюджета. В том числе дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов составляет 466 957 тыс. руб. На сегодняшний день финансирование расходов поселений происходит через финансовый орган муниципального района. Расходная часть бюджетов поселений составляет 567 873 тыс. руб. Доходы поселений зачисляются на единый счет в отделении федерального казначейства муниципального образования Сургутский район. Расчетная цифра поступлений налога на доходы физических лиц, налога на имущество, земельного налога, взимаемых в поселениях Сургутского района на 2007 г. составляет 286 690 тыс. руб. Таким образом, 281 183 тыс. руб. составляет дотация поселениям для финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления поселений полномо-

чий в соответствии с законом ХМАО – Югры от 06.10.2006 №89-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2007 г.». *Наблюдается явное несоответствие доходной базы местных бюджетов их расходным обязательствам, что ставит муниципальные образования в полную зависимость от решений, принимаемых субъектом Российской Федерации. Это негативно сказывается на самостоятельности муниципальных образований.*

Для бюджетного выравнивания в максимальной степени необходимо использовать налоговое регулирование, и только там, где это невозможно, применять бюджетное регулирование. Современное законодательство о межбюджетных отношениях построено таким образом, что в округе, являющемся налоговым донором, все муниципальные образования дотационные.

Субвенции из регионального фонда компенсации составляют 1343419 тыс. руб. Фонд компенсации предназначен для финансового обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий. Муниципальному образованию Сургутский район передано 16 наименований субвенций на исполнение полномочий субъекта и 9 наименований субвенций на исполнение федеральных полномочий. Сегодня отсутствуют четкие федеральные и региональные государственные минимальные социальные стандарты, в соответствии с которыми определяются нормативы для определения объемов субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных государственных полномочий. Это приводит к необоснованному занижению размеров субвенций. Так, субвенции на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, недостаточно даже на оплату труда работникам, осуществляющим полномочия, не говоря о расходных материалах, услугах связи, коммунальных услугах и прочие. Нет ясности, к расходным обязательствам какого бюджета относятся расходы по заработной плате бухгалтеров, малоквалифицированного обслуживающего персонала. С ростом числа передаваемых полномочий увеличивается отчетность по исполнению полномочий. В итоге кадровый потенциал поселений и средства местных бюджетов задействованы на исполнении полномочий не своего уровня.

Необходимо закрепить на законодательном уровне, что при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями, субвенции из вышестоящих бюджетов передаются не только на реализацию полномочия, но и на административные расходы, связанные с организацией исполнения переданного полномочия.

Приложение 22

Организация исполнения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городских округах. Опыт, проблемы, пути решения (Городское поселение Томилино Люберецкого района Московской области)

Муниципальное образование поселок Томилино Люберецкого района Московской области – городс-

кое поселение с численностью 32 тыс. человек. Поселок Томилино является одним из самых крупных поселков Московской области, превышающим по числу населения и решаемым социально-экономическим задачам ряд городских округов Московской области.

Основу экономики составляют предприятия научно-промышленного комплекса, в т.ч. такие предприятия, как:

- ОАО «Научно-производственное предприятие «Звезда» (НПП «Звезда»);
- ОАО «Московский вертолетный завод им. М.А. Миля» (МВЗ им. М.А. Миля);
- ОАО «Московское производственное объединение по выпуску алмазного инструмента» (МПО по ВАИ);
- ФГУП «Научно-производственное предприятие «ЭлТом» (НПП «ЭлТом»);
- ООО «Томилинский электронный завод» (ТЭЗ);
- ОАО «Томилинский полупроводниковый завод» (ТПЗ) и другие.

Вместе с тем, налоговые сборы даже от самых крупных из них не превышают 10% общей налоговой массы.

Общая площадь поселка Томилино составляет 2600 га, в том числе лесные массивы 552 га. По территории поселка в направлении с северо-запада на юго-восток проходит автодорожная магистраль федерального значения М5 «Урал», а также две железнодорожные ветки Казанского и Куровского направления. Вторая по значению автомобильная дорога, Егорьевское шоссе, пересекает территорию поселка с севера на юг. Все перечисленные магистрали обеспечивают внешние связи муниципального образования с Москвой.

Поселок Томилино как муниципальное образование образован в 1996 г. до вступления в силу ФЗ №131. Он полностью реализует полномочия в рамках двухуровневой модели местного самоуправления, имеет самостоятельный бюджет. С 2003 г. поселок Томилино включен отдельной строкой в консолидированный бюджет Московской области. Таким образом, с 2003 г. по настоящее время межбюджетные отношения строятся на уровне Московской области.

Конфликты в процессе реализации реформы МСУ – источник напряжения. Пути и способы их разрешения

Первопричиной основного конфликта, возникающего при реализации двухуровневой модели местного самоуправления, являются регулярные попытки муниципального района ввести «де-факто» подчиненность органов местного самоуправления городских поселений – муниципальному району, нежелание муниципального района ограничиться решением задач межпоселенческого характера, установленных для него в ФЗ №131.

В этих условиях для обеспечения более эффективного решения вопросов местного самоуправления необходимо осуществлять формирование Совета депутатов муниципального района не на основе прямых выборов, а как допускается 131-ФЗ путем формирования его Советами депутатов городских поселений.

Очень тяжело проходит процесс разграничения собственности между Люберецким муниципальным районом и городскими поселениями. Наблюдается опасная тенденция-все что район, согласно 131-ФЗ должен передать городским поселениям, он пытается

продать или акционировать. В качестве анекдотичного примера можно привести пример с передачей городским поселениям наружного освещения: городским поселениям предлагается принять в муниципальную собственность оголовники и лампочки без электрических столбов, проводов и соответствующей мощности. Видимо, необходим федеральный закон, ограничивающий права муниципального района по распоряжению имуществом, подлежащим разграничению.

Крайне болезненно, в условиях реформы местного самоуправления, был воспринят местным сообществом факт изъятия у пос. Томилино школ, детских садов и поликлиник и передача их в Люберецкий муниципальный район. Это привело к значительному сокращению их финансирования из местного бюджета, фактически остановило работу по проведению их текущего и капитального ремонта. Очевидно, что тезис о приближенности власти к народу наиболее полно реализуется в условиях городского поселения. Именно поэтому было бы целесообразно в рамках предоставления единого государственного стандарта образования передать систему комитетов по образованию в подчинение региональных или федеральных структур с одновременным установлением порядка разрешающим софинансирование данных объектов из местного бюджета.

Проблемы, которые необходимо решать:

1. В рамках национального проекта по образованию представляется важным:

- реализация государственной программы перевода библиотечных фондов в электронный вид и обеспечения бесплатного доступа населения к данным ресурсам (аналог бесплатного доступа американцев к медиа ресурсам библиотеки конгресса).
- реализация программы широкого отбора одаренных детей и системы их образования.

2. Должно быть восстановлено право распоряжения землей городскими поселениями. Изъятие данного права у городских поселений и передача их в район существенно осложнила исполнение городским поселением полномочий в области градостроительной политики. Практика, при которой землей распоряжается район, а градостроительной политикой – городское поселение – порождает системные конфликты и поэтому является ущербной. Полагаем, что по смыслу 131-ФЗ, муниципальный район должен заниматься решением задач только межпоселенческого значения.

3. Необходимо введение мер государственной поддержки при реализации крупных проектов по строительству жилья, развитию транспортных сетей, в т.ч. новых типов, а также созданию ключевой инженерной инфраструктуры. В общегосударственном масштабе это позволило бы повысить связность территорий.

4. Необходимо законодательное регулирование возможности возврата части прибыли, получаемой предприятиями на территории муниципального образования. Это позволило бы восстановить заинтересованность муниципального образования в эффективности деятельности предприятий, находящихся на его территории. Конечно, подобное регулирование могло бы носить обусловленный характер (например, только для городских поселений, имеющих профицит, или стимулирующих развитие на своей территории инновационной экономики). В лю-

бом случае эти меры могли бы выступить мощным дополнительным стимулом по развитию экономики страны.

5. Муниципалитетам и субъектам Федерации должно быть законом предоставлено право принудительного выкупа объектов ЖКХ и инженерных сетей, использующихся в основном для предоставления коммунальных услуг населению, содержание которых собственником приводит к авариям и систематическим нарушениям в поставках услуг населению. При продаже данных объектов право первоочередного их приобретения по заявленной собственником цене должно быть также предоставлено субъектам Федерации и муниципалитетам.

6. До настоящего времени отсутствует законодательный пакет по поддержке развития инновационной экономики.

Следует предусмотреть возможность участия администраций городских поселений в управлении или контроле за управлением пакета акций, находящихся в государственной собственности для предприятий, находящихся на территории муниципальных образований.

На уровне Градостроительного Кодекса следует формализовать понятие технопарка и зоны инвестиционного развития. В настоящее время эффективным инструментом (и пожалуй, единственным!) развития городским поселением инновационной экономики является формирование и проведение градостроительной политики.

7. В настоящее время у муниципальных образований нет заинтересованности в повышении сбора налоговых доходов и привлечение новых крупных налогоплательщиков, что, в свою очередь, ведет к уменьшению поступлений доходов в бюджеты других уровней бюджетной системы. В ряде случаев это порождает иждивенческие настроения. Отсутствует реальная возможность долгосрочного планирования развития муниципального образования, по итогам работы все дополнительно полученные доходы все равно будут изъяты. Поэтому любой прогноз социально-экономического развития в этих условиях является не прогнозом, а скорее, диагнозом. Восстановление заинтересованности местных органов власти в результатах развития местной экономической базы – мощный фактор развития всей экономики страны в целом.

8. В пос. Томилино сформирована муниципальная казна. Однако, хотя включенные в нее объекты и не являются собственностью администрации пос. Томилино – по закону это собственность всего муниципального образования, налоговая инспекция начисляет налог на все имущество, включенное в муниципальную казну. Таким образом, порядок налогообложения имущества муниципальной казны в действующем законодательстве должен быть прописан более четко – налог на имущество муниципального образования начисляться не должен.

9. Концентрация финансовых ресурсов на решение приоритетных задач возможна только при формировании бюджета развития. В условиях, когда даже значительное увеличение доходной базы практически не влияет на доходы бюджета городского поселения, возможности для концентрации финансовых ресурсов фактически отсутствуют.

10. Наблюдается процесс не только введения полномочий не обеспеченных финансами, но и сни-

жение реального объема налогов, зачисляемых в бюджет городского поселения (увеличения объема отрицательных трансфертов из-за снижения коэффициента среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности до 1,3, появление возможности уменьшения размера подоходного налога физических лиц против 10% ранее установленных в Бюджетном Кодексе, перераспределение неналоговых поступлений в пользу бюджета муниципального района, незавершенность процесса разграничения земли на государственную и муниципальную и ряд др. обстоятельств).

11. В 2007 г. впервые введена новая форма межбюджетных трансфертов – субвенции из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней бюджетной системы. Субвенция, согласно принятой поправке в Бюджетный Кодекс, устанавливается при превышении в 1,3 раза среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности по поселению в расчете на одного жителя. Снижение ранее установленного в Бюджетном Кодексе коэффициента до 1,3 фактически является возвратом к порочному для развития муниципальных образований принципу минимальной бюджетной обеспеченности и не позволяет муниципальному образованию иметь бюджет развития. В этих условиях единственным стимулом поддержки развития промышленности и предпринимательства на территории поселка остается социальный (возможные рабочие места для жителей поселка, повышение благосостояния жителей поселка).

12. За последние годы отмечено резкое увеличение объема отчетной и аналитической информации, запрашиваемой вышестоящими ведомствами. Усложнение отчетности, на наш взгляд, существенно увеличивает требования к работникам муниципальных финансовых органов и провоцирует недостаток подготовленных кадров для вновь образованных городских поселений. В то же время опыт работы администрации пос. Томилино и соседних с нами городских поселений Малаховка, Красково и Октябрьский показывает, что именно городское поселение способно обеспечить значительный рост доходной базы своих бюджетов. Опыт работы администрации пос. Томилино с 2001 г. доказывает: у всех городских поселений д.б. самостоятельный бюджет, передача полномочий по формированию и исполнению бюджета на районный уровень нецелесообразна и является тормозом для развития местной доходной базы.

Вместе с тем, было бы целесообразно утвердить или регламентировать перечень обязательной отчетной и аналитической информации, предоставляемой финансовыми органами городских поселений. Может быть, стоит вообще ограничиться бюджетом, объем которого достиг уже 425 (четырёхсот двадцати пяти) страниц. При этом он предоставляется и в электронном виде.

Приложение 23

Расходы органов местного самоуправления, связанные с выполнением государственных полномочий, бюджет города должен брать на свои «плечи»
(Город Хабаровск Хабаровского края)

Одним из принципиальных положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – за-

кон) является установление исчерпывающего перечня вопросов местного значения муниципальных образований различных типов.

В момент принятия закона на городской округ было возложено 27 вопросов местного значения.

В 2004 г. было дополнительно введено 5 вопросов местного значения: гражданской обороны, аварийно-спасательных служб, охраны лечебно-оздоровительных местностей, вопросы мобилизационной подготовки, обеспечение безопасности людей на водных объектах.

В 2005 г. закон дополнен 4-мя вопросами местного значения: развитие местного народного художественного творчества; расширение рынка сельскохозяйственной продукции; работа с детьми и молодежью; расчет субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

В то же время исключен из вопросов местного значения такой вопрос, как «организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти». Вместе с тем, полномочием городского округа является организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, в то же время выполнение данного полномочия должно быть обеспечено возможностью осуществления контроля и применения взысканий.

В 2006 г. «Вопросы местного значения» дополнены 3-мя вопросами – полномочия собственника водных объектов; участие в профилактике терроризма и экстремизма и выдача разрешений на установку рекламных конструкций.

В настоящее время вопросов местного значения городского округа – 38, на 11 вопросов больше, чем в момент принятия закона, а с 2008 г. планируется исключить «опеку и попечительство», «расчет субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», «создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка».

Увеличив перечень вопросов местного значения, законодатель не меняет доходную базу муниципальных образований, несмотря на то, что одним из принципов административной реформы является принцип «деньги следуют за полномочиями».

131-й закон, а также изменения, внесенные в 184-й закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» были призваны разграничить полномочия с условием, что исполнение предметов ведения должно соответствовать доходным источникам исходя из потребностей.

Проблема финансирования до сих пор остается нерешенной, поскольку налоговых отчислений, предусмотренных законодательством, недостаточно для финансирования полномочий муниципальных образований.

Согласно налоговому законодательству, местные власти не вправе устанавливать местные налоги; мы лишь вводим налоги, принятые по федеральному законодательству. За весь период развития финансово-бюджетной базы местного самоуправления число собственно местных налогов постепенно сократилось с более чем 20 до 2-х.

Льготы по местным налогам установлены на федеральном уровне, что также ущемляет права органов местного самоуправления.

Сегодня имеются вопросы, не относящиеся в рамках 131-го закона к вопросам местного значения, однако, их выполнение возложено на органы местного самоуправления иными специальными законами.

Например, ст.17 Закона РФ «О ветеринарии» определено участие органов местного самоуправления при введении ограничительных мероприятий в случаях появления угрозы возникновения и распространения болезней животных; создания специальных комиссий для оперативного руководства и координации деятельности по предупреждению распространения и ликвидации очагов болезней животных.

До принятия 131-го закона вопрос о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на федеральном уровне практически не регулировался, поэтому четвертая глава закона «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» является новой.

В отношении городского округа «Город Хабаровск» Законодательной Думой Хабаровского края принято 8 законов о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Одним из главных недостатков 131-го закона является отсутствие установленного правомочия органов местного самоуправления отказаться от выполнения отдельных государственных полномочий.

Кроме этого, продолжается, в том числе и на федеральном уровне, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не законом, а подзаконными актами.

Например, ФЗ от 5.12.2006 № 207-ФЗ установлено право родителей (законных представителей) детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, на получение компенсации части платы за содержание детей в указанных учреждениях.

Закон предусматривает, что финансирование расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством субъектов.

Тем не менее, постановлением Правительства Хабаровского края от 14.02.2007 № 23-пр установлено, что главами городских округов устанавливаются порядок выплаты компенсации, а также определяются органы, осуществляющие выплату компенсации.

То есть полномочия органов государственной власти переданы органам местного самоуправления с компенсацией, а расходы органов местного самоуправления, связанные с выполнением государственных полномочий, бюджет города должен брать на свои «плечи».

Приложение 24

Сельские поселения оказались не готовы к принятию полномочий по организации услуг жилищно-коммунального комплекса (Сельское поселение Хурба Комсомольского муниципального района Хабаровского края)

Проводимая на протяжении ряда лет реформа жилищно-коммунального хозяйства не приносит видимых результатов. Основанная на законах рыноч-

ной экономики, в силу специфики данной отрасли, реформа не привела к образованию конкурентной среды. Это вызвано образованием локальных естественных монополий посредством отсутствия альтернативных сетей и источников выработки энергии. В результате, регулирование цен на услуги жилищно-коммунального комплекса происходит не путем здоровой конкуренции, а основано на контроле фактических затрат и сводится к балансированию между платежеспособностью потребителя и рентабельностью предприятия.

Итогом введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ стала передача полномочий по организации услуг жилищно-коммунального комплекса в ведение сельских поселений, которые оказались не готовы к их принятию в силу отсутствия квалифицированных специалистов и финансовых возможностей.

В результате многолетнего недофинансирования ремонтных работ жилищный фонд и инженерное оборудование и коммуникации имеют большой физический износ и морально устарели. Финансовых средств на их восстановление и модернизацию в поселения передано не было. В условиях регулирования тарифов на услуги коммунального комплекса, регламентируемых Федеральным законом № 210-ФЗ и введением предельных индексов роста тарифов и размеров платы населения, устанавливаемых Федеральной энергетической комиссией, вложение необходимых финансовых средств в тарифы становится невозможным, также этим законом не предусмотрено возмещение предприятиям финансовых потерь в случае превышения роста тарифов над предельными индексами. Приведу пример: в 2005 г. жилищно-коммунальная инфраструктура была передана в муниципалитет от ОАО «РЖД», руководством которого своевременно не исполнялось законодательство по установлению уровней размеров платы и не велся должный учет затрат тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В результате, предприятие МУП «ТЭК с. Хурба», оказывающее с 01.07.2005 г. услуги на территории сельского поселения «Село Пивань», в 2006 г. понесло невосполнимые убытки на сумму 2 176,5 тыс. руб. В 2007 г. данная сумма составит, ожидаемо, 2 352,2 тыс. руб.

Жилищный Кодекс РФ обязал органы местного самоуправления поселений к 01.05.2008 г. организовать выбор способа управления многоквартирными домами.

На территории сельского поселения находятся 94 многоквартирных жилых дома, общей площадью 14,189 тыс.кв.м., в том числе: благоустроенных – 4 дома площадью 3,848 тыс.кв.м, частично благоустроенных – 11 домов площадью 1,547 тыс.кв.м, не благоустроенных – 79 дома площадью 8,794 тыс.кв.м. Сумма финансовых средств в 2007 г. по оплате за найм жилья составляет 44,6 тыс. руб. в год, за капитальный ремонт 52,4 тыс. руб.

В результате реализации положений Жилищного Кодекса РФ возникает ряд проблем:

- изношенность жилищного фонда и его инженерных коммуникаций на 01.01.2007 средний износ по с. Пивань составляет: деревянный жилищный фонд – 100 %, каменный жилищный фонд эксплуатируется 27-30 лет и требует капитального ремонта;
- отсутствие в сельских населенных пунктах управляющих компаний;

- возникновение дополнительных расходов на их содержание;
- в связи с небольшим объемом жилищных услуг возникает сложность одновременного направления собранных средств на капитальный ремонт жилья на определенный объект, а их накопление приводит к начислению и уплате налога на прибыль к собранным целевым суммам на капитальный ремонт, что является препятствием к созданию небольших управляющих компаний и товариществ собственников жилья.

К тому же, создание ТСЖ усложняется необходимостью длительной процедуры регистрации. Также население пугает возникающая субсидиарная ответственность по оплате жилищно-коммунальных услуг и незаинтересованность в одних и тех же проблемах жителей верхних и нижних этажей в многоквартирных жилых домах.

Администрацией сельского поселения были объявлены конкурсы на выбор управляющих компаний, в результате ни одной заявки по данному конкурсу не поступило. Существующие в городе управляющие компании не заинтересованы в работе в сельских населенных пунктах ввиду разбросанности жилищного фонда, его малыми объемами и техническим состоянием.

Сложность непосредственного управления жилищным фондом связана со значительными единовременными финансовыми вложениями собственников жилищного фонда на проведение ремонтных работ и недостаточной квалификацией жильцов в данной области, что также не устраивает жильцов многоквартирных домов.

Одной из главных проблем жизнеспособности предприятий ЖКХ становится Налоговый Кодекс РФ. Уплата налога на добавленную стоимость должна производиться при выставлении счетов, а оплата потребителями должна производиться в течение месяца после их выставления. В результате, предприятия осуществляют свою деятельность на протяжении двух-трех лет, после чего становятся злостными неплательщиками налогов, и налоговые органы инициируют процедуру банкротства, тем самым приучая не платить потребителей за оказанные жилищно-коммунальные услуги. Платежеспособность населения в сельских населенных пунктах очень низкая. Бюджетные учреждения также несвоевременно оплачивают коммунальные услуги в силу дефицита бюджета. Методика формирования бюджета предусматривает увеличение расходов по статьям затрат в пределах общей инфляции, а рост тарифов превышает данный уровень. В итоге, в 2007 г. дефицит средств на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений сельского поселения «Село Пивань» составляет 105,3 тыс. руб.

Реальных путей воздействия на неплательщиков у предприятий жилищно-коммунального хозяйства нет. Обращение в судебные органы возможно только при превышении 6-месячного периода задолженности. Индивидуальное ограничение в подаче тепловой энергии невозможно в силу технических особенностей инженерного оборудования и необходимостью поддержания теплового баланса жилого дома в целом в целях недопущения его преждевременного разрушения. Даже в случае вынесения положительного судебного решения должники начинают оплачивать задолженность по вынесенным судом решениям, не внося плату по текущим платежам. В ре-

зультате к окончанию расчетов по задолженности у неплательщика опять складывается 6-месячная задолженность, вынуждающая предприятия вновь обращаться в судебные органы. Данная процедура продолжается по кругу до банкротства предприятия. Переселение неплатежеспособного населения из благоустроенного жилищного фонда в дома, не оборудованные центральным отоплением, становится невозможным ввиду отсутствия маневренного фонда на территории каждого поселения. Создание единого фонда на территории района и переселение в него неплательщиков со всех сел и поселков противоречит действующему законодательству, определяющему возможность переселения только на территории одного муниципального образования.

В результате несоблюдения дисциплины платежей одно из крупнейших предприятий отрасли МУП «ТЭК с. Хурба», оказывающее жилищно-коммунальные услуги, находится в стадии банкротства с прекращением процедуры в текущем году. Дебиторская задолженность на 01.07.2007 г. составляет 22 741,0 тыс. руб., кредиторская задолженность – 29 915,0 тыс. руб., в том числе по налогам и платежам во внебюджетные фонды 22 539,0 тыс. руб.

Для решения проблем, возникающих в работе жилищно-коммунального хозяйства, считаю целесообразным закрепить нормативными документами на федеральном уровне следующих решений:

- во избежание банкротства предприятий внесение поправок в Налоговый Кодекс РФ по налоговой льготе жилищно-коммунальным предприятиям с оплатой НДС по факту оплаты услуг потребителями;
- определение порядка компенсации предприятиям невосполнимых убытков, связанных с предельными индексами;
- создание федеральной программы финансовой поддержки жилищно-коммунальных предприятий по восстановлению и модернизации основных фондов;
- создание федеральной программы по капитальному ремонту жилищного фонда;
- ужесточение мер воздействия к неплательщикам.

Приложение 25

Конфликты в процессе реализации реформы МСУ в Чувашской Республике

Основными конфликтами являются недостаточность доходной базы и несоответствие доходных источников выполняемым полномочиям.

Практика работы органов местного самоуправления Чувашской Республики за 1,5 года показала, что собственная доходная база практически не превышает 40% от общей суммы необходимых расходов муниципальных образований, а по отдельным муниципалитетам – меньше 10%. В таких условиях трудно говорить об экономической самостоятельности местного самоуправления. Помимо развития собственного налогового потенциала (развитие местной экономики, актуализация налоговой базы по местным налогам) считаем необходимым инициировать вопрос об увеличении перечня местных налогов, либо закрепления за муниципалитетами дополнительных обязательных отчислений от федеральных и региональных налогов.

Данная ситуация усугубляется увеличением перечня вопросов местного значения без изменения финансовых основ местного самоуправления. Достаточно сказать о том, что перечень вопросов местного значения с момента принятия 131-го Федерального закона увеличился почти на одну треть.

Приложение 26

Разнообразие используемых терминов вкюпе с отсутствием четких определений в законе порождает существенное расхождение в их толковании (Город Шарыпово Красноярского края)

1. В ходе реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) возник ряд актуальных правовых проблем и проблем, связанных с решением конкретных вопросов местного значения в г. Шарыпово.

Так, в статье 16 данного закона для описания вопросов местного значения используются различные ключевые термины. В их числе: «организация» (в отношении тепло-, газо-, электро- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; освещения улиц; библиотечного обслуживания и многое другое); местное самоуправление должно также «обеспечивать», «участвовать», «оказывать содействие», «создавать условия», а, например, в случае с развитием малого предпринимательства, еще и «создавать условия для оказания содействия». Опыт правоприменения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ показывает, что разнообразие используемых терминов вкюпе с отсутствием четких определений в законе порождает существенное расхождение в их толковании.

Более того, буквальное толкование отдельных норм ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, как правило, не позволяет составить определенное мнение о полномочиях, правах и обязанностях органов местного самоуправления. К сожалению, в этой связи зачастую возникает непонимание между органами местного самоуправления и различными федеральными структурами, когда каждая сторона по-своему трактует нормы Федерального закона. Для наглядности приведем пример.

Так, в письме Шарыповской межрайонной прокуратуры от 24.11.2006 № 7/1-2-422-06, направленной в ответ администрации г. Шарыпово, которая написала жалобу о пресечении неправомерных действий физического лица Симонова А.А. (собственника части электрических подстанций и электрических сетей, расположенных в г. Шарыпово и продавца электрической энергии части населения) содержится следующее (текст приводится без редактирования):

«Шарыповской межрайонной прокуратурой ранее в сентябре 2006 г. проводилась проверка о планируемом демонтаже подстанции КТП-10/0,4 кВ с трансформатором 630 кВА № 382 диспетчерский № 40-35-21, расположенный по адресу: г. Шарыпово, ул. Широкая, принадлежащей на праве собственности физическому лицу Симонову А.А.»

В ходе проверки установлено, что электроснабжение потребителей – жителей ул. Широкая г. Шарыпово находится под угрозой отключения.

Симонов А.А. неоднократно обращался с письмами в администрацию г. Шарыпово с предупреждением о планируемом демонтаже трансформаторов, принадлежащих ему на праве собственности.

В соответствии Статья 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского округа относятся организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

В нарушение указанной нормы, орган местного самоуправления, зная о планируемых собственником объектов электроснабжения действиях, бездействует, не принимая мер к организации электроснабжения жителей указанных улицы Широкая г. Шарыпово.

Невыполнение органом местного самоуправления требований, установленных ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», повлечет нарушение системы жизнеобеспечения населения. Проживающего по ул. Привокзальная, ул. Широкая г. Шарыпово.

По выявленным нарушениям закона 28.09.2006 г. Шарыповским межрайонным прокурором внесено представление в адрес главы г. Шарыпово».

Но ведь обратившись в прокуратуру, администрация г. Шарыпово, как раз пыталась воздействовать на складывающуюся ситуацию.

По мнению Шарыповского межрайонного прокурора, бездействие органов местного самоуправления г. Шарыпово – это неприобретение в муниципальную собственность объектов электроснабжения у вышеназванного физического лица. Таким образом, прокурор считает, что нормы Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ должны реализовываться, в том числе, путем приобретения в муниципальную собственность имущества для дальнейшего его обслуживания. *Попытки убедить прокуратуру в том, что приобретение объектов электроснабжения фактически в конце финансового 2006 г., в первую очередь, повлечет грубейшее нарушение норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также нарушение непосредственно норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к положительному результату не привели.*

По нашему же мнению, органы местного самоуправления, действующие от имени и в интересах публично-правовых образований, должны решать вопросы местного значения путем издания муниципальных правовых актов. Муниципальные правовые акты, в частности, по вопросам организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом могут приниматься органами местного самоуправления соответствующего уровня, имеющими полномочия, согласно статьям 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Подобные акты могут содержать лишь нормы организационного характера. Например, о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий, закреплении за ними имущества, в связи с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципаль-

ципальных нужд, определение функций подразделений органов местного самоуправления и т.п.

Считаем, что для того чтобы исключить двоякое толкование правовых норм, законодателю необходимо срочно предпринять меры по выработке однозначной трактовки Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.

2. Предложения по изменению налогового законодательства.

Федеральным законом от 02.11.2004 № 127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» с 01.01.2005 введена в действие глава 25.3 «Государственная пошлина» Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). Немногим более двух лет органы местного самоуправления, руководствуясь нормами НК РФ, обращались в суды от имени и в интересах муниципальных образований с исками и заявлениями без уплаты государственной пошлины. При этом суды соглашались с тем, что, например, заявление требований, связанных с владением, пользованием или распоряжением муниципальным имуществом, направлено на защиту общественного блага – бюджета муниципального образования.

13.03.2007 г. Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации в своем информационном письме № 117 разъяснил, в частности, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы при обращении в суд от имени публично-правовых образований с требованиями, вытекающими из гражданских правоотношений, от уплаты государственной пошлины не освобождаются.

Такое правовое регулирование затрудняет доступ к суду, так как усложняет и для суда и для обращающихся к нему уяснение круга заявлений, по которым должна уплачиваться госпошлина (объектов обложения), и круга лиц, освобожденных от уплаты госпошлины.

В этой связи возникает острая проблема защиты нарушенных прав муниципальных образований, в том числе, при заявлении требований, связанных с владением, пользованием или распоряжением муниципальным имуществом или защитой права собственности, а, следовательно, интересов местного бюджета.

Так, исковая работа, в том числе направленная на взыскание с должников арендных платежей за пользование муниципальным имуществом и земельными участками, фактически парализована, так как средства в местных бюджетах на уплату государственной пошлины не предусматриваются и просчитать подобные расходы практически невозможно.

Таким образом, считаем, что законодателю необходимо внести изменения в главу 25.3 «Государственная пошлина» НК РФ, исключив двоякое толкование правовых норм, при этом освободив от уплаты государственной пошлины государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы при обращении в суд от имени публично-правовых образований с требованиями, вытекающими из гражданских правоотношений, но в защиту интересов бюджета.

Приложение 27

Создание системы коллегиальных органов самоуправления системой муниципального образования (Город Глазов Удмуртской республики)

Исходная ситуация

Пять лет назад единственной коллегиальной формой взаимодействия городского отдела народного образования (с марта 2003 г.-управление образования администрации г. Глазова) с подведомственными учреждениями было совещание руководителей, функционирующее как собрание по обмену информацией между представителями гороно и руководителями подведомственных учреждений. В целях демократизации системы управления образованием, эффективного использования опыта профессиональной деятельности директоров корпуса, повышения ответственности за принимаемые решения и значимости самих решений было принято решение об изменении структуры управления путем создания органов самоуправления.

Мероприятия в рамках реализации практики

Этап 1. Изучение теоретических основ организации общественного самоуправления в сфере муниципального образования. Изучение опыта других муниципалитетов в данном вопросе.

Этап 2. Разработка структуры самоуправления. Создание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов самоуправления.

Этап 3. Отработка механизма реализации полномочий созданных органов на практике. Внесение продиктованных практикой изменений в структуру и нормативные документы органов самоуправления. Отражение проблем самоуправления при разработке Городской целевой программы развития системы образования г. Глазова на 2004-2008 гг.

Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирование практики

В результате проделанной работы определились два ведущих органа самоуправления – Совет руководителей образовательных учреждений при управлении образования администрации г. Глазова и Совет управления образования администрации г. Глазова. В их создании и развитии приняли участие все руководители образовательных учреждений, заместители директоров, инициативные и творческие педагоги.

При отработке функционала органов были внесены изменения в порядок работы управления по многим вопросам. Так, например, сложилась четко структурированная система инспекционной деятельности управления. Заранее стали разрабатываться планы-задания по контрольным вопросам, и курируемые учреждения могли в наилучшем виде представить свою деятельность. На советах подводились итоги контроля, звучали отчеты, анализ результатов и совместно вырабатывались решения по дальнейшей организации деятельности в сфере изученной проблемы. Появилась система повторного контроля, оперативного контроля, усилилась работа специалистов управления в курируемых школах. Аналогично была систематизирована работа в сфере инновационно-экспериментальной деятельности. Появились публичные отчеты и портфолио школ, позволяющие сделать работу образовательных учреждений открытой для общественности.

Опыт создания коллегиальных органов постепенно был распространен на такие сферы деятельности управления, как научно-методическая деятельность (экспертный совет), реализация целевых программ (советы целевых программ и проектов), реализация ПНП «Образование» (рабочая группа по реализации проекта).

Условия успешного внедрения практики

Во-первых, условием успешного внедрения органов самоуправления стали процессы демократизации, идущие в стране в целом. Во-вторых, расчет на инициативу людей, рациональное использование кадрового потенциала, опыта профессиональной деятельности, привлечение специалистов из высших учебных заведений. В-третьих, условием успешности стало формирование такой системы полномочий органов, которая отразила реальные потребности образовательных учреждений и показала возможность совместного решения возникающих проблем и участия в управлении образованием города.

Проблемы внедрения практики и пути их решения

Во-первых, значительное качественное изменение нормативно-правовой базы деятельности управления, ее периодическое обновление заставляет участников органов самоуправления быть в курсе всех изменений. Для этого управление образования ежегодно с 2004 г. издает сборник нормативно-правовых документов управления и образовательных учреждений. Опыт такого издания признан успешным на уровне республики.

Во-вторых, требуется выстраивание системы органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях города. Этой задаче будет посвящена работа управления образования в ближайшие годы.

В-третьих, проблема компетентности в сфере вопросов образовательного права требует особого внимания к повышению квалификации руководителей в вопросах нормативно-правового обеспечения деятельности учреждений, что затруднено, помимо финансовых расходов, постоянным изменением действующего законодательства в сфере образования.

В-четвертых, долгое время сложным было налаживание постоянного документооборота между учреждениями образования и управлением. Но с осени 2006 г. в связи с подключением 21 образовательного учреждения к сети Интернет в рамках ПНП «Образование» проблема была решена путем электронного документооборота. Проблема может возникнуть вновь, если финансовое обеспечение доступа к Интернету будет переведено с федерального бюджета на бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты.

Затраты на внедрение практики

Постоянных финансовых расходов требует повышение квалификации управленческих кадров, издательская деятельность. Работа органов самоуправления носит затратный по времени и использованию кадрового потенциала характер на стадии становления, но при переходе в штатный режим эти затраты значительно снижаются.

Полученные результаты

Демократизация управления, структура органов самоуправления, коллегиальный стиль принятия решений, систематизация отдельных направлений деятельности управления и образовательных учреждений (мониторинг и контроль, научно-методическая и

экспериментальная деятельность, инновационное проектирование, публичные отчеты и портфолио учредителей и др.). Обеспечение открытости образовательного пространства, доступность информации о системе образования в городе. Коллегиальное обсуждение проблем финансирования системы образования, повышение эффективности принимаемых решений.

Принятые нормативно-правовые акты

В 2006 г. издан сборник по нормативно-правовой базе деятельности управления образования, включающий в себя шесть разделов, в которых собраны действующие локальные акты. Девять положений регламентируют деятельность органов самоуправления.

Приложение 28 и 29

Молодежный парламент г. Владимира
и Совет молодежных организаций
при главе г. Владимира
(Город Владимир Владимирской области)

Мероприятия по повышению социальной активности и гражданственности населения, укреплению патриотизма осуществляются в рамках муниципальной целевой программы «Молодежь и город. 2006-2010 гг.».

Примером успешной практики реализации местного самоуправления по данному направлению является создание Молодежного парламента г. Владимира и Совета молодежных организаций при главе г. Владимира.

Исходная ситуация

Низкая включенность молодежи в общественно-политическую жизнь города, в решение вопросов местного значения.

Мероприятия в рамках реализации практики

В 2004 г. во Владимире в качестве неформального общественного объединения на общественных началах создан Молодежный парламент с целью обеспечить представительство интересов молодежи в органах муниципальной власти. В настоящее время в состав парламента входят 35 представителей учащейся и студенческой молодежи, общественных молодежных организаций и работающей молодежи города.

В 2006 г. во Владимире создан Совет молодежных организаций при главе города, в который вошли 23 представителя организаций учебных заведений ВУЗов, ССУЗов, общественных организаций. Совет молодежных организаций при главе города создан в целях стимулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью, обеспечения взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города.

Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирования практики

Курирует работу указанных общественных структур комитет по делам молодежи администрации города Владимира. Кроме того, налажено тесное сотрудничество депутатов Молодежного парламента с депутатами Совета народных депутатов г. Владимира: большинство молодых владимирцев являются помощниками действующих депутатов Совета.

Условия успешного внедрения практики

Фактором успеха при создании указанных общественных молодежных структур явилась существующая во Владимире развитая система работы с молодежью. Утвержденные комплексы мероприятий, го-

родская целевая программа «Молодежь и город» предусматривают активные меры по вовлечению молодежи в общественно-политическую жизнь, развитие лидерских качеств, реализации социально-полезных инициатив граждан.

Проблемы внедрения практики и пути их решения

Существенной проблемой при создании подобных структур может явиться недостаточная мотивация и неготовность молодежи активно участвовать в решении вопросов местного значения. Для подготовки депутатов Молодежного Парламента г. Владимира в каждом созыве организуются тематические тренинговые занятия «Школа молодежного актива». В 2007 г. усовершенствован механизм выборов депутатов Парламента: от формального, прямого делегирования кандидатов-к конкурсному отбору и рейтинговому голосованию. В результате апробированной системы выборов средний конкурс по заявкам на участие в молодежных выборах составил 2 человека на место.

Затраты на внедрение практики: мероприятия по поддержке и развитию деятельности указанных общественных структур осуществляются за счет средств бюджета города, предусмотренных на проведение мероприятий для детей и молодежи.

Полученные результаты

Существующие формы взаимодействия молодого населения с органами местного управления позволяют обеспечить двустороннюю связь молодежи города с органами власти и предоставляют возможность для осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Принятые нормативно-правовые документы

Зарекомендовав себя как социально активную организацию, Молодежный парламент выступил с инициативой официально закрепить механизм взаимодействия с городскими органами власти. Владимирский городской Совет народных депутатов поддержал инициативу молодежи и Решением Совета депутатов от 21.10.2004 № 245 «О Молодежном парламенте г. Владимира» утвердил состав Координационного совета Молодежного парламента, в который вошли представители депутатского корпуса, администрации города, вузов города.

Положение о Совете молодежных организаций, а также состав данного Совета утверждены Постановлением главы г. Владимира от 31 марта 2006 г. № 770 «О Совете молодежных организаций при главе города»:

«В целях стимулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью, обеспечения взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города постановляю:

1. Утвердить положение о Совете молодежных организаций при главе г. Владимира (приложение 1).
2. Утвердить состав Совета молодежных организаций при главе г. Владимира (приложение 2).
3. Опубликовать данное Постановление в средствах массовой информации.
4. Контроль за исполнением настоящего Постановления возложить на заместителя главы города Гуськову В.И. ».

Приложение № 1 к Постановлению Главы г. Владимира от 31.03.2006 № 770 «Положение о Совете молодежных организаций при главе г. Владимира»:

1. Общие положения

1.1. Совет молодежных организаций при главе г. Владимира (далее – Совет) создается в целях сти-

мулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью на территории г. Владимира, а также организации взаимодействия главы г. Владимира с молодежными общественными объединениями, выработки предложений по вопросам, касающимся их деятельности.

1.2. Совет состоит из председателя Совета, заместителя председателя, секретаря и членов Совета.

1.3. Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах, руководствуясь законодательством Российской Федерации, Владимирской области и г. Владимира, настоящим Положением.

1.4. Совет формируется на добровольной основе из числа руководителей/представителей:

- общественных объединений, включенных в областную реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой;
- молодежных общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и действующих на территории г. Владимира;
- первичных профсоюзных организаций студентов, органов студенческого самоуправления, советов молодежи промышленных организаций города;
- незарегистрированных, неформальных объединений подростков и молодежи.

1.5. Организация, желающая принять участие в работе Совета, направляет в адрес комитета по делам молодежи администрации г. Владимира следующие документы:

- копию свидетельства о государственной регистрации общественного объединения (для организаций, имеющих статус юридического лица);
- копию устава (положения) объединения;
- выписку из решения руководящего органа объединения о делегировании своего представителя в состав Совета.

1.6. В заседании Совета могут принимать участие представители администрации города, Совета народных депутатов города, иные лица, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам.

2. Задачи и функции Совета

2.1. Задачами Совета являются:

- регулярное информирование главы города о текущей работе и перспективах развития молодежных общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории города;
- выработка предложений главе города по вопросам организации и осуществления мероприятий по работе с молодежью;
- обеспечение взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города по вопросам развития и поддержки деятельности молодежных общественных объединений;
- разработка и осуществление программ по работе с молодежью на территории г. Владимира;
- содействие в организации деятельности молодежных общественных объединений;
- анализ проектов и программ молодежных организаций с целью выявления приоритетных направлений деятельности.

2.2. Для реализации поставленных задач Совет осуществляет следующие функции:

- готовит предложения по определению основных направлений и механизмов взаимодействия адми-

нистрации города с молодежными общественными объединениями;

- разрабатывает предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, в том числе затрагивающих права и законные интересы молодежи;
- взаимодействует с администрацией города, общественными объединениями в сфере разработки и реализации инициатив, направленных на защиту прав и законных интересов молодежных объединений;
- готовит предложения по проведению и принимает участие в организации конференций, семинаров, совещаний по проблемам организации работы и развития молодежных общественных объединений;
- содействует подготовке и выпуску справочных и информационных материалов по вопросам деятельности молодежных общественных объединений;
- запрашивает в установленном порядке необходимую информацию от структурных подразделений администрации города, Совета народных депутатов, предприятий, учреждений, общественных объединений;
- приглашает на свои заседания представителей администрации города, Совета народных депутатов, иных лиц, имеющих отношение к рассматриваемым вопросам;
- осуществляет другие виды деятельности, соответствующие задачам Совета и не противоречащие действующему законодательству.

3. Организация работы Совета

3.1. Заседания Совета проводятся по мере необходимости по инициативе главы города либо 1/3 Совета, но не реже 1 раза в квартал.

3.2. Глава города является председателем Совета и руководит его деятельностью, председательствует на заседаниях, осуществляет общий контроль за реализацией принятых Советом решений.

3.3. Заседание Совета считается правомочным, если на нем присутствует более 1/2 его состава.

3.4. Решение Совета принимается открытым голосованием простым большинством голосов от числа его членов, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов решающим является мнение председательствующего на заседании Совета.

3.5. Заседание Совета проводятся гласно и носят открытый характер.

3.6. По решению Совета из числа его членов могут быть созданы комиссии Совета по основным направлениям организации и осуществления мероприятий по работе с молодежью. Регламент работы комиссий утверждается решением Совета.

3.7. Решение Совета оформляется протоколом, который подписывается председателем Совета.

3.8. Для подготовки некоторых вопросов могут привлекаться эксперты из числа научных работников, сотрудников администрации города, специалисты муниципальных служб.

3.9. Деятельность Совета прекращается постановлением главы города.

4. Организационное и материально-техническое обеспечение работы Совета

Организационное и материально-техническое обеспечение работы Совета осуществляется комитетом по делам молодежи администрации г. Владимира.

Приложение № 2 к Постановлению Главы г. Владимира от 31.03.2006 № 770 «Положение о Молодежном парламенте г. Владимира» (Утверждено решением

ем Молодежного парламента г. Владимира от 04.03.2007 № 18)

1. Общие положения

1.1. Молодежный парламент, далее именуемый Парламент, создан в качестве неформального общественного объединения на общественных началах путем представительства начальных профессиональных, средних специальных и высших учебных заведений, а так же работающей молодежи и молодежных общественных организаций в соответствии с Положением о формировании Молодежного парламента г. Владимира, утвержденным на заседании Сессии Парламента не менее 2/3 голосов от общего количества депутатов, сроком на 2 года, и является самостоятельным, коллегиальным и совещательным органом в области молодежной политики.

1.2. Парламент осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., Федеральным законом «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» от 28.06.95, Уставом Владимирской области, Законом Владимирской области от 23 июня 1998 г. № 26-ОЗ «О молодежной политике», Уставом г. Владимира, решением Совета народных депутатов г. Владимира от 23.03.2006 г. № 46 «О городской целевой программе «Молодежь и город. 2006-2010», а также Положением о Молодежном парламенте г. Владимира, согласованным с Советом народных депутатов г. Владимира, Координационным советом Парламента, Советом старейшин Парламента и утверждаемом на заседании Сессии Парламента не менее чем 2/3 голосов от общего количества депутатов.

1.3. Взаимоотношения Парламента с Советом народных депутатов и администрацией г. Владимира осуществляются на принципах самостоятельности и взаимной координации деятельности.

1.4. Деятельность Парламента основывается на принципах законности, добровольности, коллегиальности, гласности, равноправия всех его членов.

2. Цели и задачи Парламента

2.1. Целями деятельности Парламента являются:

- реализация молодежной политики на территории г. Владимира;
- объединение учащихся общих и профессиональных учебных заведений, а также работающей молодежи и членов общественных организаций для представления и защиты их интересов в органах городского самоуправления;
- обеспечение двусторонней связи молодежи города с органами власти;
- вовлечение молодежи в общественно-политическую деятельность;
- реализация экспертных и аналитических функций в области молодежной политики;
- формирование предпосылок развития структуры гражданского общества;
- повышение социальной активности и социальной ответственности молодежи;
- развитие правовой культуры и повышение уровня правосознания молодежи;
- воспитание гражданственности и патриотизма у молодежи.

2.2. Задачами Парламента являются:

- участие в разработке муниципальных правовых актов в области молодежной политики;
- выработка приоритетов реализации молодежной политики города, подготовка проектов программ и иных документов, выносимых на обсуждение органов местного самоуправления;
- оказание содействия в реализации решений, принимаемых органами местного самоуправления г. Владимира, в совместной деятельности с депутатами, постоянными комитетами Совета народных депутатов, администрацией города.
- разработка молодежных программ, способствующих повышению общественной активности молодежи;

- осуществление мониторинга потребностей молодежи, проведение социологических исследований и анализ проблем в молодежной среде;
- участие в формировании информационного поля по вопросам молодежной политики, кадрового резерва региона, проведение активной работы по изучению нормативных актов органов местного самоуправления.

3. Полномочия Парламента

3.1. Представление и защита прав, законных интересов молодежи города в органах государственной власти, местного самоуправления и общественных объединениях.

3.2. Участие в заседаниях комитетов и комиссий Совета народных депутатов г. Владимира с правом совещательного голоса в разработке планов и программ органов местного самоуправления в сфере осуществления молодежной политики в городе и запрос информации у должностных лиц местного самоуправления о ходе их реализации.

3.3. Подготовка предложений органам государственной власти и местного самоуправления по проблемам молодежи.

3.4. По вопросам своего ведения Парламент на сессии принимает решения, рекомендации, заключения, которые направляются для рассмотрения органам и должностным лицам местного самоуправления.

3.5. Внесение в письменном виде предложений и заключений, направленных на защиту интересов молодежной части населения города при формировании проекта бюджета города.

3.6. Оказание содействия в реализации решений, принимаемых Советом народных депутатов и администрацией г. Владимира, а так же в реализации программ в области молодежной политики, в ходе совместной деятельности с депутатами, постоянными комитетами Совета народных депутатов, администрацией города.

3.7. Организация и проведение совещаний, семинаров, конференций, иных мероприятий в рамках подготовки и рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Парламента.

3.8. Привлечение в установленном порядке к работе организаций, научных учреждений, экономических, социологических и политологических центров, отдельных ученых и специалистов, а также молодежи города.

3.9. Запрос информации от органов управления, учреждений, предприятий и организаций, ведущих работу с молодежью, в объеме, необходимом для осуществления целей и задач Парламента.

3.10. Распространение информации о своей деятельности.

3.11. Осуществление иных полномочий, предоставленных Парламенту органами местного самоуправления и государственной власти.

4. Финансирование Парламента

4.1. Финансирование деятельности Парламента производится за счет привлеченных средств, а также других источников, не запрещенных законом.

5. Структура и организация работы парламента

5.1. Парламент состоит из 35 человек, избираемых в соответствии с Положением о формировании Молодежного парламента г. Владимира.

5.2. Парламент осуществляет свою деятельность в форме проведения заседаний Сессии Парламента и заседаний создаваемых им рабочих органов, которыми являются:

- президиум Парламента;
- комитеты Парламента;
- комиссии Парламента;
- ответственный секретарь Парламента;
- рабочие группы Парламента.

Организация деятельности Парламента и создаваемых им органов осуществляется в соответствии с нормами, установленными настоящим Положением.

5.3. Сессия Парламента

5.3.1. Сессия Парламента является высшим руководящим органом Парламента, созывается Председателем Парламента (а в его отсутствие-заместителем Председателя Парламента) не реже одного раза в месяц. Внеочередная

Сессия Парламента созывается Председателем Парламента (а в его отсутствие-заместителем Председателя Парламента) по инициативе самого Председателя, президиума Парламента, Координационного совета Парламента, Совета старейшин или по требованию не менее половины депутатов Парламента.

5.3.2. Проходит гласно и носит открытый характер, если не принято иного решения и проводит свои заседания в соответствии с Регламентом Парламента.

5.3.3. Первое заседание вновь избранного Парламента созывается не позднее пятнадцати дней после избрания в Парламент не менее двух третей от установленного количества депутатов. Открывает и ведет первое заседание Председатель предыдущего созыва Парламента или старший по возрасту действующий депутат.

5.3.4. На каждом заседании Сессии ведется протокол. Оформленный протокол заседания подписывается председательствующим на данном заседании.

5.3.5. На заседаниях Сессии могут быть приглашены представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественности, а также другие заинтересованные лица.

5.3.6. Сессия правомочна принимать решения по любым вопросам деятельности Парламента.

К исключительной компетенции Сессии Парламента относятся:

- а) утверждение Положения о Молодежном парламенте, Регламента Молодежного парламента и других актов Парламента;
- б) утверждение общей концепции развития Парламента на очередной срок;
- в) рассмотрение проектов городских молодежных программ для внесения на рассмотрение Совета народных депутатов г. Владимира;
- г) обсуждение проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы молодежи;
- д) утверждение годового плана работы Парламента;
- е) избрание Председателя Парламента, заместителей Председателя Парламента, председателей комитетов и комиссий Парламента;
- ж) рассмотрение годовой сметы расходов Парламента;
- з) заслушивание отчетов и принятие решений по отчетам председателей комитетов;
- и) рассмотрение других вопросов деятельности Парламента, предусмотренных настоящим Положением и принятие по ним решений, рекомендаций, заключений;
- к) обсуждение проектов, предложений для последующего внесения в качестве правотворческой инициативы в Совет народных депутатов г. Владимира;
- л) утверждение планов работы комитетов и отчетов об их исполнении;
- м) утверждение формы и вида удостоверений депутата Парламента.

5.3.7. Сессия правомочна начать работу, если в ее заседании принимают участие не менее двух третей депутатов Парламента. Депутаты Парламента обязаны присутствовать на всех заседаниях Сессии. В случае неоднократного отсутствия депутата на заседаниях Сессии без уважительной причины, Сессией парламента выносится решение об исключении депутата из числа членов Парламента.

5.4. Президиум Парламента

5.4.1. Президиум Парламента-коллегиальный орган, формируемый Парламентом и ему подотчетный.

5.4.2. В состав Президиума входят по должности Председатель, его заместители, председатели комитетов, а также Ответственный секретарь.

5.4.3. В компетенцию Президиума Парламента входят:

- а) инициатива созыва Сессии Парламента, ее подготовка и проведение;
- б) организация работы органов Парламента в перерывах между сессиями;
- в) обеспечение взаимодействия Парламента с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями;

г) выступление с ежегодным отчетом о работе Парламента.

5.4.4. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, не реже 1 раза в месяц.

5.4.5. Работой Президиума руководит Председатель Парламента.

5.5. Председатель Парламента

5.5.1. Председатель Парламента избирается на 1 год из числа членов Парламента.

5.5.2. Председатель Парламента избирается на заседании Сессии Парламента открытым голосованием. Кандидатуры для избрания на должность Председателя выдвигаются депутатами, инициативными группами или путем самовыдвижения. После начала обсуждения выдвижение кандидатур не допускается.

5.5.3. Самоотводы заявляются до начала голосования и не обсуждаются. Каждому кандидату предоставляется слово для изложения своей программы. Каждому депутату Парламента гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения кандидатур на должность Председателя.

5.5.4. Председателем Парламента становится кандидат, набравший простое большинство голосов избранных депутатов Парламента.

5.5.6. Председатель Парламента:

- а) председательствует на заседаниях сессии Парламента, Президиума Парламента, руководит их работой;
- б) представляет Парламент в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями;
- в) подписывает документы Парламента;
- г) осуществляет контроль над выполнением обязанностей и работой структур Парламента и депутатов;
- д) выполняет другие полномочия, возложенные на него Парламентом, Президиумом Парламента.

5.5.7. Заместители Председателя Парламента избираются на заседании Сессии Парламента сроком на 1 год из числа членов Парламента. Кандидатуры Заместителей Председателя Парламента предлагаются Председателем Парламента.

5.5.8. Первый Заместитель исполняет обязанности Председателя во время его отсутствия, осуществляет общий организационный и технический контроль над работой структур Парламента, а также исполняет другие обязанности, установленные Парламентом, Председателем Парламента.

5.5.9. Заместители Председателя выполняют работу по отдельным направлениям деятельности Парламента, установленным Сессией Парламента, Председателем Парламента.

5.5.10. Председатель и его заместители подотчетны Парламенту и могут быть отозваны решением Сессии Парламента, принятым не менее чем 2/3 голосов от числа избранных депутатов.

Добровольное сложение своих полномочий Председателем, заместителями Председателя Парламента удовлетворяется на основании письменных заявлений. В случае непринятия Парламентом отставок Председателя, заместителей Председателя, они вправе сложить свои полномочия после истечения двухнедельного срока с момента подачи заявления.

5.6. Комитеты Парламента

5.6.1. Парламент образует из числа депутатов комитеты по основным направлениям своей деятельности, которые являются постоянно действующими органами Парламента.

5.6.2. Формирование комитетов осуществляется на основе пожеланий и согласия депутатов в соответствии с решением Сессии Парламента. Минимальная численность комитета-7 членов Парламента. Один депутат имеет право работать не более чем в одном комитете.

5.6.3. Работой комитета руководит председатель комитета, избираемый из числа членов комитета и утверждаемый на Сессии Парламента сроком на 1 год. Председатель комитета ведет заседания комитета и выступает с ежеквартальным отчетом о деятельности комитета перед Парла-

ментом. В случае необходимости в комитетах могут избираться Заместители Председателя комитета.

5.6.4. Заседания комитета Парламента проводятся по мере необходимости по решению его членов, не реже одного раза в месяц.

Комитеты действуют на основании Положений, утверждаемых Парламентом, и могут быть реорганизованы либо упразднены решением Сессии Парламента.

5.6.5. В рамках закрепленных за ними на Сессии функций комитеты:

- а) осуществляют изучение и предварительное рассмотрение проектов решений, обращений и заявлений Парламента;
- б) запрашивают и получают в установленном порядке информацию, необходимую для работы, привлекают специалистов для участия в работе комитета;
- в) рассматривают поступающие в Парламент или комитет письма, обращения, заявления, дают по ним соответствующие заключения или принимают решения;
- г) содействуют реализации решений Парламента, выполняют поручения Президиума Парламента;
- д) выступают в виде согласительных групп между различными органами молодежного самоуправления;
- е) ежеквартально предоставляют отчет о деятельности комитета президиуму Парламента.

5.7. Ответственный секретарь Парламента

5.7.1. Ответственный секретарь Парламента назначается Председателем Парламента по согласованию с депутатами Парламента.

5.7.2. Ответственный секретарь Парламента осуществляет следующие функции:

- а) ведение делопроизводства;
- б) оповещение депутатов о времени и месте заседаний Парламента;
- в) техническое и организационное обеспечение мероприятий Парламента;
- г) информирование общественности о деятельности Парламента;
- д) составление пресс-релизов и оформление интернет-сайта Парламента;
- е) подготовка и проведение пресс-конференций;
- ж) осуществление PR-деятельности;
- з) иное организационное и информационное обеспечение деятельности Парламента.

5.7.3. Деятельность Ответственного секретаря контролирует Председатель Парламента или один из заместителей Председателя Парламента по поручению Председателя Парламента.

5.8. Комиссии Парламента

5.8.1. Комиссии Парламента являются постоянно действующими органами Парламента и выполняют контрольно-надзорные функции.

5.8.2. Комиссии формируются на заседании Сессии Парламента из числа членов Парламента и с их согласия.

5.9. Комиссия по регламенту

5.9.1. Комиссия по регламенту формируется Председателем Парламента по согласованию с депутатами и утверждается на заседании Сессии Парламента.

5.9.2. Комиссию по регламенту возглавляет председатель комиссии, избираемый из числа членов комиссии сроком на 1 год.

5.9.3. Комиссия по регламенту

- а) осуществляет контроль за соблюдением депутатами настоящего Положения, Регламента Парламента и иных актов, принимаемых Парламентом.
- б) дает заключение Председателю Парламента о выявленных нарушениях для решения вопроса об их устранении в соответствующем порядке.
- в) дает представление Председателю Парламента о необходимости применения мер ответственности к депутатам, совершившим нарушения настоящего Положения, регламента Парламента и иных актов Парламента.
- г) дает заключение о соответствии той или иной процедуры установленному настоящим Положением и Регламентом порядку.

5.10. Счетная комиссия

5.10.1. Счетная комиссия формируется Сессией Парламента из числа депутатов Парламента.

5.10.2. Счетную комиссию возглавляет председатель Счетной комиссии, избираемый из числа членов Счетной комиссии.

5.10.3. Счетная комиссия производит подсчет голосов при голосовании, а также организует и обеспечивает проведение тайного голосования, в случае принятия соответствующего решения.

5.11. Рабочие группы Парламента

5.11.1. Рабочие группы Парламента являются временно действующими органами парламента и создаются для решения конкретных вопросов жизни молодежи и молодежной политики по решению Сессии Парламента из числа депутатов Парламента.

5.11.2. Рабочую группу возглавляет председатель рабочей группы, избираемый из числа членов рабочей группы.

5.11.3. Рабочие группы могут привлекать к своей деятельности соответствующих специалистов и экспертов.

5.11.4. Рабочая группа прекращает свою деятельность после достижения поставленной перед ней цели по решению Сессии Парламента.

6. Депутат Парламента

6.1. Полномочия депутата Парламента начинаются с момента его избрания и прекращаются с момента открытия первого заседания Парламента нового созыва.

6.2. Депутат Парламента осуществляет свои полномочия без отрыва от учебной, производственной или служебной деятельности.

6.3. Депутат Парламента имеет удостоверение, которым он пользуется в течение срока своих полномочий.

6.4. Депутат Парламента имеет право:

- а) выдвигать кандидатов, избирать и быть избранным в руководящие органы Парламента, а также принимать участие в управлении делами Парламента в иных формах, предусмотренных настоящим Положением, Регламентом Парламента;
- б) участвовать в подготовке решений по всем вопросам деятельности Парламента в порядке и пределах, предусмотренных настоящим Положением;
- в) получать информацию по различным аспектам деятельности Парламента;
- г) быть помощником действующего депутата Совета народных депутатов г. Владимира.

Депутат Парламента обязан:

- а) соблюдать требования настоящего Положения, Регламента Парламента и иных актов, принимаемых Парламентом;
- б) нести ответственность перед избравшим его коллективом молодежи, отчетываться перед ним о своей работе в Парламенте;
- в) регулярно вести прием молодежи;
- г) исполнять решения руководящих органов Парламента, принятые в соответствии с требованиями и порядком, установленными настоящим Положением, Регламентом Парламента.

6.5. Досрочное прекращение полномочий депутата Парламента предусматривается в следующих случаях:

- а) утраты депутатом гражданства Российской Федерации;
- б) выезда депутата на постоянное место жительства за пределы г. Владимира;
- в) вступления в законную силу приговора суда в отношении депутата;
- г) личного заявления депутата о сложении полномочий;
- д) вынесения решения Сессией Парламента об исключении депутата из числа членов Парламента.

Порядок замещения вакантных мест в Парламенте определяется настоящим Положением о формировании Молодежного Парламента г. Владимира.

7. Координационный совет Парламента

7.1. Общие положения.

- а) Координационный совет Парламента-постоянно действующий наблюдательный, консультативно-совещательный орган.

- б) Координационный совет Парламента создается для содействия выполнения задач Парламента и координации его деятельности.
- в) Координационный совет Парламента состоит из наиболее уважаемых и авторитетных граждан города, выразивших поддержку деятельности Парламента и давших согласие на участие в Координационном совете.
- г) Состав Координационного совета утверждается на заседании Сессии Парламента 2/3 голосов от общего количества депутатов по рекомендации Совета народных депутатов г. Владимира.
- д) Деятельностью Координационного совета руководит Председатель Координационного совета. Председателем Координационного совета является действующий Председатель Совета народных депутатов г. Владимира.
- е) Основной формой работы Координационного совета является совещание.
- ж) Совещания Координационного совета проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в год.
- з) Совещание Координационного совета созывается Председателем Координационного совета по его инициативе, по требованию члена Координационного совета или Председателя Парламента.
- и) Совещание Координационного совета правомочно, если присутствует более половины членов Координационного совета.
- к) Итоговым документом совещания является решение, которое принимается большинством голосов и подписывается Председателем Координационного совета. В случае равенства голосов голос председателя Координационного совета является решающим.
- л) Координационный совет:
- дает рекомендации по выбору направлений деятельности Парламента;
 - оказывает консультативную и экспертную помощь Парламенту;
 - оказывает информационную, организационную, материальную и иные виды поддержки Парламенту;
 - готовит и вносит на рассмотрение Сессии Парламента вопросы, входящие в компетенцию Координационного совета;
 - в случае ликвидации Парламента Координационный совет выносит свое заключение в виде одобрения или возражения с обязательным обоснованием.
- м) Координационный совет и его члены вправе:
- давать оценку деятельности Парламента;
 - заслушивать отчеты Председателя Парламента о деятельности парламента;
 - приглашать на свои совещания депутатов Парламента;
 - инициировать проведение Сессии Парламента;
 - выступать с инициативой о внесении изменений в настоящее Положение;
 - участвовать в работе всех структур Парламента с правом совещательного голоса;
 - получать любую информацию, касающуюся деятельности Парламента в любых структурах Парламента.
- 8. Совет старейшин Парламента**
- 8.1. Общие положения.**
- а) Совет старейшин Парламента-постоянно действующий наблюдательный, консультативно-совещательный орган.
- б) Совет старейшин Парламента создается для содействия выполнения задач Парламента, координации его деятельности, определения основных направлений деятельности Парламента, организации взаимодействия Парламента с органами местного самоуправления.
- в) Совет старейшин состоит из наиболее активных членов предыдущих созывов Парламента, давших согласие на участие в нем.
- г) Состав Совета старейшин утверждается на заседании Сессии Парламента 2/3 голосов от общего количества депутатов по рекомендации Совета народных депутатов г. Владимира и администрации г. Владимира.
- д) Деятельностью Совета старейшин руководит Председатель Совета старейшин, который выбирается большинством голосов на первом совещании членами Совета старейшин из своего состава простым большинством голосов сроком на 1 год по согласованию с Советом народных депутатов г. Владимира, администрацией г. Владимира.
- е) Основной формой работы Совета старейшин является совещание.
- ж) Совещания Совета старейшин проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в 2 месяца.
- з) Совещание Совета старейшин созывается Председателем Совета старейшин по его инициативе, по требованию члена Совета старейшин или Председателя Парламента.
- и) Совещание Совета старейшин правомочно, если присутствует более половины его членов.
- к) Итоговым документом совещания является решение, которое принимается большинством голосов и подписывается Председателем Совета старейшин. В случае равенства голосов голос Председателя Совета старейшин является решающим.
- л) Совет старейшин:
- дает рекомендации по выбору направлений деятельности Парламента;
 - оказывает консультативную и экспертную помощь Парламенту;
 - оказывает информационную, организационную и иные виды поддержки Парламенту;
 - предлагает основные направления взаимодействия Парламента с органами местного самоуправления;
 - дает рекомендации по внесению изменений и дополнений в Положение о Молодежном парламенте, а также в иные внутренние документы Парламента;
 - готовит и вносит на рассмотрение Сессии Парламента вопросы, входящие в компетенцию Совета старейшин;
- м) Совет старейшин и его члены вправе:
- давать оценку деятельности Парламента;
 - заслушивать отчеты Председателя Парламента о деятельности парламента;
 - приглашать на свои совещания депутатов Парламента;
 - инициировать проведение Сессии Парламента;
 - выступать с инициативой о внесении изменений в настоящее Положение;
 - участвовать в работе всех структур Парламента с правом совещательного голоса;
 - получать любую информацию, касающуюся деятельности Парламента в любых структурах Парламента.
- 9. Порядок внесения изменений и дополнений в положение о Парламенте**
- 9.1. Изменения и дополнения в настоящее Положение утверждаются Сессией Парламента по согласованию с Советом старейшин Парламента.
- 9.2. Внесение изменений и дополнений в настоящее Положение возможно, если за новое Положение проголосовало более 2/3 депутатов Парламента и более половины членов Совета старейшин.
- 10. Порядок прекращения деятельности Парламента**
- 10.1. Парламент прекращает деятельность:
- а) в случае принятия Парламентом решения о самороспуске;
- б) в случае невозможности дальнейшей деятельности Парламента;
- г) в других случаях, предусмотренных законодательством.

Приложение 30

Томская городская Палата общественности-эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями общественности (Город Томск Томской области)

Эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями обще-

ственных объединений и иных некоммерческих организаций был создан в Томске более 10 лет назад (1996). Томская городская Палата общественности (далее-ТГПО)-это объединение, в которое входят представители более 40 некоммерческих организаций, работающих на территории г. Томска. ТГПО-это одна из первых общественных палат на территории России. Сегодня правовой статус ТГПО: общественный координационно-совещательный орган при администрации г. Томска. Статус установлен Положением, который утвержден правовым актом мэра г. Томска.

Целью ТГПО является обсуждение и разработка решений по наиболее важным экономическим, экологическим и другим социальным проблемам, которые стоят перед городом, а также участие общественности в реализации этих решений. ТГПО содействует укреплению гражданского общества на территории г. Томска. В состав ТГПО входят различные организации: правозащитные, детские, экологические, молодежные, организации социальной направленности, политические партии и органы территориального общественного самоуправления, профсоюзы. Возглавляют ТГПО пять сопредседателей, избираемых самой палатой.

ТГПО участвует в решении широкого круга вопросов, в частности, реформа жилищно-коммунального хозяйства, семейная политика, альтернативная гражданская служба, положение инвалидов и многих других. На заседаниях ТГПО присутствуют и работают представители исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты представительных и законодательных органов. По инициативе ТГПО проходят лекции, конференции, семинары на актуальные темы, в том числе: «Некоммерческие организации, власть, бизнес, население: от диалога к партнерству», «Корпоративная политика бизнес предприятий и их взаимоотношение с некоммерческим сектором» и т.п. Работает ресурсный центр: для членов палаты читают лекции, проводятся семинары и т.п. Члены ТГПО активно участвуют в общественных (публичных) слушаниях, проводимых в г. Томске по самым различным проблемам. При ТГПО создан ПРЕСС-ЦЕНТР- центр для увеличения информированности о делах членов ТГПО, повышения статуса некоммерческих организаций и привлечения внимания населения к решению острых социальных проблем города. Действует интернет-сайт ТГПО. ТГПО активно участвует в городских общественно-политических процессах: забастовка представителей маршрутного транспорта, проблема сохранения памятников деревянного зодчества, протест жителей общежитий и т.п. ТГПО по многим острым и дискуссионным вопросам имеет собственную точку зрения, которая отражается в решениях и обращениях палаты.

С учетом современных масштабных преобразований в различных сферах российского общества ТГПО стремится к расширению своего участия в общественно-политических событиях и процессах, в том числе, на межрегиональном и федеральном уровне. Налажен контакт с Общественной Палатой Томской области и Российской Федерации. Сопредседатели ТГПО выезжают в другие регионы Сибири и Дальнего Востока с целью обмена опытом и распространения идей гражданского общества.

Приложение 31

Благодаря работе Городского Совета общественности принята и реализуется Программа развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске (Город Усть-Илимск Иркутской области)

В 2006 г. в целях активизации взаимодействия органов местного самоуправления с некоммерческими общественными организациями в решении социальных и других важных вопросов общегородского значения был создан Совет общественности при администрации г. Усть-Илимска Иркутской области (постановление главы администрации города от 20.06.2006 № 624). Председателем Совета общественности является мэр города В. В. Дорошок.

В структуре администрации города был создан отдел по взаимодействию с гражданским обществом.

Решением городской думы г. Усть-Илимска от 29.11.2006 № 47/257 утверждена Концепция развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске на 2007-2009 гг. и муниципальная целевая программа «Развитие общественных инициатив в городе Усть-Илимске» на 2007-2009 гг.

За год деятельности Совета общественности было проведено семь заседаний, проведено 4 семинара-практикума, выпущено 6 номеров газеты «Некоммерческий мир Усть-Илимска», в городских СМИ напечатано 18 публикаций о деятельности Совета общественности, проведена городская конференция «Роль и место НКО в развитии города», проведен конкурс социально-значимых проектов «Именной грант».

Главным достижением в своей работе члены городского Совета общественности считают принятие городской думой Программы развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске и работу по ней. Не остался без внимания вопрос участия общественности в разработке программы социально-экономического развития города. Постановлением главы администрации города от 22.06.2007 № 613 утверждено Положение об участии общественности в разработке и реализации комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимск.

Приложение 32

Эффективно действующие общественные организации-показатель развитости гражданского общества в целом и местных сообществ, в частности (Город Хабаровск Хабаровского края)

В процессе разработки Стратегического плана, на основе свободного волеизъявления граждан города, был создан Общественный Совет, отражающий интересы широких групп населения Хабаровска. В его состав вошли руководители и специалисты промышленных предприятий, предприниматели, ведущие ученые и руководители научных организаций и ВУЗов, работники культуры, члены общественных организаций города, сотрудники ключевых структурных подразделений администрации, всего 210 человек-самых прогрессивных, образованных, опытных, обладающих высокими профессиональными ка-

чествами и пользующихся доверием представителей городского сообщества.

При формировании Общественного Совета было обеспечено пропорциональное представительство в его составе различных социальных и профессиональных групп городского сообщества:

- органы исполнительной власти: 23%;
- жители города: 13%;
- учреждения и организации города: 10%;
- общественные некоммерческие организации: 8%;
- представители академической науки и высшей школы: 40%;
- представители бизнеса: 6%.

В структуре Общественного Совета были созданы Программный комитет и группа PR-сопровождения, сформированы десять тематических комиссий для выявления основных проблем и приоритетов развития во всех сферах жизнедеятельности города, определения целей и задач соответствующих разделов Плана.

Одним из показателей развитости гражданского общества в целом и местных сообществ, в частности, является наличие действующих общественных организаций, сильной стороной которых является вовлечение населения в активную гражданскую деятельность, объединение близких по духу людей для осуществления общественно полезных действий и оказания услуг, которые никто другой в обществе не может выполнить.

*Таблица 1.1
Количество некоммерческих
общественных организаций г. Хабаровска
по направлениям деятельности*

Направления деятельности	Количество, ед.	Соотношение численности групп, %
Профсоюзные общества	156	22,6
Спортивные общественные организации	128	18,6
Общества инвалидов	47	6,8
Профессиональные	37	5,4
Творческие общественные организации	30	4,4
Национальные и культурно-просветительские общественные организации	25	3,6
Военнослужащих и военных пенсионеров	23	3,3
Всего	690	100,0

Некоммерческие организации, участвуя в решении государственно значимых задач, выполняют такие важные социальные функции, как выявление и представление интересов отдельных социальных групп населения, ориентация органов власти на учёт этих интересов при разработке и реализации государственной и местной политики, формирование общественного мнения по различным аспектам общественной жизни. Выражая в организованных формах права и интересы различных социальных, профессиональных, возрастных, национальных и иных групп населения, некоммерческие организации в современных условиях должны становиться полноправными важными

социальными партнёрами органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса в реализации общественно значимых проектов и программ.

В г. Хабаровске зарегистрировано порядка полутора тысяч некоммерческих организаций, среди них 690 общественных (табл. 1.1). При этом лишь 43 организации, или 6,2% от общего их числа, в той или иной мере участвовали в разработке Стратегического плана, 20 из которых-те, чьи интересы выходят за рамки узких задач своей организованной группы, и которые способны повлиять на ход развития города или решение важнейших проблем. Наиболее массовыми по количеству организаций являются профсоюзные (156 ед., или 23,3%) и спортивные (128 ед., или 18,6%).

От общего числа НКО 5,4% составляют общественные организации, направление деятельности которых определено профессиональной принадлежностью, но реально функционирующих организаций значительно меньше. С другой стороны, имеется ряд активных незарегистрированных общественных объединений, клубов, кружков, инициативных групп, в основном объединяющих детей и молодёжь по месту учёбы и жительства. Это увеличивает фактическое число НКО города.

В настоящее время в городе зарегистрированы 19 отраслевых и общественных объединений предпринимателей, созданных для решения общих проблем и консолидации деятельности по защите своих интересов.

Обобщая накопленный опыт стратегического планирования в г. Хабаровске, можно констатировать, что здесь получает развитие важная проблема социальных инноваций и их влияние на развитие региона. Ей необходимо уделить максимальное внимание, прежде всего, на Дальнем Востоке, который для обеспечения конкурентоспособности на российском и мировом рынках (при наличии постоянно действующих удорожающих факторов производства) вынужден будет использовать факторы инновационного развития, в том числе и социального характера. В противном случае, регион потеряет не только население (его отток весьма значителен), но и в более отдалённой перспективе нечто более существенное-часть территории России.

В сентябре 2006 г. решением Хабаровской городской думы принят Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г., определивший миссию г. Хабаровска в долгосрочной перспективе, главную стратегическую цель устойчивого развития города, основные стратегические направления и механизм реализации Плана.

В г. Хабаровске разработаны мероприятия по реализации Стратегического плана на 2007-2009 гг., сформирован Координационный Совет, который коллегиально будет принимать наиболее важные управленческие решения, реализуя идеи Стратегического плана.

Координационный совет-постоянный коллегиальный экспертно-консультативный орган, основной целью которого является содействие реализации Плана, координация деятельности и обеспечение взаимодействия всех структурных подразделений администрации, предприятий, учреждений и общественных организаций города по реализации Плана.

В Совет вошли наиболее образованные, прогрессивно мыслящие, обладающие высокими профессиональными качествами и активной жизненной пози-

цией, склонные к аналитической и исследовательской деятельности представители городского сообщества. Ядром Координационного совета стали учёные-разработчики Плана и наиболее активные члены Общественного Совета. Совет включает руководителей предприятий города – 5 человек (8%), представителей общественных организаций – 8 человек (13%), представителей науки и высшей школы – 15 человек (23%), руководителей администрации города – 31 человек (48%), депутатов Хабаровской городской Думы – 5 человек (8%); учёную степень имеют 20 человек. В составе Совета 44 мужчины и 20 женщин. Возглавляет Совет мэр г. Хабаровска.

Деятельность Совета направлена на выполнение следующих задач:

- организация работы по экспертизе проблем социально-экономического развития города;
- участие в разработке комплексных целевых программ по стратегическим направлениям развития города;
- контроль за ходом реализации Плана, рассмотрение результатов его мониторинга, экспертная оценка разрабатываемых программ, подготовка предложений о корректировке Плана;
- организация работы по реализации стратегических проектов, выполнению мероприятий Плана;
- содействие формированию благоприятного отношения общественности города к идеям стратегического планирования и реализации Плана.

Приложение 33

Обучение-основа успеха жилищной реформы
(Город Томск Томской области)

В муниципальном образовании «Город Томск» с начала 2000-х гг. реализуется программа обучения наиболее активных граждан в части управления многоквартирными жилыми домами. Уже в течение семи лет органы местного самоуправления целенаправленно работают на то, чтобы собственники квартир имели элементарные знания по поводу своего жилья. В г. Томске действуют около 400 ТСЖ, ЖСК, ЖК.

Проект по обучению был инициирован структурным подразделением городской администрации, который отвечал за реализацию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (тогда это департамент по МСУ и международной деятельности, сегодня это комитет по МСУ). Ряд правительственных программных документов (постановление Правительства РФ от 20.06.1993 № 595 «О государственной целевой программе «Жилище», постановление Правительства РФ от 17.11.2001 № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» и т.п.) нацеливали на коренные преобразования в жилищном хозяйстве страны. Ощущение того, что эти документы будут рано или поздно реализованы, что будет принят новый Жилищный кодекс, торопили инициаторов проекта. Руководство города и депутаты томского представительного органа местного самоуправления поддержали проект путем принятия муниципальной целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Томске» и признали необходимость обучения.

Данный просветительский проект тогда и сейчас воспринимается как часть более масштабной работы

по развитию форм участия населения в местном самоуправлении и институтов гражданского общества в городе. Местное самоуправление начинается там, где человек, осознавая себя частью сообщества по месту жительства, объединяя свои усилия с усилиями соседей, строит свое и общее благополучие. Наиболее выпукло это происходит на основе жилья, потому внимание проекта сосредоточено на товариществах собственников жилья, жилищных кооперативах, территориальном общественном самоуправлении.

Начинался проект с уровня «художественной самодельности». Лекции читали преимущественно муниципальные и государственные служащие (приглашать было некого). Объем часов программы обучения-маленький. Финансовых ресурсов минимум. Не было информационных материалов. Бывало, что чиновники приходили и давали материал на занятиях с позиции своего ведомства («все налоги надо платить!», «землю оформить невозможно!» и т.п.). Занятия проходили в залах администрации, что вело к восприятию занятий слушателями как административных совещаний или встреч с чиновниками. Однако все минусы покрывал один большой плюс-осознание того, что обучение началось и ведется.

Минусы анализировались и принимались меры по их устранению. Постепенно начали приглашать лекторов и экспертов, которые давали материал с позиции самих собственников жилья-слушателей. Естественно, это многих вдохновляло. Финансовых ресурсов стало больше. Учебный план расширился по тематике. Были выпущены методические пособия из серии «Как создать ТСЖ», «Как создать ТОС», стали снабжать правовыми актами и т.д. Обучение началось вестись на двух уровнях: город и городской район. Очередная высота была взята, когда было установлено сотрудничество с кафедрой управления и экономики городского хозяйства ТГАСУ.

Сегодня обучается около 120 человек в год. Учебный план вырос до 74 часов (управленческий блок, организационно-правовой блок, финансово-экономический блок, технический блок). Академичность вузовских преподавателей совмещается с практичностью привлекаемых экспертов, продвинутых председателей ТСЖ. Достигнут уровень повышения квалификации с выдачей удостоверений государственного образца.

На пути к цели встречались сложности. Основная сложность-недоверие власти и бизнеса к собственникам, неверие в их способность к управлению домами, недоверие собственников друг другу. Жилищно-властные ведомства не хотят отказываться от «старых» методов работы. Сегодня федеральное законодательство на стороне коммунального и жилищного бизнеса, а не на стороне собственника жилья, потребителя жилищных, коммунальных услуг. Жилищный кодекс, без сомнения – революционный акт и нуждается в совершенствовании. Ст. 165 ЖК РФ-нужная статья, но ее исполнение не обеспечено финансовыми ресурсами. Финансирование обучения встречает противодействие (выдвигаемые аргументы: это не вопрос местного значения, чтобы тратить средства городского бюджета (действительно, в ст. 16 ФЗ о МСУ не предусмотрено обучение, работа с населением, развитие форм участия населения в МСУ); нарушение антимонопольного закона, т.к. нельзя помогать только ТСЖ и не помогать управляющим коммерческим организациям). Есть трудности по мониторингу результатов

обучения, организационного взаимодействия уровней обучения и т.п. Много трудностей, но все они из ряда преодолимых.

Конечная цель инициаторов проекта – наличие в городе масштабной программы обучения по теме «Жилищное просвещение» (обучение чиновников, «жилищников», активных граждан, простых собственников жилья и т.д.). Есть надежда, что каждый собственник жилья будет знать свои права и обязанности, что собственник сможет достойно отстаивать свои интересы перед жилищно-коммунальным бизнесом, что в результате в городе сформируется востребованная профессия управляющего домом, который будет на страже интересов собственников жилья.

Приложение 34

Проблемы реализации Федерального закона от 06.10.2006 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

1. Территориальные проблемы

1.1. В ходе реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закона в ряде субъектов Российской Федерации возникли ситуации, при которых необходимо принять решения об изменении статусов и границ муниципальных образований.

В соответствии с положениями указанного Федерального закона для принятия данных решений необходимо проведение местных референдумов, что делает практически невозможным изменения установленной схемы устройства местного самоуправления на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что названный Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2009 г., целесообразно установить упрощенный порядок установления границ муниципальных образований и наделения их соответствующим статусом на время действия переходного периода.

Отсутствует норма Федерального закона № 131-ФЗ, позволяющая законом субъекта определять порядок преобразования, в том числе:

- переходный период, в течение которого органы местного самоуправления преобразуемого муниципального образования будут осуществлять свои полномочия до формирования органов местного самоуправления преобразованного муниципального образования;
- момент преобразования муниципального образования: с момента формирования органов местного самоуправления преобразованного муниципального образования; с момента внесения записи о преобразовании муниципального образования в государственный реестр муниципальных образований. Данные правоотношения необходимо урегулировать, так как с этим моментом связано, в том числе, исполнение бюджета преобразованного муниципального образования.

Отсутствие указанных норм приводит к невозможности деятельности органов местного самоуправления преобразуемого муниципального образования в правовом пространстве, к различному толко-

ванию норм закона правоприменительными, правоохранительными и судебными органами.

Отсутствует в понятии преобразования, установленной частью 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, «включение в состав муниципального района городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа», поскольку преобразование городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа неизбежно влечет преобразование муниципального района, в состав которого включается данное поселение.

Отсутствие указанных норм приводит к нарушению права граждан на реализацию местного самоуправления, поскольку в представительном органе муниципального района отсутствуют депутаты от включаемого городского поселения.

1.2. В соответствии с п. 9 ч.1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. При этом Федеральным законом не установлена минимальная численность населения такого населенного пункта.

В Магаданской области имеется значительное количество отдаленных населенных пунктов, с численностью населения менее 20 человек. По причине своей отдаленности они не могут войти в состав других поселений. Формально же все они должны быть наделены статусом сельского поселения, если в них не будут проведены сходы или на сходах не будет принято соответствующее решение.

Еще одной проблемой является отсутствие на уровне федерального законодательства норм, регулирующих порядок упразднения муниципальных образований. Не содержит указанных норм и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным законом предусмотрено только преобразование муниципальных образований.

Территории Крайнего Севера характеризуются низкой плотностью населения (в отдельных случаях менее 100 человек), проживающего в муниципальных образованиях, труднодоступностью населенных пунктов.

В связи с реализацией региональных и федеральных программ переселения жителей из районов Крайнего Севера, расселением неперспективных населенных пунктов, численность населения ежегодно уменьшается.

В отдельных случаях в населенных пунктах, наделенных статусом сельских поселений численностью менее 100 человек, складывается такая ситуация, когда количество фактически проживающих граждан в несколько раз меньше зарегистрированных в данном населенном пункте, но постоянно проживающих в других населенных пунктах и регионах страны.

Демографическая ситуация, отсутствие собственной достаточной доходной базы, необходимого имущества делают фактически невозможным осуществление местного самоуправления населением муниципальных образований, расположенных в

труднодоступных местностях и имеющих низкую плотность населения.

В ряде случаев ситуация усложняется и тем, что объединение сельских поселений с другими муниципальными образованиями не представляется возможным по причине их значительной географической удаленности от других муниципальных образований.

Сложившаяся практика показывает, что на территориях сельских поселений, имеющих в силу оттока населения численность жителей менее 100 человек и расположенных в труднодоступных местностях, вопросы местного значения осуществляют территориальные органы местного самоуправления муниципальных районов.

В ряде населенных пунктов на сходах граждан приняты решения о не наделении населенных пунктов статусом муниципальных образований и осуществлении вопросов местного значения муниципальными районами.

Между тем выраженная инициатива населения не может быть реализована в силу отсутствия в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ нормы, определяющих порядок упразднения муниципальных образований.

В этой связи в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ необходимо ввести соответствующие нормы, определяющие порядок ликвидации (упразднения) муниципального образования по причине утраты его населения или принятия соответствующего решения населением поселений, расположенных в труднодоступных местностях с низкой плотностью населения.

1.3. Проблемный вопрос в случае, если за изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования проголосовало 50% «за» и 50% «против» (из реальной практики в Свердловской области по итогам голосования 8 октября 2006 г.: 1 чел. - «за», 1 чел. - «против»).

1.4. Нехватка средств на описание и утверждение границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства

2. Финансовые основы

Для обеспечения самостоятельности в решении вопросов местного значения необходимо наличие собственных доходных источников, достаточных для покрытия расходов, связанных с их решением. Анализ финансового положения муниципальных образований свидетельствует о том, что практически во всех муниципалитетах доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий.

3. Налоги

3.1. Невозможность использования в полной мере налогооблагаемой базы поселений в связи с отсутствием инвентаризации и государственной регистрации значительного количества объектов недвижимости и земельных участков под ними, а также имущества физических лиц.

3.2. Другой серьезной проблемой является отсутствие на территории отдельных муниципальных районов налоговых инспекций. Создание межрайонных налоговых инспекций, обслуживающих несколько муниципальных образований, ведет к снижению собираемости региональных и местных налогов, а также федеральных налогов, зачисляемых пол-

ностью в бюджет субъекта (налог на доходы физических лиц), и контроля за полнотой и своевременностью уплаты налоговых платежей налогоплательщиками, осуществляющими свою деятельность на соответствующих территориях. В условиях реализации Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при существующей структуре налоговых органов данная проблема значительно усложнилась, так как увеличилось количество муниципальных образований.

По информации муниципальных образований Краснодарского края администрации сельских поселений не всегда находят должную поддержку со стороны налоговых инспекций.

Сами инспекции, с одной стороны, порой достаточных мер к юридическим и физическим лицам, имеющим задолженность по уплате налогов, не принимают, уходя от вопросов выявления таковых, а с другой, ссылаясь на соответствующие правовые акты, отказывают работникам администраций сельских поселений в предоставлении оперативной информации о начислении и собираемости налогов по конкретному поселению и лицам, имеющим задолженность.

Имеются и случаи положительного взаимодействия:

- создание на районном и поселенческом уровне мобильных групп по мобилизации доходных источников, чрезвычайных комиссий по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины;
- проведение совместных семинаров и совещаний;
- совместные мероприятия по разноске и рассылке налоговых уведомлений;
- совместная работа по идентификации объектов недвижимости;
- заключаются соглашения о порядке взаимодействия между администрациями поселений и налоговыми инспекциями на местах.

Вместе с тем, законодательное регулирование данных вопросов явно недостаточное.

4. Муниципальная служба

4.1. Недостаточный уровень квалификации глав и специалистов администраций поселений.

4.2. Не в полной мере урегулированы вопросы, связанные со статусом выборного должностного лица местного самоуправления, депутата представительного органа местного самоуправления, а именно вопрос о социальных и иных гарантиях лиц, замещающих выборные муниципальные должности.

4.3. Необходимо решить вопросы привлечения на муниципальную службу молодых специалистов, что требует принятия соответствующих мер на государственном уровне, создания системы мотивации для закрепления молодых специалистов на уровне сельских поселений и повышения уровня оплаты труда муниципальных служащих-существующие в настоящее время размеры оплаты труда приводят к оттоку наиболее квалифицированных кадров.

5. Проблемы, связанные с решением вопросов местного значения

5.1. В соответствии со ст. 14, 15, 16, 17 ФЗ-131 разграничение предметов ведения и полномочий определяется через термины «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения». Таким образом, закон вместо использования традиционного для юриспруденции термина «предметы ведения» упот-

ребляет понятие «вопросы местного значения», содержание которого обозначено недостаточно конкретно.

Вопросы местного значения обозначены в законе зачастую в общей форме, без конкретизации действий (мероприятий), которые должны проводить органы местного самоуправления. Так, неопределенные формулировки «создание условий...», «участие в...», «обеспечение условий...», «оказание содействия...», «содействие в развитии...» содержат пункты 7, 8, 10, 12, 13.1, 14, 15, 16, 28 части 1 статьи 14, пункты 6, 7, 18, 19.1, 19.2, 25, 26 части 1 статьи 15, пункты 7, 8, 15, 17, 17.1, 19, 33 пункта 1 статьи 16 Закона.

Более того, в ряде случаев, исходя из применяемых формулировок, вопросы местного значения трудно разграничить с предметами ведения и полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в частности, предусмотренными частью 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ от 06 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту-ФЗ-184). Возникают затруднения и в разграничении вопросов местного значения районов и поселений.

Так, нет четкого разграничения предметов ведения и полномочий поселений, муниципальных районов, городских округов и субъектов Российской Федерации в следующих сферах:

- транспортное обслуживание населения (п. 7 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 15 п. 7 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 12 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- поддержки сельскохозяйственного производства (п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15 ФЗ-131 и п. 9 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- поддержки народных художественных промыслов (п. 13.1 ч. 1 ст. 14, п. 19.2 ч. 1 ст. 15, п.17.1 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 19 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, п. 7, 21 ч. 1 ст. 15, п. 8, 28 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 5 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- гражданской обороны (п. 23 ч. 1 ст. 14, п. 21 ч. 1 ст. 15, п. 28 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 45 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- создания и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований (п. 24 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 51 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- обеспечение безопасности людей на водных объектах (п. 26 ч. 1 ст. 14, п. 32 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 50 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- работа с детьми и молодежью (п. 30 ч. 1 ст. 14, п. 27 ч. 1 ст. 15, п. 34 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131).

Указанные вопросы входят одновременно в компетенцию органов государственной власти, их реализация на практике вызывает неясности в отношении компетенции определенного уровня власти и, как следствие, - проблемы финансирования в рамках данной сферы деятельности.

Предметы ведения местного самоуправления сформулированы в Законе так, что они оказываются, по сути, совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления. В такой ситуации сохраняется необоснованная возможность для возложения на органы местного самоуправления функций, несвойственных им или, напротив, возникает право

органа местного самоуправления отказаться от выполнения конкретных мероприятий в рамках вопроса местного значения. А норма, устанавливающая правило об изменении перечня вопросов местного значения не иначе как путем внесения изменений в ФЗ-131 (п. 1 ст. 18 Закона), останется декларативной и недействующей.

По-видимому, необходимая конкретизация должна была быть дана при определении полномочий органов местного самоуправления. В то же время, стройная система перечней полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в действующем законодательстве также отсутствует. Статья 17 ФЗ-131 указывает лишь на самые основные полномочия, уточняя в пункте 9 части 1, что «органы местного самоуправления обладают иными полномочиями в соответствии с настоящим федеральным законом, уставом муниципального образования». Тем не менее, указания на полномочия органов местного самоуправления содержатся во многих иных федеральных законах и иных нормативных правовых актах, например, в Жилищном, Градостроительном, Земельном кодексах.

5.2. В соответствии с требованиями Федерального закона утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории отнесено к вопросам местного значения. Генеральные планы были разработаны в период с 1970 по 1990 годы, они устарели, требуют основательной корректировки. С 1 января 2008 г. согласно п.4 ст.9 Градостроительного Кодекса РФ не допускается принятие органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, перевод земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования. В настоящее время большинство органов местного самоуправления не имеют средств для разработки градостроительной документации. В результате с 1 января 2008 г. может быть парализована в муниципальных образованиях градостроительная деятельность.

5.3. Значительное количество проблем возникает при решении органами местного самоуправления вопросов обеспечения первичных мер пожарной безопасности. В действующем законодательстве отсутствует четкий перечень таких мер, в результате чего появляется возможность предъявления контролирующими органами требований к муниципальным образованиям, основанных на различного рода инструкциях, вплоть до обязанности содержать оборудование, предназначенное для тушения пожаров (мотопомпы, пожарные машины), обязанности создавать муниципальную пожарную охрану.

5.4. Решение вопросов гражданской обороны, осуществление мероприятий по гражданской обороне (например, эвакуация населения), защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возлагается на органы местного самоуправления (п.28 ст.16 Федерального закона №131-ФЗ). Вместе с тем, согласно федеральному законодательству гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций являются задачами федерального значения и предполагают централизованное управление и контроль. Полагаем, что отнесение отдельных вопросов гражданской обороны и защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера к полномочиям органов местного самоуправления может быть оформлено только передачей государственных полномочий органам местного самоуправления с предоставлением субвенций для их осуществления.

6. Организационные проблемы

6.1. Необходимость проведения публичных слушаний при внесении в устав муниципального образования изменений в целях приведения в соответствие с изменениями в федеральном законодательстве.

6.2. Наличие разногласий между отдельными муниципальными образованиями при разграничении имущества. Для решения данной проблемы в ряде субъектов созданы и работают комиссии по разрешению споров (разногласий), возникших при разграничении имущества между муниципальными образованиями.

6.3. Органы местного самоуправления испытывают административно-юридические и финансовые проблемы в части проведения технической инвентаризации объектов недвижимого имущества и государственной регистрации прав собственности

6.4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит в достаточном объеме положений о порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований, созданных в результате преобразования существующих муниципальных образований, а также о прекращении полномочий органов местного самоуправления преобразованных муниципальных образований.

6.5. В целях единообразного понимания и принятия нормативных правовых актов в субъектах необходимо на федеральном уровне дать определение понятию «административно-территориальная единица», «административно-территориальное устройство». В некоторых случаях границы муниципальных образований совпадают с границами административно-территориальных единиц (районов), и это вызывает определенную путаницу.

В принятых в ряде субъектов законах об административно-территориальном устройстве (делении) даются различные толкования этого термина, но в подавляющем большинстве под административно-территориальным устройством понимается деление субъекта на определенные части в целях осуществления государственного управления.

6.6. Принимаемые нормативные документы министерств (агентств) не содержат полного перечня муниципальных образований. Так, в приказе Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 8 августа 2005 г. № 97 (п.30) в перечне муниципальных образований, где размещаются узлы связи, перечислены городские, сельские поселения, муниципальный район а городской округ отсутствует. Этот приказ, а также приказ № 98 определяет, что междугородний тариф действует между муниципальными образованиями. На практике получается, что на территории одной административно-территориальной единицы находятся несколько муниципальных образований. В административном центре расположены все государственные органы и чтобы позвонить узнать о пенсии, получить информацию из прокуратуры, суда необходимо использо-

вать междугороднюю связь, что не совсем логично, а для пенсионеров – дополнительные расходы.

7. Муниципальная милиция

Остается нерешенной проблема по разграничению полномочий по организации деятельности федеральной и муниципальной милиции. Статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ предусмотрено, что «до вступления в силу федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности федеральной и муниципальной милиции, финансирование деятельности учреждений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в соответствии с решениями органов местного самоуправления на основании положений статьи 35 закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» производится из соответствующих бюджетов». Например, указанные средства ежегодно предусматриваются в бюджете Ивановской области и в бюджетах муниципальных образований, тогда как при определении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности они не учитываются ни во взаимоотношениях бюджета субъекта Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований. В целях обеспечения финансами установленных законодательством расходных обязательств местного самоуправления и недопущения разбалансированности местных бюджетов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается ускорить разработку федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности федеральной и муниципальной милиции.

8. Обеспечение налоговой и статистической информации

В муниципальных образованиях выявляются проблемы по взаимодействию с налоговыми органами в части предоставления им сведений о правообладателях земельных участков, расположенных на соответствующих территориях, необходимых для исчисления земельного налога.

В условиях отсутствия статистической информации по городским и сельским поселениям, а также недостаточной налоговой и финансовой отчетности, возникают отдельные проблемы по наполнению доходной части местных бюджетов. В первую очередь это касается вопросов, связанных с поимущественными налогами (земельный налог и налог на имущество физических лиц). В соответствии с действующим законодательством объектами налогообложения по указанным налогам признаются земельные участки и имущество, принадлежащие на праве собственности. Общая для этих налогов проблема-регистрация права собственности, без которой невозможно достоверно оценить налоговую базу муниципальных образований и, следовательно, спрогнозировать налоговые поступления в местные бюджеты. Однако действующим законодательством установлен добровольный порядок регистрации имущества. При этом ни у органов государственной власти, ни у органов местного самоуправления нет прав на принятие административных мер к лицам, уклоняющимся от регистрации.

Отсутствие в органах статистики данных об основных показателях социально-экономического развития территорий поселений (объемы промыш-

ленного производства по отраслям экономики, фонда оплаты труда по отраслям экономики, розничного товарооборота) не дает возможности проанализировать влияние макроэкономических показателей на объемы доходов местных бюджетов и учесть их при прогнозировании налогового потенциала.

Отчетность налоговых органов не предусматривает сведения о начислении, поступлении налогов и сборов, задолженности и налогооблагаемой базе по видам налогов и сборов в разрезе поселений, что не позволяет при прогнозировании налогового потенциала муниципальных образований учесть резервы по увеличению налогооблагаемой базы и обеспечению поступлений платежей в местные бюджеты в полном объеме.

9. Кадастровая оценка земли

Неурегулированность вопросов периодичности проведения государственной кадастровой оценки для различных категорий земель, которая в соответствии с налоговым законодательством является налоговой базой для исчисления земельного налога. В настоящее время кадастровая оценка земель в большинстве муниципальных образований низкая.

Увеличению поступлений доходов от уплаты земельного налога будет способствовать установление периодичности проведения кадастровой оценки земель.

10. Передача имущества

Значительная часть объектов, прежде всего, жилищно-коммунального хозяйства, муниципальных дорог и т. д., передаваемых на уровень муниципальных образований, находится в неудовлетворительном техническом состоянии. Органы местного самоуправления не в состоянии содержать и эксплуатировать их в нормальном режиме.

11. Закупки

В связи с вступлением в силу с 01.01.2006 г. Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» возникают большие проблемы по его реализации особенно на муниципальном уровне.

Низкая техническая оснащенность вновь созданных поселений, сама процедура оформления муниципального заказа громоздка и затянута по времени, при этом нет четкого порядка и перечня необходимых для этого документов.

Приложения к главе 2

«Повышение качества жизни россиян»

Приложение 1

Гунибский район Дагестана:
главы должны искать новые пути

Республика Дагестан давно значится в списке глубоко дотационных регионов. Не исключение и Гунибский район, входящий в ее состав. Этот обширный сельскохозяйственный район находится высоко в горах, и добраться сюда можно лишь по извилистому серпантину на горных склонах. Однако местные власти не стали ждать, пока по этой узкой извилистой тропе придет помощь из центра и нашли свои способы не только добывать средства на исполнение муниципальных обязанностей, но и эффективно развивать свою территорию. Только за последние несколько лет сданы в эксплуатацию пять спортивных залов, национальный мемориальный комплекс, экспериментальное животноводческое хозяйство; построено более двадцати километров дорог; совместными усилиями с регионом возведена гидроэлектростанция.

«Только усилиями сверху существенных результатов не добиться, – считает руководитель Гунибского района Абдулхалим Мачаев. – Если ждать финансовой помощи от государства, территория развиваться не будет. Средства нужно искать внутри самого муниципального образования. Как?!»

Несколько лет мне понадобилось на то, чтобы уговорить своих земляков – наиболее успешных бизнесменов – зарегистрировать свои фирмы на территории района, принять долевое участие в финансировании социальных проектов (строительство учебных корпусов, спортивных залов, оснащение школ, больниц компьютерной техникой и т.д.). Теперь у нас «прописаны» несколько предприятий, обслуживающих махачкалинский порт, крупная фирма «Энергострой» (стабильно приносящая району 3-4 млн руб. налоговых отчислений в год), что-то перепадает еще от одного предприятия, фактически функционирующего на территории Иркутска (его консолидированный доход около 15 млн руб. в год). В итоге муниципальная казна наполняется достаточно, чтобы не только исполнять обязанности, но и оказывать поддержку наиболее успешно развивающимся хозяйствам. Все же район сельскохозяйственный, и основу экономики района составляют предприятия животноводства – на наших альпийских пастбищах сейчас находится около 170 тыс. голов мелкого рогатого скота. Поэтому ежегодно мы выделяем субсидии от 100 до 500 тыс. руб. на проведение работ, направленных на улучшение условий труда, реконструкцию оросительной системы, животноводческих помещений. Эти деньги берутся из доходной части муниципального бюджета и выделяются как субсидии на возвратной основе.

Подспорьем в этой работе является и господдержка, направленная в последние годы в АПК. Так, в рамках национального проекта 189 личных подсобных хозяйств и 3 агрофирмы района получили 40 млн руб. Кстати, здесь муниципалитет тоже сыграл важную роль. По соглашению с Россельхозбанком, прежде чем выдавались деньги, муниципальные власти должны были дать гарантию, что у получателя ссуды действительно есть серьезная база для развития своего хозяйства и возможность впоследствии вернуть полученный целевой кредит. Без такой справки у предпринимателей не было шанса получить хоть какой-нибудь заем.

На стимулирование развития предпринимательства направлен еще один проект. Каждый год мы проводим конкурс среди сельхозпроизводителей. Его итоги подводятся в марте. При определении лучших хозяйств учитывается около двадцати показателей, причем критерии оценки эффективности разрабатывались в течение нескольких лет. В первую очередь учитывается отсутствие задолженностей по зарплате, затем сумма уплаченных налогов, входят показатели надоев, динамика увеличения поголовья скота, настриг шерсти, выплаты премий и их объем и т.п.

По итогам конкурса выплачиваются премии лучшим. Они составляют соответственно 200, 100 и 50 тыс. руб. за первое, второе и третье место. В Дагестане теперь также проводятся конкурсы на определение лучших районов в социально-экономическом развитии. Здесь выдаются премии 500, 200 и 100 тыс. руб.

Еще одно ноу-хау. В районе основан инвестиционный дорожный фонд. Учредители – физические лица. Опять же, наиболее успешные предприниматели, отчисляющие из своей прибыли по миллиону-два в год. На деньги фонда в прошлом году построено 20 километров асфальтированных дорог. В этом планируем проложить еще не менее 11-ти километров. Здесь тоже есть маленькая хитрость. Мы не стали нанимать стороннюю строительную организацию, а арендовали асфальтовый завод и сами укладывали полотно. В итоге один километр дороги обошелся нам в 1 миллион 180 тыс. руб. При тех же условиях «Дагавтодор» взял бы с нас не менее 4 млн за километр.

Еще один фонд, учрежденный нами, – «Фонд поколение» позволяет поддерживать наиболее успешно обучающихся студентов-выпускников наших школ. Всего 25 стипендий (23 студента и 2 аспиранта). Они квотируются по ВУЗам республики и вручаются на ежегодно проводимой встрече со студентами с приглашением руководителей высших учебных заведений, представителей интеллигенции республики и руководства района.

Ежегодно на эти цели направляется 150 тыс. руб.

Учредители, опять же, наиболее состоятельные земляки, которые считают за честь жертвовать значительные суммы на подобные проекты.

Положение «О соревновании по увеличению производства продуктов животноводства и растениеводства колхозов и совхозов Гунибского района на 1999-2000 гг.»

1. Цели и задачи организации соревнования

1.1. Основной целью организации соревнования является увеличение численного роста общественного поголовья, производства и заготовок продуктов животноводства, увеличение производства и продажи молока, роста численности и продуктивности коров.

1.2. Увеличение урожайности и валовых сборов зерновых культур, производства и заготовок кормов для общественного животноводства.

2. Условия проведения соревнования

В соревновании участвуют коллективы колхозов и совхозов.

Соревнование проводится по общему развитию животноводства и растениеводства, росту численности и продуктивности скота, увеличению урожайности и валовых сборов зерновых культур, увеличению производств и заготовок кормов для общественного животноводства.

3. Показатели по организации соревнования

По общему развитию животноводства и растениеводства при подведении итогов соревнования учитываются следующие показатели:

- Рост численности КРС, в т.ч. коров
- Рост численности овец и коз
- Производство молока (в цн.)
- Производство шерсти (в цн.)
- Продажа молока (в цн.)
- Средний удой молока на 1 корову (кг.)
- Средний настриг шерсти на 1 овцу (кг.)
- Выход и сохранение телят на 100 коров
- Выход и сохранение ягнят на 100 овцематок
- Сокращение падежа КРС и МРС и других внутрихозяйственных расходов скота
- Увеличение площадей под зерновые культуры (в гектарах), степень использования имеющейся пашни
- Валовой сбор зерна (в цн.)
- Проведение сева и уборки в оптимальные сроки
- Урожайность зерновых культур (в ц/г)
- Заготовка потребного количества грубых кормов (услов. ед.)
- Обеспечение своевременного скашивания и уборки трав со всей площади естественных сенокосов
- Своевременная уплата налоговых платежей в местный бюджет и внебюджетные фонды
- Строительство объектов соцкультбыта, ремонт имеющихся объектов.

4. Подведение итогов соревнования

При подведении итогов соревнования по общему развитию животноводства и растениеводства учитываются достигнутые показатели по сравнению с показателями за предыдущий год в процентах, за каждый процент увеличения начисляется один балл, победителем соревнования будет признано хозяйство, набравшее наибольшую сумму баллов и имеющее показатель роста по всем направлениям деятельности хозяйства. При этом достигнутый уровень должен быть не ниже среднерайонной.

Итоги соревнования подводятся по результатам хозяйственного года.

Итоги соревнования подводятся комиссией в составе главы администрации района (председатель комиссии), зам. главы администрации по экономике (зам. председателя), начальник управления сельского хозяйства зав. Отдела экономики нач. управления по ветеринарии, гл. зоотехника и агронома управления сельского хозяйства.

По предложению комиссии принимается постановление главы администрации района.

5. Награждение победителей

Для материального и морального поощрения победителей соревнования создается распоряжением главы администрации района общий фонд в сумме 100 тыс. руб. Коллективу, занявшему 1 место присуждается диплом 1-й степени и денежная премия в сумме – 50 тыс. руб., 2 – место диплом 2-й степени и денежная премия 30 тыс. руб. и 3 – место диплом 3-й степени и денежная премия 20 тыс. руб.

В 2006 г. в данное постановление внесены следующие дополнения и изменения.

1. В перечень показателей, применяемых при подведении итогов, дополнительно включены:
 - а) финансовый результат,
 - б) средняя заработная плата.
2. Фонд материального поощрения увеличен до 200 тыс. руб.

Коллективу, занявшему 1-е место – 100 тыс. руб.; 2-е место – 60 тыс. руб.; 3-е место – 40 тыс. руб.

Приложение 2

Жилищная политика Нижнего Новгорода: поддержка многодетных и бюджетников

В целях социальной защиты многодетных семей и улучшения демографической ситуации в г. Нижнем Новгороде администрацией города подготовлено «Положение о дополнительной мере социальной поддержки семей в связи с рождением в их составе одновременно троих и более детей», которое утверждено Постановлением городской Думы г. Нижнего Новгорода 21 марта 2007 г.

В соответствии с Жилищным кодексом РСФСР, действовавшим до 1 марта 2005 г., многодетные семьи имели право на первоочередное улучшение жилищных условий. В Жилищном кодексе РФ, вступившим в действие с 1 марта 2005 г., данная категория граждан вообще не учтена, хотя по другим льготным категориям граждан, которые имели право на первоочередное улучшение жилищных условий, приняты Федеральные законы, определяющие порядок предоставления жилых помещений и источник финансирования. По многодетным семьям порядок предоставления жилых помещений и источник финансирования на федеральном уровне до настоящего времени не определен.

Для того чтобы поддержать многодетные семьи, администрацией города было подготовлено выше-названное Положение. При разработке Положения администрация города руководствовалась Гражданским кодексом РФ, а также Законом Нижегородской области от 28.12.2004 № 158-З «О мерах социальной поддержки многодетных семей», которым органам местного самоуправления было предоставлено право, исходя из интересов населения, в зави-

симости от сложившихся культурно-исторических традиций, особенностей социально-экономической и демографической ситуации, предоставлять многодетным семьям дополнительные меры социальной поддержки.

«Положение о дополнительной мере социальной поддержки семей в связи с рождением в их составе одновременно троих и более детей» определяет порядок и условия предоставления семьям, где родились тройни, жилого помещения муниципального жилищного фонда по договору безвозмездной передачи. Право на получение жилого помещения имеют родители (либо один родитель, если семья является неполной), являющиеся гражданами Российской Федерации, зарегистрированные по месту жительства и проживающие в г. Нижнем Новгороде, которые имеют основания быть признанными в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с Жилищным кодексом РФ, либо состоящие на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в администрации района г. Нижнего Новгорода.

Наиболее значимой жилищной программой, разработанной администрацией города и утвержденной городской Думой, является жилищная программа, направленная на закрепление молодых кадров в муниципальных учреждениях образования, здравоохранения, культуры и спорта г. Нижнего Новгорода, а также направленная на улучшение демографической ситуации в городе. Администрация г. Нижнего Новгорода подготовила «Положение о порядке и условиях выдачи работникам городской бюджетной сферы субсидии на приобретение жилья за счет средств городского бюджета», которое было утверждено Постановлением городской Думы г. Нижнего Новгорода 21 сентября 2005 г. По данному Положению работникам городской бюджетной сферы в возрасте до 35 лет выделяется безвозмездная субсидия на приобретение или строительство жилья. Основными требованиями к участникам данной программы является их возраст до 35 лет на момент включения в список, непрерывный стаж работы в муниципальных учреждениях не менее 3 лет на момент подачи заявления, регистрация по месту жительства в г. Нижнем Новгороде не менее 3 лет перед подачей заявления. Граждане должны быть признанными в качестве нуждающихся в жилых помещениях в соответствии с Жилищным кодексом РФ или состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в администрации района города.

Субсидия выдается в размере 90% от расчетной стоимости жилья, которая определяется исходя из нормы предоставления общей площади жилого помещения и стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по данным Регионального центра по ценообразованию в строительстве в Нижегородской области.

Денежные средства, полученные по субсидии, погашаются:

- при наличии одного ребенка до 14 лет или при рождении первого ребенка – на 15% от размера предоставленной субсидии;
- при наличии второго и последующих малолетних детей или при рождении второго и последующих детей – по 10% на каждого ребенка от размера предоставленной субсидии;
- за каждый полный год работы после получения субсидии в муниципальном учреждении – на 5% от размера предоставленной субсидии.

Таким образом, родив одного или двух детей и проработав в муниципальном учреждении около 20 лет, граждане по факту не возвращают в бюджет города денежные средства, полученные в качестве возмездной субсидии, «погасив» ее своей работой в муниципальном учреждении, что является очень важным для бюджета молодых семей.

Приложение 3

Няганские проекты национального масштаба

Национальный проект «Образование»

Закончился 2006 г. – первый год реализации приоритетного национального проекта «Образование», что позволяет нам подвести некоторые итоги.

Образовательные учреждения и педагоги г. Нягань Ханты-Мансийского автономного округа приняли активное участие в конкурсах на присуждение грантов и премий Президента РФ и губернатора ХМАО – Югры. В конкурсах на присуждение грантов образовательным учреждениям, активно внедряющим инновационные технологии, приняли участие 6 учреждений.

В конкурсе лучших учителей приняли участие 9 педагогов, из них 2 педагога получили премию Президента РФ в размере 100 тыс. руб.

Четырем представителям няганской молодежи, а также подготовившим их педагогам были присуждены гранты и премии Президента РФ и губернатора ХМАО – Югры:

- ученикам по 30 тыс. руб.;
- педагогам по 40 тыс. руб.

В ходе выполнения программы по реализации приоритетного национального проекта «Образование» в г. Нягань на 2006-2007 гг. департаментом образования и науки проведены конкурсы на присуждение грантов главы города образовательным учреждениям, педагогам сферы образования и способной и талантливой молодежи.

Общая сумма грантов и премий главы г. Нягань в сфере образования составила 2 миллиона 285 тыс. руб., это четвертый результат среди муниципальных образований нашего округа.

Общая сумма грантовой поддержки, полученной образовательными учреждениями и педагогами нашего города из консолидированного бюджета, составила 3 миллиона 765 тыс. руб.

Отличительной особенностью муниципальной системы грантов и премий в нашем городе является наличие номинаций «Опыт» и «Проект» для образовательных учреждений и «Методист» и «Идея» для педагогических работников. Гранты, присуждаемые победителям в этих номинациях, дают возможность распространить накопленный успешный опыт реализации учебно-воспитательного процесса, результативную методику, оригинальную технологию обучения, реализовать идею или проект, нацеленный на совершенствование образовательной практики.

Значительные средства в рамках национального проекта «Образование» были направлены на увеличение размера оплаты классного руководства. Размер ежемесячной доплаты за классное руководство составляет 2 776 руб. 40 копеек. На сегодняшний день эту доплату в нашем городе получают 456 педагогов.

Общая сумма затрат на выполнение мероприятий программы «Реализация приоритетного национального проекта «Образование» в г. Нягань» в 2006 г. составила 27 млн 213 тыс. руб., в том числе 8 млн 772 тыс. руб. из муниципального бюджета.

Приоритетный национальный проект «Образование» придал новый импульс развитию системы образования, направлен на повышение уровня воспитательной работы в школах, поддержку и развитие опыта лучших, внедрение современных образовательных технологий. В прошедшем году удалось сделать немало в этом направлении, тем не менее, отдельные задачи, определенные проектом, предстоит решить в 2007 г.

Необходимо:

1. Полнее использовать потенциал городской системы образования, обеспечить более широкое участие образовательных учреждений и педагогов города в конкурсах на присуждение грантов и премий Президента РФ и губернатора ХМАО – Югры.
2. Сохранить систему грантов и премий главы г. Нягани на 2007 г. с предусмотренным финансированием.
3. Расширить количество номинаций в конкурсе на присуждение премий главы города педагогам в соответствии с рекомендациями Муниципальной конкурсной комиссии (Решение от 22 сентября 2006 г.) для педагогов:
 - дошкольных образовательных учреждений;
 - учителей начальных классов;
 - классным руководителям;
 - молодым специалистам.

Национальный проект «Развитие АПК»

Одним из значимых направлений экономики г. Нягани является развитие сельскохозяйственного производства.

В Нягани действуют 12 крестьянских (фермерских) хозяйств – все они занимаются животноводством, имеется около 100 частных подворий и 2 малых предприятия – ООО «Зеленый мир» выращивает овощи и зеленые культуры в закрытом грунте, ЗАО «Обское» осуществляет вылов рыбы. С 2004 г. сельхозпредприятий муниципальной формы собственности в Нягани нет. Большая часть жителей города выращивают картофель и овощи на своих приусадебных и садовых участках в непосредственной близости от города. В общем объеме сельскохозяйственной продукции свыше 91% приходится на объемы производства личных подсобных хозяйств.

За последние 2 года в крестьянских (фермерских) хозяйствах наблюдается заметный рост поголовья сельскохозяйственных животных и, как следствие этого, объемов производства и реализации основных видов продукции. Снижение показателей по мясу за 3 года объясняется тем, что из состава г. Нягани вышли крупные сельхозтоваропроизводители из п. Талинка, занимающиеся свиноводством.

По сравнению с 2005 г. производство мяса в 2006 г. увеличилось на 23,5 %, молока – на 20,6 %. (На рост поголовья животных и производства продукции, несомненно, повлияло образование в текущем году новых хозяйств). В связи с неблагоприятными погодными условиями прошлого года произошло снижение объемов производства и реализации картофеля – на 52,2 %.

Между администрацией города и Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры заключено Соглашение о реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса», в котором определены взаимные обязательства сторон.

Согласно обязательствам, указанным в Соглашении о сотрудничестве между Правительством округа – Югры и администрацией МО г. Нягань, в 2007 г. планируется: увеличение производства молока к уровню 2005 г. на 30 тонн, увеличение производства мяса на 10 тонн.

Объявленный нацпроект явился стимулом для развития различных форм и видов хозяйствования в сфере АПК. Предприниматели в сфере сельского хозяйства планируют расширять направления своей деятельности, заниматься кролиководством, коневодством, разводить нутрий.

В рамках реализации приоритетного национального проекта в городе утверждена программа поддержки и развития агропромышленного комплекса (основными направлениями программы являются: ускоренное развитие животноводства и стимулирование малых форм хозяйствования). Власти города предпринимают конкретные меры для поддержки сельхозпроизводителей:

- Думой города принято решение о снижении ставки земельного налога на 50 % индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам независимо от формы собственности, осуществляющим сельскохозяйственную деятельность;
- в целях расширения рынка сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной крестьянско-фермерскими и личными подсобными хозяйствами, снижена на 50 % арендная плата на торговые площади в муниципальных торговых киосках и по соглашению с руководителями, на частных рынках, а места на открытых прилавках предоставляются бесплатно (открыт специализированный магазин для реализации продукции крестьянско-фермерских хозяйств);
- частные малые предприятия предоставляют скидку местным сельхозтоваропроизводителям при обслуживании контрольно-кассовых аппаратов, весоизмерительного и холодильного оборудования (по соглашению с руководителями организаций);
- выделены земельные участки для ведения личных подсобных и фермерских хозяйств;
- за время действия муниципальной программы выдано 2 кредита на развитие личных подсобных хозяйств (частных подворий) на общую сумму около 320 тыс. руб. с последующим субсидированием процентных ставок (в 2006 г. – первый кредит в городской местности в округе, в мае 2007 г. – второй кредит);
- создан сельскохозяйственный снабженческо-сбытовой потребительский кооператив, работа которого, прежде всего, основана на взаимопомощи хозяйствующих субъектов.

Планы:

- в целях обеспечения ветеринарно-санитарной безопасности при производстве и реализации продукции животного происхождения необходимо строительство специализированного убойного пункта для осуществления промышленного убоя с.-х. животных;

- для повышения конкурентоспособности и расширения рынков сбыта сельскохозяйственной продукции местного производства необходимо внедрение цехов по переработке с.-х. продукции (мини-модулей), а также применение новых технологий в сфере аграрного производства.

Приложение 4

Красноярск: инновационные технологии – на благо человека

Национальные проекты

Наряду с выполнением задач муниципальной политики администрация г. Красноярска принимает активное участие в реализации национальных проектов: «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Здоровье», «Образование» и «Развитие Агрпромышленного комплекса».

«Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

Обеспечение доступности жилья для населения возможно лишь при условии увеличения объемов жилищного строительства. Благодаря выбранной стратегии деятельности администрации города стабильно растут объемы жилищного строительства. Начиная с 2004 г. объемы жилищного строительства увеличились в два с половиной раза. В 2006 г. общая площадь введенного жилья достигла 810 тыс. кв. м, в пересчете на одного человека это составило 0,88 кв. м жилья, что выше показателей других городов, включая столичные.

Для достижения задачи наращивания объемов строительства жилья администрацией г. Красноярска разработан ряд программ. Начиная с 2003 г. реализуется долгосрочная программа муниципальных облигационных заимствований, в рамках которой планируется построить более двухсот шестидесяти тыс. кв. м жилья с ценой реализации на 20-25% ниже рыночной. По программе льготной продажи жилья работникам муниципальных организаций, которые нуждаются в улучшении жилищных условий, предоставляются квартиры за пятьдесят процентов рыночной стоимости с рассрочкой платежа от трех до пяти лет.

С 2005 г. идет реализация городской целевой Программы «Красноярской молодой семье – доступное жилье» на 2005-2010 гг., направленной на повышение доступности жилищных кредитов для молодых красноярцев за счет выделения средств бюджетом города. В рамках программы «Строительство жилья взамен ветхого и аварийного» за период с 1999 г. по 2005 г. получили жилье и улучшили свои жилищные условия 29,6 тыс. семей.

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» федеральной целевой программой «Жилище» на 2002-2010 гг. предполагается увеличение объемов жилищного строительства в 2 раза. Разработанная администрацией г. Красноярска система мероприятий по выполнению программы уже дала высокие результаты и позволила выявить ряд проблем:

1. Реализация национального проекта по жилищному строительству сдерживается вследствие низких темпов роста коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур. Это обусловлено, во-

первых, тем, что естественные монополисты, прежде всего, в отрасли энергетики, реализуют прежде всего свои экономические интересы, вступающие в противоречие с задачами национальных проектов. Во-вторых, дефицит бюджетных средств приводит к серьезным затруднениям в строительстве новых школ, детских садов и поликлиник, прежде всего в районах массового строительства. Аналогичные проблемы касаются развития объектов транспортной инфраструктуры, системы пожарной безопасности. Без решения этих проблем вновь выстроенное жилье теряет свою привлекательность.

2. Передача в ведение муниципалитетов проблемы сноса ветхого и аварийного жилья требует значительных затрат, эту проблему невозможно решить за счет городского бюджета и платежей населения. Например, в Красноярске около 400 тыс. кв. м. или 1326 жилых домов, необходимо признать ветхими, т.к. их износ превышает 65%, а на строительство нового жилья взамен ветхого и аварийного надо 9,5 млрд руб., что составляет более 60 % бюджета города на 2007 г.
3. Серьезным затруднением является нерешенность ряда важнейших вопросов данной отрасли на федеральном уровне: не определена методика расчета оплаты за подключение строящихся объектов к системам инженерного обеспечения. Федеральными структурами, занимающимися согласованием размещения объектов, экспертизой проектно-сметной документации, не выдерживаются установленные сроки согласований и др.
4. Первые годы работы по новому жилищному законодательству показали, что жилищный кодекс требует серьезной доработки. Его несовершенство может способствовать появлению в ЖКХ недобросовестных предпринимателей и компаний «однодневок».

Достижением в реализации национального проекта «Образование» является подключение всех школ г. Красноярска к Интернету. Государственную поддержку в размере 1 млн руб. получили 24 школы города. Задачу следующего шага администрация города видит в массовом использовании электронных образовательных ресурсов.

Красноярская система образования входит в мировое образовательное пространство. В результате создания международного бакалавриата на базе гимназии «Универс» состоится первый выпуск школьников, имеющих международные дипломы.

В 2007 г. планируется приступить к разработке городской системы оценки качества образовательных услуг.

Благодаря реализации национального проекта «Здравоохранение» в Красноярске полностью реорганизована система городского здравоохранения: построено, капитально отремонтировано, оснащено современным оборудованием сорок пять крупных объектов здравоохранения. Созданы межрайонные диагностические центры, на девяносто процентов обновлен парк машин скорой медицинской помощи.

В целях снижения общей заболеваемости, преодоления сложной ситуации с туберкулезом, гепатитом ставится задача ориентации населения, системы здравоохранения, работодателей прежде всего на профилактику заболеваний. Сейчас на укрепление здоровья направлена работа всей спортивной инф-

раструктуры города. Одной из положительных тенденций является увеличение числа участников конкурсов «Стартуют все», рост массовости общественного движения «Здоровый мир». Значимой оценкой работы по улучшению качества оказания помощи женщинам и детям стало присвоение Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) пяти муниципальным учреждениям детства и родовспоможения почетного звания «Больница, доброжелательная к ребенку». Красноярск по результатам конкурса, проведенного среди тридцати субъектов Российской Федерации, был включен в российско-американский проект «Мать и дитя».

Существующие организационно-экономические механизмы здравоохранения на местном уровне не позволяют реализовать стратегические направления развития здравоохранения. Современное организационно-экономическое обеспечение и развитие здравоохранения должно исходить из следующих предпосылок. Во-первых, здоровье населения и каждого отдельного человека должно рассматриваться как базис человеческого капитала. Во-вторых, финансирование здравоохранения необходимо считать инвестициями в человеческий капитал. В-третьих, новая парадигма охраны здоровья населения делает ключевым муниципальный уровень управления здравоохранением.

В основе подхода к решению проблемы достижения эффективности в здравоохранении должно быть учтено влияние экономических (адекватность финансовых нормативов себестоимости услуг, уровень финансового покрытия реальных затрат и т.д.), социальных (общий уровень оплаты труда, в т.ч. различных категорий медицинских работников, укомплектованность кадрами, уровень квалификации врачей и т.д.), технологических (наличие оборудования вообще и высокотехнологичного в частности, наличие технологии для эффективного использования такого оборудования, инновации и т.п.) и других факторов на функционирование здравоохранения.

Для повышения эффективности реализации национального проекта в области здравоохранения необходимо пересмотреть ряд ведомственных нормативных правовых актов, в частности, положение об оплате труда работников муниципальных учреждений здравоохранения и положений о порядке оплаты медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования.

Кроме того, необходимо внести изменения в нормативные документы, регламентирующие порядок оказания платных медицинских услуг. В основу должен быть положен принцип: государственные и муниципальные медицинские учреждения должны располагать правами внедрения нормативно-подушевого финансирования по факту оказания услуг, контрактных форм работ и услуг, что требует создания учреждений с большей свободой распоряжения имуществом и деятельности внутри сектора экономики.

Повышение качества муниципальных услуг, социальные стандарты

В рамках программы РФ «Реформирование муниципальных финансов» администрацией осуществляется разработка критериев качества услуг муниципального сектора и эффективности деятельности администрации. Эта деятельность осуществляется по нескольким направлениям. Первое – утверждены стандарты качества предоставления бюджетных ус-

луг (минимальный уровень) в сфере образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, молодежной политики, транспорта, ЖКХ. Второе – создана рабочая группа по разработке системы качества муниципальных услуг и деятельности администрации, задачей которой является разработка программы качества (идеальный уровень качества услуг, на достижение которого направлена программа). Третье – осуществляется разработка системы мониторинга качества. Так, в качестве экспериментального шага в 2006 г. силами специалистов мэрии совместно с учеными разработана и апробируется система мониторинга мероприятий, акций, проектов, осуществляемых структурными подразделениями администрации города.

Однако представляется важным осуществить на федеральном уровне разработку единой методологии мониторинга качества муниципальных услуг, в целом, реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований. Методология, содержащая ключевые ориентиры для всех муниципалитетов РФ, позволит определить единые подходы к разработке системы качества на муниципальном уровне и осуществлять сравнительный анализ развития территорий, их кластеризацию.

Приложение 5

Социальная политика села Черноречье

Муниципальное образование Чернореченский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области образовано в 1996 г.

На территории муниципального образования расположены один населенный пункт – село Черноречье с населением 1504 человека, крупные промышленные предприятия, такие как Оренбургский гелиевый завод, филиал Южно-Уральской промышленной компании, ООО «Криор», ООО «Гантез», сельскохозяйственные предприятия: ООО «Мужичья Павловка», КФХ «Максим и К».

В 2000 г. Советом депутатов муниципального образования Чернореченский сельсовет были разработаны мероприятия по внедрению и реализации мер социально-экономического развития села Черноречье (сформулированы ближайшие цели развития социальной сферы; составлен экономический прогноз на пять лет; разработаны отдельные мероприятия по социально-экономическому развитию села на 2001-2005 гг.). Приоритетными задачами принятых мер стала социальная поддержка различных слоев населения, развитие социальной сферы села, развитие ЖКХ.

Социальная сфера села представлена муниципальным образовательным учреждением «Чернореченская средняя общеобразовательная школа», муниципальным дошкольным учреждением «Чернореченский детский сад «Солнышко», Чернореченским Домом культуры, Центром досуга детей и молодежи «Вдохновение», Чернореченской сельской библиотекой, Чернореченским фельдшерско-акушерским пунктом.

Важнейшим направлением деятельности органов местной власти является создание благоприятных условий для развития системы образования и культуры. Создана современная материально техничес-

кая база культурных и образовательных учреждений.

С целью комплектования муниципальных учреждений кадрами из муниципального бюджета оплачивалось обучение в ВУЗах и было предоставлено жилье для молодых специалистов: приобретено в муниципальную собственность 9 домов, построено 12 муниципальных квартир.

Важное место в системе образования уделяется сбережению здоровья подрастающего поколения. Финансирование нижеперечисленных мероприятий проводится за счет средств местного бюджета:

- использование в учебно-воспитательном процессе здоровьесберегающих технологий;
- организовано посещение бассейна для учащихся 1-4 классов;
- проводится витаминизация блюд;
- приобретаются витаминные препараты;
- проводится вакцинация против гриппа (к примеру, в 2005 г. 90% от общего количества вакцин приобретено на средства местного бюджета);
- организована работа спортивных секций;
- организовано бесплатное горячее питание учащихся: средняя стоимость питания одного учащегося в день составляет – 13 руб. (для сравнения: средства, выделяемые на питание учащихся из бюджета МО Оренбургский район, составляет 3,5 руб.);
- учебные места учащихся оборудованы в соответствии с нормами СанПиН.

С 2002 г. проводится мониторинг заболеваемости среди учащихся. За это время снижена заболеваемость анемией, заболевания по группе «Д», отмечается некоторое снижение заболеваний дыхательной и пищеварительной систем, кишечных инфекций у организованных детей (воспитанники детского сада, школьники).

В 2002 г. начата работа по созданию комплексной, системной и межведомственной деятельности с молодежью с целью формирования и реализации муниципальной молодежной политики: в течение 2002-2005 гг. реализована комплексная программа «Основные направления реализации молодежной политики в с. Черноречье на 2002-2005 гг.». Основная цель данной программы – создание в селе Черноречье социально-экономических и организационных условий для социального развития и реализации творческого потенциала молодежи. В 2006 г. в действие введена комплексная программа реализации молодежной политики в с. Черноречье Оренбургского района «Молодое Черноречье» на 2006-2008 гг.

Меры по социальной поддержке молодых семей, молодежи, запланированные в данной программе, дают возможность продуктивно решать жилищные и бытовые проблемы молодежи.

С целью социальной поддержки молодежи проводятся следующие мероприятия: оказание единовременной материальной помощи при рождении ребенка, при регистрации брака; открытие именных лицевых счетов на имя новорожденного в размере 10.000 руб.; оплата обучения выпускников Чернореченской школы с последующим трудоустройством, выплата стипендий молодежи, обучающейся в учебных заведениях на дневной форме обучения (см. Программу «Молодое Черноречье»).

Принципиально важной является работа по активной пропаганде позитивных интересов и ценнос-

тей среди учащихся и молодежи, развитию гражданской ответственности и патриотизма. Среди мероприятий данной программы – воспитание уважения к символике малой родины (герба, флага, гимна с. Черноречье); проведение турнира по мини-футболу, посвященного памяти чернореченца А. Гоньшева, погибшего в Афганистане; публикации в сельской газете «Чернореченский вестник» материалов гражданско-патриотического направления; организация и проведение мероприятий под девизом «Никто не забыт, ничто не забыто», проведение социально направленной акции «Молодежь – детям» и т.д.

В селе созданы социально-экономические и организационные условия для культурного развития: для сохранения, развития и совершенствования народного творчества и детской самодеятельности. Данное направление деятельности органов местной власти систематизировано в комплексной программе «Основные направления культурного развития села Черноречье на 2005-2007 гг.», мероприятия которой финансируются из средств местного бюджета.

Свой творческий потенциал сельчане реализуют, участвуя в деятельности 7 коллективов художественной самодеятельности (хореография, эстрадный и академический вокал, игра на музыкальных инструментах, вокально-инструментальный ансамбль, народное пение). Два коллектива Чернореченского Дома носят звание «народный». Для решения вопросов содержательного досуга детей и молодежи, развития творческого потенциала в 2004 г. создан Центр досуга детей и молодежи «Вдохновение». В 2007 г. ЦД «Вдохновение» насчитывает 152 воспитанников, что обеспечивает 82% занятости детей от 7 до 18 лет.

Дом культуры стал местом проведения районных, областных мероприятий: районного смотроконкурса «Обильный край благословенный», областного конкурса «Музыкальная мозаика» (2 воспитанника ЦД «Вдохновение» стали призерами конкурса), областного конкурса «Грани мастерства».

Чернореченская библиотека является модельной библиотекой Оренбургского района. С введением в строй новой АТС и оборудованием библиотеки современной оргтехникой у жителей села появилась возможность пользоваться Интернет-услугами.

Книжный фонд Чернореченской библиотеки составляет 13 тыс. экземпляров, ежегодно проводится подписка на периодические издания – 24 наименования. Книжный фонд постоянно пополняется.

Для информирования населения с 2000 г. ежемесячно издается муниципальная газета «Чернореченский вестник» тиражом 450 экз., которая доставляется бесплатно в каждый двор. Главная задача, которая стоит перед общественной редколлегией, – обеспечить информированность населения о тех вопросах, которые решает местная власть, рассказывать о наиболее значимых событиях, о людях села, их увлечениях и трудовых успехах. За эти годы издано 65 номеров.

Также для пенсионеров и инвалидов администрацией Чернореченского сельсовета организована подписка на районную газету «Сельские вести» за счет средств местного бюджета.

На территории села имеется стадион, который был открыт в 2001 г. Стадион оборудован теплыми раздевалками, имеется спортивное поле для игры в

футбол, площадка для волейбола, беговая дорожка. На территории стадиона ежегодно проводятся соревнования различного уровня по футболу, волейболу. Традиционными стали соревнования, посвященные празднованию Дня села, турнир по мини-футболу памяти воина-интернационалиста черноморчца А. Гонышева.

Одним из значимых направлений деятельности по развитию инфраструктуры села стало введение в строй новой АТС в 2006 г. Современная система связи расширила возможности получения информации жителями села, пользования услугами Интернет.

Внешний облик села за годы реализации социально направленных программ изменился: дороги имеют асфальтовое покрытие с 2003 г.; проведен капитальный ремонт зданий школы, детского сада, Дома культуры, фельдшерско-акушерского пункта, газовой котельной; организован вывоз мусора; ежегодное проведение с 2001 г. конкурса «Лучшее подворье» и «Лучший округ» оказало содействие в благоустройстве дворовых территорий; открыты две детские площадки в округах; благоустроена Центральная площадь села, проведены работы по ремонту памятника «Победы»; установлен памятник казакам Оренбургского войска.

Активизировалось строительство населением современных, благоустроенных домов. С 2004 по 2006 гг. под строительство новых домов выделено 38 участков, из которых 22 участка получили молодые семьи. Увеличению объемов жилищного строительства способствует выделение из бюджета средств на беспроцентную ссуду молодым семьям с рассрочкой выплаты на 10 лет. Схема списания ссуды: рождение 1 ребенка – 25%, 2 – 50%, 3 – 100%, а также выделение ссуд другим слоям населения для строительства и улучшения жилищных условий.

Год	Сумма в тыс. руб.	В т.ч. из них ссуды молодым семьям
2001	546	230
2002	615	470
2003	268,5	150
2004	478	200
2005	555	200
2006	1380	500

Деятельность органов власти муниципального образования в сфере здравоохранения отражается в оснащении фельдшерско-акушерского пункта. Это открытие современного стоматологического кабинета, оборудование физиотерапевтического кабинета, предоставление муниципального автобуса для бесплатного проезда жителей села в Центральную районную больницу, оказание услуг муниципальной машины «скорой помощи», проведение комплекса мер по оздоровлению и профилактике заболеваний среди населения, пропаганда здорового образа жизни.

Приложение 6

10 социальных программ города Брянска

*Дмитрий Шапотько,
глава Брянской городской администрации
«Скорая помощь» должна быть скорой*

Хорошо известно, что здоровье населения является одним из знаковых факторов, во многом определяющим уровень развития той или иной страны. Также не секрет, что средняя продолжительность жизни россиян существенно уступает аналогичным показателям Западной Европы. Именно этим и определяется тот высочайший уровень внимания, уделяемого развитию отечественной системы здравоохранения на всех уровнях – от президентского до муниципального. Особое место в ряду стоящих перед отраслью проблем занимают вопросы повышения эффективности и оперативности службы «скорой помощи». Достаточно сказать, что за последние годы увеличилось не только число вызовов (в среднем по Брянску до 500-520 в сутки), но и больных, госпитализированных в экстренном порядке (рост составил более 15 процентов). Всё это сделало хорошо известную фразу «счёт идёт на минуты» не просто литературной метафорой, а условием выживания для многих жителей нашего города.

Однако «скорая помощь» – это не только врачи, но и автомашины, возраст многих из которых перевалил за нормальный срок службы ещё на рубеже веков. И когда встал вопрос «С чего начинать?», особых сомнений не было – с приобретения новых карет «скорой помощи». Хотя не скрою: были слышны отдельные голоса, которые призывали нас не торопиться расходовать муниципальные средства, так как не сегодня-завтра Брянск всё равно получит эти машины в рамках реализации национального проекта «Здравоохранение». Конечно, если во главу угла ставить финансовую выгоду, а не человеческие жизни, определённую логику в этих рассуждениях можно было бы найти. Однако принцип «город для людей, а не люди для города» всё расставил по своим местам, и 2 сентября 2005 г. на главной площади города выстроилось 25 новеньких «Соболей», оснащённых всем необходимым медицинским оборудованием. Не скрою, что мне как главе Брянской городской администрации было очень приятно вручать ключи водителям, не скрывающим своей радости и удовлетворения.

В качестве комментария к сказанному приведу несколько цифр. Стоимость приобретённых городом «Соболей» составила 9033,5 тыс. руб., в том же году на доплату водителям «скорой помощи» в рамках целевой программы было направлено ещё 1,8 млн руб. Чем была вызвана такая необходимость? Основных причин две – стремление сохранить опытные кадры (напомню, что национальный проект тогда ещё не начал действовать) и особая брянская специфика. Дело в том, что четыре района города разделены поймами рек Десна, Болва и Снежеть, поэтому все городские коммуникации и инженерные сети, и дороги имеют, прямо скажем, немалую для такой численности населения протяжённость. Понятно, что это добавляет немало забот муниципальным коммунальным службам, городскому общественному транспорту (протяжённость только автобусных и троллейбусных маршрутов превышает 800 км) и, конечно же, «скорой помощи». А если учесть, что Брянск включает в себя ещё около десятка различных поселений, расположенных по периметру городских районов, то неудивительно, что его территория сопоставима с площадью старого Ленинграда. И хотя подстанции «скорой помощи» есть во всех районах, её водителям днём и ночью приходится

«наматывать» на колёса своих машин многие тысячи километров. Лишиться профессионалов такого уровня мы просто не могли себе позволить.

Говоря о развитии городской службы «скорой помощи», не могу обойти вниманием введение в строй в мае 2006 г. программного комплекса автоматизации диспетчерской службы (ПК АДИС), позволившего поднять оперативность работы диспетчеров и бригад «скорой помощи» на качественно более высокий уровень. Не вдаваясь в специфику работы, скажу только, что внедрение ПК АДИС сократило время прибытия на вызов в 1,5-2 раза. Уверен, что комментарии здесь излишни.

И последнее. В 2006 г. в рамках реализации приоритетного проекта «Здоровье» г. Брянск получил ещё 12 новых машин «скорой помощи», что позволило практически полностью решить вопрос обновления подвижного состава. Конечно, городская целевая программа «Скорая помощь» не сводится только к указанному мною вопросу. Есть и другие, не менее важные направления, над претворением которых в жизнь работает сегодня Брянское городское самоуправление.

Медицинский аспект социальных программ

Не менее значимым для жителей нашего города является ряд других целевых программ, связанных со сферой здравоохранения. Прежде всего к их числу следует отнести принятые на 2005-2007 гг. программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в г. Брянске» и «Санитарно-эпидемиологическое благополучие г. Брянска». Первая из них нацелена на противодействие распространению ВИЧ-инфекции, туберкулёза и внутрибольничных инфекций, ставших в последние годы серьёзной потенциальной угрозой для здоровья многих категорий наших сограждан. У этого негативного явления много причин, к числу наиболее известных из которых можно отнести рост наркомании и сексуальной распущенности, недостаток полноценного питания, снижение объёмов финансирования профилактических мероприятий, износ стерилизационного, лабораторного и иного медицинского оборудования. Здесь также необходимо было с чего-то начинать, необходимо было выбирать приоритеты. Напомню, что программа разрабатывалась и принималась в условиях острого бюджетного дефицита, поэтому не могло быть и речи, например, о замене всего медицинского оборудования, стоимость которого в эти годы росла чуть ли не ежемесячно.

Проанализировав все доступные варианты в критериях «стоимость – эффективность», Брянское городское самоуправление сделало ставку на приобретение одноразовых хирургических комплектов, позволяющих обеспечить качественно более высокий уровень безопасности как самих пациентов, так и медицинского персонала. Слова не разошлись с делом, и уже в 2005 г. эти одноразовые комплекты были приобретены на сумму 1,2 млн руб. Первый опыт их массового использования показал правильность выбранного пути, и в 2006 г. на приобретение одноразовых комплектов было направлено 1,739 млн руб. Не снижаются темпы финансирования этой программы и в текущем году – в 1 квартале 2007 г. на её реализацию было направлено 522,5 тыс. руб.

Что касается выполнения целевой программы «Санитарно-эпидемиологическое благополучие г. Брянска», то здесь основной упор был сделан на

приобретение вакцины и материалов для проведения вакцинации в целях профилактики гепатита, бешенства, столбняка, гриппа и краснухи. В частности, в 2006 г. на эти нужды было направлено 520 тыс. руб.

Конкуренция работает на школьную безопасность

В качестве одной из важнейших социальных программ в сфере образования Брянское городское самоуправление считает целевую программу «Безопасность образовательных учреждений г. Брянска», принятую в 2006 г. Видимо, нет нужды пояснять, что стало поводом для принятия этой программы – кадры репортажей о пожарах в общественных зданиях не сходят с экранов телевизоров. В минувшем году на реализацию программы было направлено 1,624 млн руб., что позволило решить целый ряд вопросов: установить автоматическую пожарную сигнализацию в пяти городских школах, оснастить основную часть учреждений образования кнопками тревожной сигнализации, обеспечить их средствами пожаротушения, в т.ч. путём замены на более современные. На текущий 2007 г. расходы по этой целевой программе запланированы в объёме 10 млн., что, в частности, должно было позволить установить автоматическую пожарную сигнализацию ещё в 18 школах. Именно «должно было», т.к. в процессе реализации этой программы выявилась одна очень интересная и безусловно положительная особенность.

Известно, что в соответствии с действующим федеральным законодательством фирма, получающая муниципальный заказ на установку подобной сигнализации, определяется в ходе открытого конкурса. В Брянске накоплен большой положительный опыт в плане проведения открытых конкурсов и других форм муниципальных торгов, что получило высокую оценку на федеральном уровне: среди 50 муниципалитетов, принявших участие в проекте «Национальный рейтинг прозрачности закупок», наш город по итогам работы в 2006 г. выглядел вполне достойно, заняв 12-е место.

В свою очередь, брянские специализированные фирмы, накопившие опыт установки систем пожарной сигнализации и работы с муниципальными заказами (таких в городе сегодня насчитывается 5-6), вполне осознали выгоду этого дела и начали жестко конкурировать между собой, уменьшая норму прибыли и экономя на различных издержках. На составе устанавливаемого оборудования и качестве работ это никак не сказывается (разработанная форма муниципального контракта жестко регламентирует все стороны взаимоотношений заказчика и исполнителя), зато итоговые цены торгов оказываются меньше расчётных на 10-15%. Всё это вселяет уверенность, что при тех же объёмах финансирования программы количество школ, получивших в 2007 г. системы пожарной сигнализации, существенно возрастёт.

Молодёжные программы: дойти до каждого

Существует два основных взгляда на то, чему следует отдавать приоритет в работе с молодёжью: противодействию негативным явлениям или направлению её энергии в правильное направление. Нет сомнений, что жизнь сложнее любых академических схем, поэтому нет и не может быть одного рецепта от всех проблем. Хорошо понимая это, наши предшественники подготовили и запустили в работу целый пакет целевых программ: «Молодёжь», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

шеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске».

Каждая из этих программ решает свои задачи, охватывая в совокупности едва ли не все увлечения и пристрастия молодого поколения брянцев. В рамках этой статьи даже простое перечисление всех форм и методов работы с молодёжью представляется довольно затруднительным, поэтому, думаю, будет уместным назвать хотя бы основные направления этой деятельности, а также наиболее значимые молодёжные мероприятия, многие из которых давно уже стали традиционными. К их числу с полным правом можно отнести международный фестиваль студенческого творчества «Шумный балаган +», международный фестиваль школьных музеев «Пусть поколения помнят!», открытый фестиваль молодых семей «Стартует 7я», конкурс молодёжных инициатив «Шаг в будущее», лагерь волонтеров «Жизнь в твоих руках», конкурс социальной рекламы «Новое поколение», фестиваль молодёжи г. Брянска, программа «Молодёжное лето» и т.д.

Я вполне сознательно опустил целый комплекс действий, направленных на сдерживание негативных тенденций в молодёжной среде. Во-первых, они достаточно известны, во-вторых, бороться с этими тенденциями тоже можно по-разному: либо путём запретов и убеждениями (что нравится далеко не всем), либо открывая перед молодыми людьми иной мир – яркий и увлекательный. А интересного в этом мире благодаря целенаправленной деятельности Брянского городского самоуправления действительно немало. Назову только основные векторы этой работы:

- поддержка молодёжных общественных организаций, развитие лидерских навыков молодёжи, вовлечение молодых людей в общественную жизнь города (молодежный совет при главе городской администрации, общественное движение студентов г. Брянска «Молодое поколение», дружина охраны природы «Волк» и др.);
- воспитание уважения к истории и культуре нашего Отечества (городской поисковый отряд «Патриот», военно-патриотический клуб «Резерв», школьные музеи и т.д.);
- поддержка талантливой молодёжи, развитие художественного творчества и физической культуры (различные эстрадные и танцевальные коллективы, многочисленные спортивные соревнования, в т.ч. городской турнир по пейнтболу);
- развитие международного молодёжного сотрудничества (фестиваль содружества городов России, Украины и Белоруссии, ежегодный фестиваль «Славянское единство» на стыке границ трёх государств, участие в фестивале «Современник» в Приднестровской Республике и др.);
- повышение престижа семьи, поддержка молодых семей и т.д.

Вполне понятно, что столь обширный перечень мероприятий требует и соответствующего финансирования, ведь полагаться в этом вопросе исключительно на энтузиазм молодёжи было бы по меньшей мере недальновидно. Впрочем, по этому поводу у нас никогда не возникало разногласий – средства на молодёжные программы находились в самые трудные времена. В целом в 2006 г. на реализацию всех перечисленных целевых программ было направлено в об-

щей сложности 2,114 млн руб., в первом квартале нынешнего года – 457 тыс. руб.

Казалось бы, система отлажена и на долю городской администрации остаётся только подготовка конкретных акций, их финансирование и контроль за исполнением немеченых планов. Однако нередко вместе с ощущением успеха приходит также понимание того, что кое-что можно сделать ещё лучше. Так и в данном случае – со временем нам стало понятно, что между реализацией отдельных молодёжных программ появляются некоторые зазоры. Тогда и было принято решение объединить все эти целевые программы в одну – «Молодое поколение г. Брянска», передав её исполнение в одни руки – вновь созданному комитету городской администрации по делам молодёжи, семьи, материнства и детства. Положа руку на сердце, я сегодня не готов утверждать, что в следующем году и содержание этой программы, и функции нашего комитета останутся неизменными. Причина этого проста и понятна – в нашей жизни постоянно происходят какие-то перемены, и органы муниципальной власти должны не просто чувствовать и понимать их, но и всегда находить адекватные ответы на вызовы времени. Именно к этому нас обязывают и полученные в последние годы полномочия, и чувство ответственности перед своими согражданами и земляками.

Городские целевые программы социальной направленности:

- Социально-эпидемиологическое благополучие в г. Брянске.
- Обновление парка подвижного состава пассажирского автомобильного (автобусы) и электрического (троллейбусы) транспорта г. Брянска.
- Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Брянске.
- Улучшение условий и охрана труда в организациях всех форм собственности.
- Молодое поколение г. Брянска.
- Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.
- Безопасность образовательных учреждений г. Брянска.
- Социальная защита населения г. Брянска.
- Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске.
- Развитие общественных работ в г. Брянске.
- Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в г. Брянске.
- Скорая медицинская помощь.
- Социальная поддержка инвалидов г. Брянска.

Совершенствование организации питания учащихся в общеобразовательных школах г. Брянска.

Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске.

Г. Брянск, расположенный в 350 км к юго-западу от Москвы, является административным центром Брянской области, расположенной на стыке границ России, Украины и Белоруссии. Численность населения города – 434,6 тыс. человек, площадь территории – 18,7 тыс. га.

В городе действует 81 различная школа, в т.ч. 2 лицея и 6 гимназий (общее число учащихся составляет 43,6 тыс.), 14 профессионально-технических училищ (7 тыс. человек), 10 средних специальных учебных заведений (9,3 тыс.), 6 училищ и колледжей (2,8

тыс. учащихся), 7 высших учебных заведений (38 тыс. студентов).

В Брянске насчитывается 163 библиотеки, 3 театра (в т.ч. детский и кукольный), 4 кинотеатра, 10 муниципальных дворцов и домов культуры, 5 парков культуры и отдыха, 8 стадионов, 143 спортивных зала, 2 плавательных бассейна, 180 спортивных площадок, 3 легкоатлетических и гимнастических манежа, 4 лыжные базы, 21 спортивная школа.

Приложение 7

Сургутский район: качество жизни – результат комплексного подхода

В муниципальном образовании Сургутский район были разработаны и приняты нормативные акты, регламентирующие реализацию основных мероприятий приоритетных национальных проектов «Образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

1. В целях реализации *приоритетного национального проекта «Образование»* в апреле 2006 г. Думой Сургутского района утверждена Программа по реализации приоритетного национального проекта «Образование» на 2006-2007 гг.; 02.06.2006 издано постановление главы Сургутского района «О порядке проведения конкурсов на получение грантов, денежных поощрений (премий) главы Сургутского района в сфере образования».

В муниципальной целевой программе «Комплексная программа развития образования Сургутского района на 2006-2010 гг.» в части финансирования основных мероприятий проекта выделен раздел «Реализация приоритетного национального проекта «Образование».

Финансирование приоритетного национального проекта «Образование» в Сургутском районе из местного бюджета:

2006 г.: 1 млн 097 тыс. 94 руб.,

2007 г.: 8 млн 890 тыс. 818 руб.

В рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» предусмотрено проведение ежегодных муниципальных конкурсных отборов.

Кроме участия в муниципальных конкурсах, образовательные учреждения принимают активное участие в проведении федеральных и окружных конкурсных отборов.

Муниципальные конкурсные отборы:

2006 г.:

- «Лучшее образовательное учреждение Сургутского района» – 2 гранта главы Сургутского района по 500 000 руб.
- «Лучший руководитель образовательного учреждения Сургутского района» – 2 премии главы Сургутского района по 50 000 руб.
- «Лучший педагогический работник образовательного учреждения Сургутского района» – 14 премий главы Сургутского района по 30 000 руб.
- «Лучший учащийся Сургутского района» – 20 премий главы Сургутского района по 10 000 руб.
- «Лучший ученический коллектив» – 3 гранта главы Сургутского района по 50 000 руб.

2007 г.:

- «Лучшее образовательное учреждение Сургутского района» – 2 гранта главы Сургутского района по 500 000 руб.
- «Лучший руководитель образовательного учреждения Сургутского района» – 2 премии главы Сургутского района по 50 000 руб.
- «Лучший педагогический работник образовательного учреждения Сургутского района» – 14 премий главы Сургутского района по 30 000 руб.
- «Лучший учащийся Сургутского района» – 20 премий главы Сургутского района по 10 000 руб.
- «Лучший ученический коллектив» – 3 гранта главы Сургутского района по 50 000 руб.

2. Для реализации *приоритетного национального проекта «Здравоохранение»* в 2006 г. выделялись финансовые средства: из бюджета Сургутского района – 72 814 тыс. руб.; из бюджета ХМАО – Югры – 213 952 тыс. руб.

В 2007 г.: из бюджета Сургутского района – 8 422 тыс. руб., из бюджета ХМАО – Югры – 50 203 тыс. руб.

Определены основные направления в сфере здравоохранения на территории Сургутского района:

- Дополнительные денежные выплаты медицинским работникам.
- Увеличение средней заработной платы врачей в 2006 г. составило 19,5%, в том числе у врачей общей (семейной) практики, участковых терапевтов, участковых педиатров на 39%.
- Увеличение средней заработной платы среднего медицинского персонала в 2006 г. составило – 18,4%, в том числе у медицинских сестер участковых терапевтов и педиатров, медицинских сестер врача общей (семейной) практики на 69%.
- Анализ проведенных мероприятий в рамках приоритетного национального проекта «Здравоохранение» показал, что социальный эффект от его реализации на территории Сургутского района есть, а именно:

1. Укомплектование кадрового состава и профессиональная подготовка врачей первичного звена медицинской помощи (участковая терапевтическая и педиатрическая служба, врачи общей практики, средний медицинский персонал) с 60% до 90%, что делает медицинскую помощь более качественной и доступной для населения.
2. Увеличение уровня заработной платы улучшает качество жизни медицинских работников, повышает профессиональную мотивацию.
3. Улучшение материально-технической базы учреждений, а так же технического состояния помещений.
4. Возросла личная заинтересованность медицинских работников в благоприятном исходе беременности и родов как для матери, так и для ребенка.
5. Отмечается увеличение количества женщин, встающих на учет по беременности в ранних сроках, что способствует своевременному выявлению пренатальной патологии.
6. Возможность выезда нуждающихся пациентов в ведущие медицинские учреждения округа и России.
7. По результатам дополнительных медицинских осмотров увеличилась ранняя выявляемость таких социально значимых заболеваний, как

сахарный диабет, артериальная гипертензия, туберкулёз.

8. Высокий охват иммунизацией позволяет обеспечить эффективную профилактику инфекционных заболеваний (грипп, краснуха, полиомиелит, вирусный гепатит).
9. Поставка оборудования улучшает диагностические возможности учреждений здравоохранения Сургутского района. Снижается очередность и время ожидания диагностических процедур.

3. В рамках реализации *приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»* на территории Сургутского района осуществляется строительство жилых домов:

- многоквартирный жилой дом со встроенными помещениями в г. Лянтор;
- 48-квартирный жилой дом в д. Лямина;
- 46-квартирный жилой дом в с. Локосово;
- многоквартирный жилой дом (1 и 2 очередь) в п. Солнечный;
- многоквартирный 9-этажный жилой дом в п. Солнечный;
- многоквартирный жилой дом в п. Солнечный;
- многоквартирный жилой дом в п. Барсово (2 очередь);
- многоквартирный жилой дом в п. Барсово (3 очередь);
- многоквартирный жилой дом в п. Фёдоровский;
- многоквартирный жилой дом в с. Сытомино;
- жилой дом для малосемейных в д. Лямина;
- 16-квартирный жилой дом в с. Сытомино;

В 2007 г. на строительство жилых домов в рамках национального проекта предусмотрены финансовые средства:

- за счёт средств бюджета района – 51 042 тыс. руб.;
- за счёт средств ХМАО – Югры, из них:
 - = социальный найм по подпрограмме 6 «Строительство и (или) приобретение жилых помещений для предоставления на условиях социального найма, формирование маневренного жилищного фонда» программы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2005-2015 гг.» – 68040 тыс. руб.;
 - = непригодное жильё по программе 1 «Обеспечение жилыми помещениями граждан, проживающих в жилых помещениях, непригодных для проживания» вышеуказанной программы – 382182 тыс. руб.

В 2007 г. планируется ввести в эксплуатацию жилья общей площадью 56,93 тыс. кв. м (в 2006 г. введено в эксплуатацию жилья общей площадью – 74 294 тыс. кв. м).

В рамках реализации подпрограммы 7 «Проектирование и строительство инженерных сетей» вышеуказанной программы в Сургутском районе ведётся строительство по 42 объектам, из них в 2007 г. планируется ввести в эксплуатацию 9 объектов (в 2006 г. введён 1 объект инженерной инфраструктуры).

Всего на инженерные сети на 2007 г. предусмотрено финансовых средств:

- за счёт средств местного бюджета – 57 713 тыс. руб.;
- за счёт средств ХМАО – Югры – 127 070 тыс. руб.

Для реализации национального проекта на базе комитета имущественных и земельных отношений

администрации Сургутского района был создан отдел по реализации жилищных программ, основной задачей которого является реализация Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югра от 11.11.2005 № 103-ОЗ «О Программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2005-2015 гг.».

Составными частями Программы являются следующие подпрограммы, направленные на решение задач, поставленных настоящей Программой:

- 1) «Обеспечение жилыми помещениями граждан, проживающих в жилых помещениях, непригодных для проживания»;
- 2) «Доступное жилье молодым»;
- 3) «Обеспечение жилыми помещениями граждан из числа коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»;
- 4) «Ипотечное жилищное кредитование»;
- 5) «Жилищные субсидии на строительство и (или) приобретение жилых помещений гражданам, выезжающим из Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в субъекты Российской Федерации, не относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям»;
- 6) «Строительство и (или) приобретение жилых помещений для предоставления на условиях социального найма, формирование маневренного жилищного фонда»;
- 7) «Проектирование и строительство инженерных сетей».

В рамках настоящей Программы граждане не могут улучшать свои жилищные условия одновременно в рамках нескольких подпрограмм, входящих в ее состав, за исключением случаев, установленных законом.

Практика реализации местного самоуправления в сфере культурного развития

С целью создания системы управления социально-значимыми культурными процессами, продвижения социальной политики администрации Сургутского района средствами культуры и искусства, сохранения и развития традиционных, инновационных форм социально-культурной деятельности, укрепления и обновления материально-технической базы учреждений культуры решением Думы Сургутского района утверждена районная целевая программа «Культура Сургутского района на 2006-2010 гг.».

В настоящее время в Сургутском районе действуют 59 учреждений культуры и искусства (19 библиотек; 26 учреждения культурно-досугового типа; 3 музея; 9 детских школ искусств; 117 учреждений кино, в т.ч. пункты проката; 1 учреждение по охране памятников истории и культуры).

Объем финансирования программы – 86,6 млн руб. (2006 г.: 10463 тыс. руб.; 2007 г.: 18657 тыс. руб.; 2008 г.: 19802 тыс. руб.; 2009 г.: 16857 тыс. руб.; 2010 г.: 20864 тыс. руб.).

Как использованы средства за время реализации программы

Библиотеки:

- Произошло обновление книжного фонда в библиотеках Сургутского района на 11 700 единиц;
- Библиотеками Сургутского района получено более 500 наименований периодических изданий;
- Подключено к Интернету 2 библиотеки;
- Установлено 9 сводных каталогов.

Грантовая поддержка:

Второй год среди учреждений культуры района проводится конкурс инновационных проектов и разработок «Проектное культурное пространство».

В 2006 г. выделено 388 тыс. руб.

В 2007 г. выделено 790 тыс. руб.

Гранты национальным общественным объединениям

2006 г.

1. Грант I степени в сумме 200 тыс. руб.
2. Грант II степени в сумме 100 тыс. руб.
3. Грант III степени в сумме 70 тыс. руб.

Итого: 370 тыс. руб.

2007 г.

1. Грант I степени в сумме 200 тыс. руб.
2. Грант I степени в сумме 200 тыс. руб.
3. Грант II степени в сумме 100 тыс. руб.
4. Грант II степени в сумме 100 тыс. руб.

Итого: 600 тыс. руб.

Проведено:

- Краткосрочных курсов повышения квалификации – 6;
- Семинаров – 5;
- Охвачено 250 специалистов отрасли культуры
- Новых экспозиций в музеях Сургутского района – 4

– Сформирован сувенирный фонд для пропаганды культурных достижений Сургутского района – в данном фонде 534 единицы

Изданы:

- Информационный видеофильм «Музей Природы и Человека д. Русскинская»;
- Книги «Материалы и исследования по археологии Таежного Приобья», «Барсова гора 115 лет археологических исследований»;
- Буклеты «Музей Природы и Человека д. Русскинская», «По залам Угутского музея»;
- Сборник лучших методических работ преподавателей Детских школ искусств Сургутского района;
- Методические пособия по приему плетения циновки «Килси сам–Глаз чебака», по пошиву национальной меховой обуви пимских ханты;
- Выпуск сборника сценариев по итогам конкурса «Браво, профессионал!».

Укрепление материально-технической базы учреждений культуры:

Приобретено 288 единиц нового оборудования.

Результаты реализации программы:

- создание комфортной среды и оптимальных условий для развития и удовлетворения культурных потребностей населения Сургутского района;
- увеличение числа учащихся в учреждениях дополнительного образования Сургутского района;
- увеличение числа кинозрителей;
- увеличение зрительской аудитории культурных проектов;
- издание краеведческой литературы для пополнения библиотечных фондов Сургутского района;
- разработка туристических программ в учреждениях культуры с целью привлечения туристических потоков на территорию Сургутского района;
- увеличение предметов фондового хранения в коллекциях музеев;
- материально-техническое обеспечение развития учреждений культуры и дополнительного образования.

Практика реализации местного самоуправления в жилищной сфере

На территории муниципального образования Сургутский район находится на обслуживании 1460 тыс. кв. м (3 муниципальных унитарных предприятия, 6 частных).

Создано 5 ТСЖ – 19.6 тыс. кв. м

Во исполнение Закона ХМАО–Югры от 11.11.2005 № 103-оз «О программе ХМАО–Югры «Улучшение жилищных условий населения ХМАО–Югры на 2005–2015 гг.» в 2006 г. была создана межведомственная комиссия по признанию жилых помещений пригодными (непригодными) для проживания, в результате работы на сегодняшний день признано 944 жилых дома, в том числе: 651 – ветхим, 293 – фенольным.

Ведется работа по передаче полномочий по содержанию и управлению жилищным фондом в поселения.

На основании решения Думы Сургутского района «О бюджете Сургутского района» в ветхом жилищном фонде, который признан непригодным для проживания, будет проведен поддерживающий ремонт (12 млн руб.).

На решение вышеперечисленных проблем согласно оценке экспертов ЕБРР требуется финансирование в размере 3 150 млн руб. в ближайшие три года. На фоне финансирования на 2007 г. в размере 95 млн руб. идет недофинансирование коммунальной инфраструктуры, что снижает надежность поставки коммунальных услуг потребителям, который с каждым годом увеличивается, вследствие чего износ сетей теплоснабжения на 2006 г. достиг 56%.

Частичное решение этого вопроса – реализация программы «Развитие муниципальной инфраструктуры Сургутского района» рассчитанной в размере 1 066 млн руб. на 2007–2009 гг. на условиях привлечения инвестиционных средств из следующих источников: средства ЕБРР в размере 700 млн руб., средства Ханты-Мансийского банка в размере 150 млн руб. и доленое участие местного бюджета в размере 216 млн руб., но и этого недостаточно для комплексного решения всех вопросов.

Во исполнение этого в 2007–2009 гг. жилищно-коммунальному хозяйству Сургутского района предстоит продолжить работу:

- по совершенствованию нормативно-правовой базы Сургутского района, способствующей обеспечению регламентом правоотношений органов власти и субъектов хозяйствования;
- по дальнейшему осуществлению преобразований системы управления жилищно-коммунальным хозяйством Сургутского района, направленной на снижение издержек и повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, развитию частной инициативы и конкуренции в сфере управления жильем;
- по финансовому оздоровлению отрасли в Сургутском районе;
- по обеспечению регулирования цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги на основе сбалансированной тарифной политики,
- определению понятных и прозрачных правил и процедур формирования коммунальных тарифов;
- по реализации мероприятий программы «Развитие и модернизация жилищно-коммунального хозяйства Сургутского района», направленных на реконструкцию и модернизацию объектов жи-

лично-коммунального хозяйства и привлечение внебюджетных ресурсов;

- по заключению соглашений о взаимодействии Правительства автономного округа и муниципального образования Сургутский район в реализации мероприятий программы «Развитие и модернизация жилищно-коммунального хозяйства Сургутского района»;
- по выполнению мероприятий для качественной подготовки жилищно-коммунального хозяйства Сургутского района к работе в осенне-зимний период 2007-2009 гг.

Мероприятия, планируемые к реализации в отрасли в Сургутском районе, направлены на улучшение качества жилищно-коммунальных услуг, предоставляемых населению Сургутского района.

Практика реализации местного самоуправления в жилищно-коммунальном хозяйстве

Муниципальное образование Сургутский район постоянно уделяет большое внимание вопросам модернизации и реконструкции объектов инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства. Ежегодно в бюджете района предусматриваются средства на строительство и модернизацию объектов водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения. В настоящее время жилищно-коммунальная сфера района остро нуждается в преобразованиях стратегического и структурного характера.

С 2005 г. в Сургутском районе реализуется программа «Развитие и модернизация жилищно-коммунального хозяйства Сургутского района на 2005-2008 гг.». Программа была подготовлена на основе Концепции развития и модернизации жилищно-коммунального хозяйства автономного округа, принятой в 2003 г.

Главными целями программы являются: улучшение условий проживания и повышение качества услуг, предоставляемых населению района; увеличение инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального хозяйства района и преобразование коммунального хозяйства района в юридически и финансово самостоятельный сектор экономики, функционирующий в определенных законодательством района и округа рамках.

Реализация мероприятий программы позволит создать рыночную систему управления, повысить долю жилищного фонда, оборудованного всеми видами благоустройства в городских и сельских поселениях района – до 99%, повысить надежность систем жизнеобеспечения, сократить аварийность, стабилизировать замену изношенных основных фондов, сократить объемы удельного водопотребления на 50%, тепловой энергии на 20%, привлечь внебюджетные кредитные ресурсы и увеличить долю собственных средств предприятий жилищно-коммунального хозяйства на реконструкцию и модернизацию основных фондов.

В рамках реализации мероприятий данной программы в Сургутском районе начался процесс демополизации предприятий, все меньше из них принадлежат муниципальным образованиям и все больше уходит в частные руки. Привлечение в отрасль частного бизнеса оказывает позитивное воздействие на инвестиционную привлекательность отрасли. Все большее количество домов обслуживаются частными компаниями. В соответствии с новым Жилищным кодексом Российской Федерации собственник сам

определяет, кто будет управлять его недвижимостью. Сейчас все больше собственников жилья и муниципальных органов исполнительной власти отдают предпочтение именно частным структурам. В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации в районе определены управляющие компании для управления жилым фондом. В настоящее время жилищным фондом управляют девять компаний, из них 3 – муниципальные унитарные предприятия, 6 – частные управляющие компании.

В течение ряда лет с 2004-2006 гг. проведена большая работа по приведению в соответствие нормативно-правовой базы и ее развитию, заложившей фундамент для создания рыночно-ориентированной системы управления, изменения системы финансирования и тарифной политики жилищно-коммунального хозяйства и позволяющей привлечь в отрасль инвестиционные и кредитные ресурсы.

В соответствии с жилищным законодательством в жилищно-коммунальном хозяйстве Сургутского района осуществлялось создание эффективной системы управления жилищным фондом, конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг и разгосударствление предприятий ЖКХ.

Основные направления повышения эффективности расходования бюджетных средств комитета ЖКХ, транспорта и связи администрации Сургутского района характеризуются следующими показателями:

- внедрение механизмов конкуренции во всем диапазоне видов жилищно-коммунальных услуг и перевод ЖКХ Сургутского района на рыночные условия хозяйствования. При этом элементы конкуренции в жилищно-коммунальной сфере появляются при: конкурсном отборе управляющих организаций для исторически сформировавшихся зон обслуживания; изменении исторически сложившихся границ зон обслуживания за счет выставления на конкурс зон обслуживания неэффективных операторов; конкурсном отборе управляющими организациями подрядчиков по всему перечню работ.
- внедрение программно-целевого финансирования в Сургутском районе. Благодаря данному введению комитетом ЖКХ, транспорта и связи администрации Сургутского района ежегодно разрабатываются программы по повышению эффективности, надежности функционирования и безаварийности жилищного фонда в районе, улучшения качества предоставляемых услуг, а также снижение нерациональных затрат в процессе предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Функционирование жилищно-коммунальной отрасли в Сургутском районе осуществлялось в условиях нового жилищного законодательства, а также реализации следующих программ:

1. Капитальный ремонт жилищного фонда.
2. Подготовка жилищного фонда к работе в осенне-зимний период.
3. Текущий ремонт ветхого жилищного фонда.
4. Программа «Комплексных мероприятий по защите населения, ремонт охранно-пожарной сигнализации муниципальных общежитий».
5. Снос жилых домов.
6. Содержание объектов внешнего благоустройства и дорожного хозяйства.

7. Программа «Развитие и модернизация жилищно-коммунального хозяйства Сургутского района» на 2005-2008 гг.
8. Программа капитального ремонта объектов коммунального, энергетического хозяйства и производственных видов бытового обслуживания населения.
9. Программа по снижению затрат на производство коммунальных услуг на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства.
10. Программа привлечения приоритетных инвестиций в секторы муниципального тепло- и водоснабжения.
11. Программа «Утилизация отходов на территории Сургутского района».
12. Программа «Обеспечение населения качественной питьевой водой».

1. Программа по снижению затрат на производство коммунальных услуг на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства

Важнейшим звеном реформирования жилищно-коммунального хозяйства должно стать снижение нерациональных затрат на производство жилищно-коммунальных услуг, в том числе снабжения населения теплом. Для снижения затрат на производство данного вида услуг проводится ряд мер по модернизации объектов теплоснабжения: строительство новых котельных, ликвидация маломощных нерентабельных котельных с устаревшим и изношенным оборудованием, снижение теплотерь, внедрение систем автоматизированного управления, реконструкция и модернизация объектов и систем теплоснабжения, перевод котельных на газовое топливо и другие мероприятия в Сургутском районе.

Основной целью мероприятий является повышение эффективности производства жилищно-коммунальных услуг (тепловодоснабжение, энергоснабжение, водоотведение) с одновременным снижением нерациональных затрат, повышение качества и надежности оказываемых услуг за счет внедрения современного более экономичного оборудования.

В основные мероприятия подпрограммы заложено проведение таких мероприятий, как:

- проведение консалтингового обследования объектов теплоснабжения;
- строительство новых котельных;
- модернизация и реконструкция котельных, тепловых сетей и центральных тепловых пунктов;
- строительство тепловых сетей;
- внедрение ресурсосберегающих технологий на объектах теплоснабжения.

Так, при формировании тарифов на 2007 г. плановый расход электроэнергии на производство коммунальных услуг уменьшен на основании проведенного анализа потребления электроэнергии при установке частотных регуляторов на 4,5 млн руб. Целью программы является обеспечение устойчивости и надежности функционирования коммунальных систем теплоснабжения, повышение эффективности производства тепловой энергии с одновременным снижением нерациональных затрат, сокращением потерь и снижением удельного веса ресурсов. За период реализации программы осуществлено по различным территориям 95 мероприятий – это и установка частотного регулирования на оборудовании котельных и ВОС, и ликвидация и консервация оборудования, незадействованного в производстве, и установка бо-

лее современного импортного насосного оборудования в котельных, ЦТП, ВОС, КОС для снижения затрат на электроэнергию и увеличению межремонтного периода работы оборудования, и пр. виды работ. Реализация данных мероприятий дала экономический эффект в сумме 14,1 млн руб., или экономию 10,6 тыс. единиц условного топлива.

По данной программе в течение 2006 г. выполненные составило на общую сумму 23,65 млн руб.

Реализация данных мероприятий даст экономию в 258 тыс. единиц условного топлива.

Если еще в 2003 г. результат финансово-хозяйственной деятельности предприятий коммунального комплекса Сургутского района составлял убыток в размере 103 478 млн руб., то за 2004-2006 гг., в рамках реализации Программы по снижению затрат на производство коммунальных услуг на предприятиях ЖКХ, тарифного регулирования и комплексного контроля за расходами предприятий отрасль сработала безубыточно, при этом чистая прибыль к концу 2006 г. составила 14 млн руб.

2. Программа «Обеспечение населения качественной питьевой водой»

Муниципальное образование Сургутский район вплотную занимается развитием объектов жизнеобеспечения, которые позволят повысить качество предоставления коммунальных услуг, которое не может рассматриваться как множество частных задач, без понимания единой картины происходящего на сегодняшний момент и в перспективе. Для решения поставленной задачи мы должны быть обеспечены высококачественной проектно-сметной документацией на объекты капитального ремонта, строительства и реконструкции коммунальной инфраструктуры Сургутского района. Являясь разработчиком Генеральных схем развития отраслей газоснабжения, теплоснабжения, водопотребления и водоотведения районного хозяйства, мы должны работать с учетом перспективного развития, опираясь на утвержденные генеральные планы развития поселений Сургутского района.

Основными задачами повышения качества предоставляемых услуг администрация Сургутского района видит:

- Поставка чистой воды населению (первостепенной важности). Обеспечение небольших населенных пунктов (деревень и поселков) чистой водой. Не по всем параметрам выдерживались требования санитарных правил и норм.
- Поставка чистой воды промышленным потребителям.

На территории Сургутского района услуга водоснабжения в населенных пунктах оказывается муниципальным унитарным предприятием.

Источником воды для хозяйственных и технологических нужд населенных пунктов Сургутского района являются артезианские скважины. Всего на территории района находятся 16 водозаборных сооружений, 114 артезианских скважин, из которых постоянно работающими являются 64 скважины.

На сегодняшний день водоочистные сооружения (ВОС) установлены в 8 поселениях Сургутского района: г. Ляктор, п. Нижнесортымский, п. Федоровский, с. Локосово, п. Солнечный, п. Барсово, д. Лямина, с. Сытомино.

В п. Тром-Аган проводится монтаж-наладка ВОС.

Закуплена и завезена для монтажных работ ВОС установка «Кавитон» в д. Каюкова.

В п. Белый Яр осуществляется монтаж оборудования ВОС – 4800.

В 2006 г. произведена переналадка ВОС с установкой дополнительного оборудования для улучшения качества воды в п. Ульт-Ягун и д. Русскинская (в 2007 г. ВОС будет введена в эксплуатацию).

В данный момент проводятся проектно-исследовательские работы и принимается решение по методу очистки воды в п. Угут.

К концу 2007 г. чистой водой будут обеспечены жители п. Тром-Аган, д. Каюкова, п. Белый Яр, п. Ульт-Ягун и д. Русскинская.

Приложение 8

Реализация национальных проектов в городе Глазов Удмуртской республики

Опыт реализации ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

Положительный результат достигнут при вводе в эксплуатацию незавершенных строительством и «замороженных», в силу различных обстоятельств, объектов. Выделение из республиканского бюджета льготных кредитов работникам бюджетной сферы и выделение средств из бюджета республики на строительство сетей и благоустройство позволило ввести 75-квартирный дом (3632,7 кв. м), строительство которого было начато еще в 1996 г. УКСом Правительства УР. Сумма кредитов составила 27,765 млн руб., собственные средства дольщиков – 9,182 млн руб. На сети и благоустройство из республиканского бюджета было выделено в общей сложности 18,35 млн руб. в т. ч. на сети – 9,29 млн руб., на благоустройство – 9,06 млн руб. Все это позволило снизить стоимость квадратного метра до 10,5 тыс. руб.

В условиях дефицита бюджета и отсутствия собственных средств на капитальные вложения решающее значение принимает привлечение инвесторов, в т. ч. иногородних. Что сделано в этом направлении?

1. Подготовлены и выделены земельные участки для строительства:

1.1. 15-этажного жилого дома по ул. Первомайская, 6, общей площадью 6045 кв. м (заказчик-инвестор ООО «ЖИК»). Строительство этого дома на сегодняшний день начато. Следует отметить, что на строительство этого дома по распоряжению Минстроя Ипотечной корпорацией УР выделяется 30 млн руб. компенсационных займов, и сейчас ведется активная совместная работа по привлечению дольщиков;

1.2. 15-этажного жилого дома по ул. Толстого, 43, общей площадью 6500 кв. м (заказчик инвестор ООО «Римский квадрат»). Работы начинаются буквально в этом месяце.

2. Сформирован земельный участок и готовится аукцион по выделению земельного участка для строительства жилого дома общей площадью 3800 кв. м в районе улиц Пряженникова-Глинки (имеются 2 заявки – от ОАО «ЧМЗ» и инвестора из Екатеринбурга).

3. Сформированы земельные участки и готовится аукцион по выделению 3-х земельных участков для

индивидуального строительства по ул. Пастухова, 13, ул. Южная, 41, ул. Никулина, 3.

4. Ведутся работы по межеванию территории и формированию земельного участка для строительства еще трех многоэтажных, многоквартирных жилых домов.

5. Проводятся согласования выноса противотуберкулезного диспансера из зоны жилой застройки, что позволит получить площадку, полностью подготовленную в инженерном отношении, на территории бывшей воинской части, а значит, получить и недорогое жилье общей расчетной площадью 14500 кв. м.

6. Разрабатывается документация для конкурса под комплексную застройку малоэтажным жильем повышенной комфортности в центральной части города.

7. Сформированы 20 земельных участков по ул. Кировская, всего в районе застройки поселка Сыга выделено 65 участков для индивидуального жилищного строительства, но для обеспечения инженерными сетями необходимо более 30 млн руб., которых в местном бюджете, как уже было сказано, нет, а средств, выделяемых из республиканского бюджета, крайне недостаточно. В 2006 г. на этот район средств не выделялось. Получение необходимого финансирования позволит обеспечить ввод 28400 кв. м жилья.

Выделено 1100 тыс. руб. на пос. Юго-Западный, в т.ч. 300 тыс. руб. на ПИР.

В общей сложности в городе ведется строительство 340 индивидуальных жилых домов.

Увеличивает оптимизм начавшееся в городе резкое увеличение спроса и, как следствие, стоимости, на рынке вторичного жилья, хотя определенную роль в этом сыграли и различного рода субсидии и ипотечные компенсационные займы, которые по условиям их выдачи с учетом уровня зарплаты бюджетников могут быть направлены только на вторичный рынок. Но по мере реализации всех «Национальных проектов», программы поддержки материнства, безусловно должна измениться демографическая ситуация, благосостояние населения и, как следствие, должен увеличиться спрос на жильё.

В рамках выполнения «Национального проекта» в 2006 г. предоставлялись:

- льготные 7% жилищные займы на общую сумму 27,8 млн руб. для 75 чел., в т. ч. молодым семьям на общую сумму 19,2 млн руб. для 49 человек;
 - ипотечные компенсационные кредиты на общую сумму 20 млн руб. для 50 человек;
 - субсидии многодетным семьям для приобретения жилья на общую сумму 0,2 млн руб. для 1 человека;
 - субсидии ветеранам и инвалидам для приобретения жилья на общую сумму 3,5 млн руб. для 15 человек.
- Участвует город и в программе переселения из ветхого и аварийного жилья.

Введены в эксплуатацию в 2006 г.:

- 5-этажный жилой дом по ул. Колхозной – 3632,7 кв. м
 - 9-этажный жилой дом по ул. Пехтина – 14, секция 5 – 3632,7 кв. м
 - индивидуальные жилые дома общей площадью – 3000 кв. м
- Итого – 10265,4 кв. м*

Для реализации приоритета «Увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования» проведена ревизия очередности на получение социального жилья и на получение льготных жилищных креди-

тов. В настоящее время в очереди на получение жилых помещений по договорам социального найма стоят около 1500 человек, в очереди на получение льготных жилищных кредитов – около 800 человек. Большинство граждан стоят в очереди на улучшение жилищных условий более 15 лет. Поэтому считаем необходимым и дальше развивать на территории города Глазова ипотечное жилищное кредитование.

Сбербанк РФ предоставляет ипотечные жилищные кредиты населению под 12,5-15%, остальные банки – под 11-14% (Мобилбанк, банк «УралСиб» и т.д.).

В течение 2006 г. произошло снижение процентных ставок по ипотечным жилищным кредитам: в Сбербанке РФ с 15% до 12,5%, в остальных банках – с 12% до 11%.

В администрации г. Глазова создан банк данных молодых семей – участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» (94 человека дали согласие на участие в подпрограмме).

В 2005-2006 гг. из бюджета Удмуртской Республики на г. Глазов выделено льготных 7% жилищных займов на сумму 27,8 млн руб., из них 19,2 млн руб. – молодым семьям, в 2006 г. – выделено 20 млн руб. кредитов с компенсацией, из них 5,5 млн руб. – молодым семьям. По сравнению с 2003-2004 гг. произошло увеличение объема выданных жилищных кредитов почти в 5 раз (2005-2006гг. – 47,8 млн руб.; 2003-2004 гг. – 9,8 млн руб.).

Для реализации приоритета «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» администрацией г. Глазова, сформированы сводные списки граждан по категориям на предоставление субсидий из федерального бюджета (военнослужащие, участники ликвидации аварии на ЧАЭС, жители Крайнего Севера, вынужденные переселенцы – всего 92 человека). В 2006 г. государственные жилищные сертификаты в г. Глазове из средств федерального бюджета получили 6 человек на общую сумму 4,2 млн руб. Тогда как за два предыдущих года 2004-2005 – 9 человек на общую сумму 4,25 млн руб.

Также в 2006 г. 15 человек из числа ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, получили субсидии из средств федерального бюджета на общую сумму 3,5 млн руб. на приобретение жилых помещений. На учете на улучшение жилищных условий из числа данной категории состоят 417 человек.

Всего за 2006 г. улучшили жилищные условия 227 человек, состоявших на учете на улучшение жилищных условий в администрации г. Глазова (в 2005 г. – 126 человек).

Проблемы, возникающие при реализации ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Другого источника финансирования строительства инженерных сетей для подготовки этого участка (и участков вообще) под застройку в условиях сегодняшних принципов формирования муниципальных бюджетов найти пока не представляется возможным. Муниципальный бюджет г. Глазова, как и во многих муниципальных образованиях, сформирован с огромным дефицитом. Не предусмотрено ни рубля средств на капвложения в 2007 г. Учитывая имеющуюся кредиторскую задолженность бюджета по статье «Капитальные вложения» более 20 млн руб., понятно, что в такой ситуации говорить о стро-

ительстве за счет средств местного бюджета просто не приходится.

Формирование и выделение земельных участков для индивидуального строительства сдерживается отсутствием или недостаточностью инженерной, транспортной инфраструктуры, о проблеме с финансированием которых уже говорилось выше.

Опыт реализации ПНП «Образование»

Опыт реализации проекта в нашем муниципальном образовании позволяет отметить следующие результаты:

1. Активизация инновационной деятельности школ:

- а) увеличилось количество образовательных учреждений, имеющих статус «экспериментальные площадки»
- б) внедрение новых педагогических технологий: – модельного обучения, критического мышления, – французских мастерских;
- в) в 2006-2007 г. проведено 2 семинара республиканского значения, 5 городских конференций, возросло количество детей и педагогов, занимающихся исследовательской деятельностью;
- г) разработаны новые программы развития школ, которые являются обязательным документом для участия в проекте;
- д) укрепилось взаимодействие школ с Глазовским государственным педагогическим институтом, на новый качественный уровень вышло научное сопровождение деятельности школ.

2. Расширение применения информационных технологий в образовательном процессе:

- а) 10 общеобразовательных учреждений города подключено к сети Интернет;
- б) налажен электронный документооборот между школами и управлением образования;
- в) в МОУ «СОШ № 15» приобретено оборудование и методические материалы информационного комплекса «Кирилл и Мефодий»;
- г) апробировано на базе МОУ «СОШ № 15» дистанционное обучение детей-инвалидов;
- д) сайт СОШ № 3 признан самым интерактивным школьным сайтом ПФО.

3. Расширено количество педагогов, получивших вознаграждение за классное руководство, в связи с включением в проект образовательных учреждений разного вида. В итоге доплату за классное руководство получают 447 педагогов. Данное вознаграждение вместе с повышением заработной платы позволило довести уровень средней зарплаты учителей по городу с 3590 руб. в 2005 г. до 5655 руб. в 2006 г.

4. В рамках направления проекта по поддержке талантливой молодежи в 2006 г. грант получил ученик МОУ «ФМА» Юминов Алексей. Для поддержки проекта по данному направлению в 2006-2007 г. в школах города особое внимание было уделено работе с одарёнными детьми, проблемам их мониторинга и сопровождения. В осенние каникулы проведена профильная смена пришкольных лагерей, функционирует очно-заочная школа при МОУ «Физико-математический лицей». В итоге систематической работы по данному направлению количество призёров республиканских олимпиад возросло с 8 до 13 человек, на Всероссийскую олимпиаду приглашены 6 школьников (в 2005 г. – 1).

5. Рост числа педагогов, участвующих в конкурсе на грант лучшему учителю:

2005 г. – 9 человек,
2006 г. – 12 человек.

6. Оснащение школ учебными наглядными пособиями:

- а) реализация миллионного гранта МОУ «Гимназия № 8» на компьютерную технику, учебно-наглядные пособия, методическую литературу;
- б) получено оборудования для кабинета географии (МОУ «СОШ № 9») и частично – оборудование для кабинета химии в МОУ «СОШ № 3».

Несомненно, главным итогом реализации проекта стало увеличение внимания общественности к вопросам образования. Информация о реализации проекта регулярно запрашивается СМИ, вопросы о проекте задаются гражданами на сайте администрации города. В 2006 г. представители общественных организаций принимали участие в качестве экспертов в работе муниципальных комиссий конкурса школ и педагогов, но в 2007 г. муниципальный этап конкурса был отменен.

Проблемы, возникающие при реализации ПНП «Образование»

Вместе с тем, реализация проекта сопряжена с рядом проблем. С точки зрения взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ можно выделить следующее:

1. Нарушение сроков сетевого плана-графика Министерством образования и науки Удмуртской республики. Так, конкурс образовательных учреждений официально начался 1 февраля 2007 г., а критерии его проведения были доведены до сведения муниципалитетов 14 февраля 2007 г.

2. Несвоевременное представление нормативных документов. Так, на момент конца февраля 2007 г. до управления образования не было доведено Постановление Правительства УР от 22.01.2007 № 4 о выплате вознаграждения за классное руководство, что вызвало нарушения по выплате.

3. В республике не сложилась система подготовки организаторов и участников конкурса. В 2006-2007 гг. были проведены курсы для участников конкурсов (школ и учителей) на базе ИПК и ПРО на коммерческой основе. В ходе курсов участникам были выданы неверные бланки конкурсных документов, что вызвало дополнительные сложности при передаче документов в республиканскую конкурсную комиссию.

4. Подключение школ к сети Интернет вызвало в масштабе всей страны проблему с лицензированием программного обеспечения. Школам Министерство образования и науки Удмуртской республики рекомендовало переход на Linux. Проблема покупки лицензионных программ переложена на школы.

5. Не установлена сетевая фильтрация при выходе в Интернет. Министерством образования и науки Удмуртской республики запрашивается громоздкая статистика по пользованию сайтами, которую крайне трудно сделать без соответствующего программного обеспечения.

6. При расходовании гранта лучшей школы из-за ограничения сроков были затруднены конкурсные процедуры муниципальных заказов. Не были своевременно доведены до мест: информация о продлении срока расходования гранта; приказ Министерства образования и науки РФ, разрешающий расходовать средства гранта на командировочные расходы при повышении квалификации.

7. Организации и предприятия, занимающиеся производством и поставкой учебного оборудования, оказались не готовы к увеличению финансовых потоков. Это вызвало значительный рост цен в IV квартале 2006 г. и нарушение сроков выполнения муниципальных контрактов, нарушение графиков поставки учебного оборудования (из трех кабинетов в городе в 2006 г. получен один).

8. Информация по реализации отдельных направлений проекта недостаточна или полностью отсутствует. Так, не известен состав экспертов по конкурсным отборам, нет информации о порядке конкурсного отбора талантливой молодежи. Школы, участвовавшие в конкурсе в 2006 г., не получили никакого заключения по итогам конкурса, доступ к конкурсным материалам затруднен, т.е. конкурсный отбор на региональном уровне закрыт.

9. При подключении к сети Интернет до 4/5 используемых компьютеров не обладают необходимыми системными требованиями. Центр образования не обеспечен ни одним компьютером нужной конфигурации. По сетевому плану 2007 г. только осенью будут осуществляться поставки оборудования в школы, в то время как подключение осуществлено в октябре 2006 г.

В целом исключение муниципального этапа конкурса снизило внимание общественных гражданских институтов к проекту, хотя и упростило конкурсные процедуры.

Опыт реализации ПНП «Здоровье»

Национальный проект «Здоровье» направлен на укрепление материально-технической базы учреждений, улучшение материального положения и повышения статуса медработников, а значит, сохранение высокого качества жизни населения. В рамках нацпроекта в городе проведена серьезная работа. Выполняется программа по дополнительной иммунизации – в 2006 г. было привито 25440 человек, в этом году предстоит привить в 3 раза больше.

Проведена дополнительная диспансеризация населения, цель которой – показать, что проведение ежегодных осмотров населения необходимо, поскольку это значительно снижает уровень заболеваемости. За 2006 г. проведена диспансеризация 1910 человек бюджетной сферы и 3552 работников, занятых на работах, связанных с вредными и (или) опасными производственными факторами. В 2007 г. эта цифра увеличится в 3,5 раза. Диспансеризация работников бюджетной сферы позволила своевременно выявить и взять на диспансерный учет 20 % лиц с отклонениями здоровья.

Первичная медико-санитарная помощь оказывалась работающим гражданам всеми специалистами амбулаторно-поликлинической службы. За счет проведения дополнительной диспансеризации работающих на 5,5 % увеличилось количество лиц, осматриваемых с профилактической целью, улучшилась работа по выявлению лиц, подлежащих диспансерному наблюдению.

Результатом работы, проведенной по диспансеризации населения, является снижение общей заболеваемости в 2006 г. по сравнению с 2005 г. (в 2005 г. – 12133; в 2006 г. – 12006 на 1000 населения).

Уменьшение общей смертности по сравнению с прошлым годом на 0.4 на 1000 населения (16,6 – 2005 г.; 16,2 – в 2006 г.).

Улучшилась профилактическая помощь населению, увеличилось количество посещений с профилактической целью на 5,5 %.

Увеличилось количество посещений и оказания медицинской помощи на дому. В 2006 г. – 7951, в 2005 г. – 7102 человек.

Значительно укрепилась материально-техническая база АПУ; приобретены маммограф, рентгеновские аппараты, цифровой компьютерный флюорограф, УЗИ-аппараты и электрокардиографы, лабораторное оборудование, 5 машин санитарного транспорта.

Благодаря новой аппаратуре сократились сроки обследования и улучшилась диагностика заболеваний.

Укомплектованность участковыми педиатрами и участковыми медицинскими сестрами составила 100%, терапевтами – 73,9 % по сравнению с 49 % в 2005 г., т.е. улучшилась доступность и уменьшилось время ожидания на прием к врачу.

В 2006 г. прошли курсы повышения квалификации – 17 участковых врачей и 22 участковых медсестры.

Внедряются новые клинические методики, медико-экономические стандарты, помогающие врачу принимать правильные решения и улучшить лечение и тактику ведения больных.

Улучшается компьютерное обеспечение. В поликлиниках работают компьютеры по автоматизированной выписке льготных рецептов, по персонализированному учету населения и выписке амбулаторных талонов.

Активно реализуется программа родовых сертификатов: 7 056 333 руб. заработали в 2006 г. родильные дома и женские консультации. Сегодня зарплата врачей в родильных домах составляет порядка 13 958 руб. и порядка 9 172 руб. в женских консультациях.

Возникшие трудности по реализации национального проекта «Здоровье» в 2006 г.:

- нормативные документы Министерства здравоохранения и социального развития РФ по реализации национального проекта поступили только в мае 2006 г.;
- не были отработаны программы статистической отчетности, которые в течение года менялись несколько раз;
- огромное количество и объемы отчетной документации, запрашиваемые различными контролирующими инстанциями;
- позднее поступление вакцины против гепатита «В» и краснухи (в марте 2006 г.) по заявке на дополнительную иммунизацию не позволило закончить третью вакцинацию против гепатита «В» в 2006 г. Вакцина против полиомиелита поступила только в ноябре 2006 г.
- остается нерешенным вопрос с выплатой отпускных, оплатой листов нетрудоспособности медицинским работникам первичного звена;
- отсутствие единых критериев оценки качества работы участковых педиатров;
- отсутствие нормативных документов по схеме организации диспансерных осмотров детей в возрасте до года и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Приложение 9

Город Южно-Сахалинск – партнер государства в реализации национальных проектов

Проект «Образование»

Анализ реализации приоритетного национального проекта «Образование» показал, что почти все направления, заявленные в ПНПО, нашли отражение в деятельности муниципальной системы образования городского округа «Город Южно-Сахалинск»:

- дополнительное вознаграждение за классное руководство;
- поощрение лучших педагогов;
- стимулирование инновационных образовательных учреждений;
- информатизация образования и оснащение учебным оборудованием.

Сегодня мы видим, что ПНП «Образование», несомненно, важный импульс как для развития образовательных учреждений и повышения уровня профессионализма отдельных педагогов, так и для общегородской ответственности города, всех заинтересованных в успешном развитии образования. Кратко итоги реализации ПНП «Образование» за 2006 г. выглядят следующим образом:

1. Дополнительное вознаграждение за классное руководство. По этому направлению реализации ПНП за 2006 г. в среднем 703 классных руководителя во всех образовательных учреждениях города получили 12, 021 тыс. руб.

2. Поощрение лучших педагогов. По данному направлению 8 педагогов городских школ № 21,23,32, гимназии № 1, гимназии № 2, гимназии № 3, лицея № 1 стали победителями в конкурсе на поощрение Президента в размере 100 тыс. руб. Из городского бюджета были профинансированы общегородские мероприятия, направленные на поддержку и стимулирование творчески работающих педагогов, на общую сумму около 150,0 тыс. руб. За счет регионального бюджета педагогам, награжденным званием «Заслуженный учитель Сахалинской области», имеющим правительственные и отраслевые награды и знаки отличия, было выплачено свыше 4 млн 800 тыс. руб.

3. Стимулирование инновационных образовательных учреждений.

Четыре общеобразовательных учреждения – гимназии № 1, 2, 3, лицей № 2, стали победителями в конкурсе и получили материальную поддержку в размере 1 млн руб. на реализацию программ развития своих школ. Из муниципального бюджета были профинансированы мероприятия, направленные на поддержку и стимулирование ОУ, реализующих инновационные образовательные программы, в размере 296 тыс. руб.

4. Государственная поддержка талантливой молодежи. Трое учащихся (лицей № 1, 2, сош № 11) награждены премией поддержки талантливой молодежи в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование», четверо учащихся СОШ № 1,3,32, гимназии № 1 по итогам учебного года награждены именной стипендией губернатора Сахалинской области, в рамках реализации Положения о поддержке творческих коллективов, образовательных учреждений, талантливых детей и молоде-

жи муниципального образования «Город Южно-Сахалинск» в сфере образования 37 выпускников школ награждены муниципальной разовой стипендией «Выпускник», 3 выпускника – стипендией «Абитуриент», 10 учащихся – стипендией «Творческая одаренность», 20 учащихся – разовой стипендией «Лучший по предмету», команда городского интеллектуального клуба «Логос» – премией «Интеллект», вокальный ансамбль «Канцона» гимназии № 3 – премией «Творческая одаренность». Всего на реализацию данного Положения из муниципального бюджета выделено более 90 тыс. руб. Постановлением мэра города утверждено Положение об именных стипендиях мэра лучшим учащимся города. Создана городская школа «Лидер» для активистов школьных органов ученического самоуправления. На проведение различных мероприятий, направленных на поддержку талантливой молодежи, в 2006 г. из муниципального бюджета реализовано свыше 660 тыс. руб.

5. Информатизация образования и оснащение учебным оборудованием. За счет субвенции, предоставляемой региональным бюджетом, все образовательные учреждения города реализовали на совершенствование и расширение материально-технической базы процесса обучения более 10 млн руб. Причем, из этой суммы более 5 млн руб. было потрачено на приобретение компьютерной техники. Более 700 тыс. руб. было выделено городским школам из резервного фонда на приобретение компьютерной техники, школьной мебели. В рамках реализации данного направления все ОУ подключены к системе Internet.

При реализации ПНП «Образование» в 2007 г. у муниципальных органов управления образованием было больше возможностей для разработки более содержательного плана основных муниципальных мер по реализации ПНП «Образование».

Департамент образования разработал, а городское Собрание городского округа «Город Южно-Сахалинск» утвердило дополнительный V Раздел Программы развития системы образования г. Южно-Сахалинска на 2006-2010 гг. «Реализация приоритетного национального проекта «Образование», в который помимо традиционно проводимых вошли новые дополнительные мероприятия.

1. Дополнительное вознаграждение за классное руководство. По данному направлению планируется провести муниципальный конкурс среди классных руководителей «Самая классная классная», на проведение которого и поощрение победителей среди классных руководителей планируется реализовать 300 тыс. руб.

2. Поощрение лучших педагогов. В рамках этого направления департамент образования планирует:

- разработать систему обобщения опыта работы педагогов на муниципальном уровне, впервые провести муниципальный конкурс среди руководителей ОУ «Лидер в образовании»,
- разработать муниципальную программу поддержки молодого учителя,
- материальную поддержку педагогов, награжденных муниципальным знаком «Лучшему» (раздел программы предполагает выплату 15 педагогам, награжденным знаком, в размере 32 тыс. руб.),
- награждение педагогических работников и творческих коллективов учреждений образования, реализующих инновационные образовательные

программы, грантами мэра и городского Собрания на сумму 500 тыс. руб.

3. Стимулирование инновационных образовательных учреждений. В 2007 г. это направление реализации ПНП на муниципальном уровне предполагает:

- подготовить и опубликовать в СМИ публичные отчеты о работе за год ОУ,
- проведение конкурса муниципальных инновационных площадок,
- выдвижение и награждение образовательных учреждений, реализующих инновационные программы, грантами мэра и городского Собрания на общую дополнительную к Программе развития сумму в размере 800 тыс. руб.

4. Государственная поддержка талантливой молодежи. Департамент образования планирует следующие дополнительные к Программе развития мероприятия, обеспечивающие муниципальную поддержку реализации этого направления ПНП «Образование»:

- организация и проведение городского слета детских общественных организаций,
- проведение городского конкурса на лучшую модель органов ученического самоуправления,
- награждение учащихся именных стипендиями мэра и Городского Собрания.

5. Информатизация образования и оснащение учебным оборудованием. В рамках реализации этого направления департамент образования планирует:

- продолжить прокладку локальных сетей в ОУ города,
- сделать информативным, постоянно обновляемым сайт департамента образования
- проведение мониторинга учебно-методического обеспечения УВП, оснащенности учебных кабинетов физики, химии, биологии лабораторным оборудованием
- организация муниципального заказа на обеспечение учебно-наглядными пособиями и техническими и компьютерными средствами обучения.

Проект «Доступное жилье»

В рамках городской целевой программы «Доступное и комфортное жилье – южносахалинцам» на период до 2015 г. принята подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» (решение городского Собрания от 28.06.2006 № 324/18-06-3). В 2006 г. на реализацию данной подпрограммы финансирование в бюджете городского округа «Город Южно-Сахалинск» не предусматривалось. В течение 2006 г. разрабатывались нормативные документы, обеспечивающие создание правовых условий для участия молодых семей в подпрограмме.

Решением городского Собрания от 28 февраля 2007 г. № 576/30-07-3 принят Порядок предоставления средств местного бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» на поддержку молодых семей в строительстве (приобретении) жилья.

Принят городским Собранием норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по городскому округу «Город Южно-Сахалинск», для расчета размера финансовой поддержки (субсидии) из средств местного бюджета.

Ряд нормативных актов, в том числе порядок формирования органом местного самоуправления списка молодых семей и его форма (в соответствии с постановлением правительства) определяются органом исполнительной власти субъекта Российской

Федерации. На настоящий момент постановлением администрации Сахалинской области от 7 мая 2007 г. № 84-па утверждено Положение о порядке формирования списков участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» областной Целевой программы «Развитие массового жилищного строительства в Сахалинской области на 2006-2010 гг. и на период до 2015 г.».

Молодежная политика

В рамках реализации программы «Молодежная политика в городском округе «Город Южно-Сахалинск» на период 2006-2010 гг.» Комитетом по делам молодежи проводится ряд конкурсов:

- конкурс вариативных программ в сфере отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи;
- конкурс на лучшую организацию отдыха, оздоровления и занятости детей и молодежи;
- конкурс проектов и программ по гражданственности и патриотизму.

Участниками данных конкурсов в подавляющем большинстве являются общественные организации, и финансирование лучших проектов позволяет максимально эффективно использовать финансовые средства при решении важнейших задач занятости, воспитания, отдыха и оздоровления детей и молодежи.

Также с целью поддержки общественных организаций Комитет по делам молодежи оказывает финансовую помощь при участии в региональных и общероссийских соревнованиях, молодежных форумах. В 2006 г. на эти цели было затрачено 279,1 тыс. руб. за счет средств местного бюджета.

В целях осуществления культурной политики на территории городского округа управлением культуры и туризма внедрена в практику разработка Программ по различным направлениям деятельности учреждений культуры (в течение 10 лет в сфере культуры принято и реализовано 8 Программ).

На решение основных проблем отрасли культуры, формирования культурной среды в целом на территории городского округа направлена очередная Программа «Развитие сферы культуры в городском округе «Город Южно-Сахалинск» на 2007-2010 гг.».

Принимаются нормативные документы об улучшении мер социальной поддержки работников культуры, продолжает работать система поощрения талантливых детей.

Работники культуры имеют ряд социальных льгот, финансируемых как из областного бюджета (7 видов льгот, получает их 131 работник), так и из городского бюджета (10 видов льгот, получают их 630 работников и 146 учащихся).

Однако, несмотря на все положительные результаты, остаются нерешенными многие проблемы отрасли культуры, требующие комплексного подхода в деле ее сохранения и развития.

Прежде всего – недостаточное финансирование отрасли. В условиях ограниченности бюджета городского округа «Город Южно-Сахалинск» удельный вес финансирования учреждений культуры к общему исполнению городского бюджета составил: 2006 г. – 3,9%; 2005 г. – 4,1%; 2004 г. – 3,1%. Обеспеченность учреждений культуры бюджетными средствами имеет тенденцию снижения и составила: 2006 г. – 55,6%; 2005 г. – 50,4%; 2004 г. – 61,8%.

До сегодняшнего дня не принята областная целевая Программа «Культура Сахалинской области на

2008-2010 гг.», нацеленная на поддержку муниципальных учреждений культуры.

Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» обязывает проводить закупки товаров и услуг, что создаёт определённые трудности при подготовке и проведении массовых общегородских мероприятий, проводимых управлением культуры и туризма ежемесячно.

Принимая во внимание задачи, высказанные в Послании Президента Федеральному Собранию в апреле 2007 г. о необходимости на новой, современной основе возродить в стране библиотечное дело, а на местном уровне заботиться об укреплении информационно-библиотечной сети, материальной и финансовой базы библиотек, УКиТ наметило пути решения в организации и совершенствовании библиотечного обслуживания населения городского округа, развития информационных функций муниципальных библиотек. Для внедрения передовых информационных технологий необходима всеобщая компьютеризация муниципальных библиотек, обеспечение им доступа в Интернет и создание единой компьютерной сети ЦБС.

В настоящее время на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» библиотечные услуги предоставляют 20 библиотек ЦБС, в том числе – 5 детских. Методика определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры, одобренная распоряжением правительства РФ от 19.10.99 №1683-р, предполагает наличие в городском округе «Город Южно-Сахалинск» не менее 27 библиотек – филиалов ЦБС.

Непосредственно в городе, с количеством жителей 172,8 тыс. человек, необходимо 16 библиотек для взрослого населения, 5 – для детей (в действительности в г. Южно-Сахалинске, планировочных районах и управлении территорией действует 15 библиотек).

Достижение основных целей культурной политики городского округа, а также развитие сферы культуры в рыночных условиях сегодня невозможно без осуществления существенной модернизации материально-технической базы учреждений культуры, так как большая часть оборудования, которым располагают учреждения культуры, физически и морально устарела, в результате чего невозможно удовлетворять в полном объёме культурные запросы населения, развивать платные услуги и, в целом, категорически нельзя переводить учреждения культуры на самоокупаемость.

Сегодня в отрасли культуры остро стоит кадровый вопрос. Это связано, прежде всего, с невысокой заработной платой работников, особенно культурно-просветительных учреждений, и, как следствие этого – отток квалифицированных специалистов.

Эффективными путями и методами в решении данной кадровой проблемы станут повышение квалификации специалистов путем выезда на курсы, семинары, а также приглашение высококвалифицированных специалистов из других регионов для проведения мастер-классов, семинаров. Учитывая отдаленность нашего региона и дорогостоящий проезд для выезда на обучение, собственных средств учреждений недостаточно. В этом вопросе важна государ-

ственная поддержка, выделение средств из областного бюджета.

В настоящее время необходимо дополнить список профессий, утверждённых постановлением Министерства труда РФ от 01.02.1995 № 8, согласно тарифно-квалификационных характеристик по должностям работников бюджетных организаций Министерства культуры Российской Федерации, должностями соответствующими духу времени (менеджерами, психологами, программистами и т.д.). Необходимо также внести дополнения в Федеральный Закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в части конкретизации механизма и объёма финансирования при переводе в автономное учреждение или его создании.

Проект «Здравоохранение»

В г. Южно-Сахалинске продолжается реализация национального проекта в сфере здравоохранения, направленная на повышение качества жизни граждан, начатая в 2006 г.

Из федерального бюджета проводятся следующие мероприятия:

- Дополнительная подготовка и переподготовка участковых врачей терапевтов и участковых педиатров, медицинских сестер.
- Дополнительные денежные выплаты участковым врачам терапевтам и педиатрам, медицинским сестрам, врачам, фельдшерам ССМП, фельдшерам ФАПов с учетом объема и результатов их деятельности.
- Оснащение оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений.
- Дополнительная диспансеризация работающего населения.
- Дополнительная иммунизация населения.
- Дополнительные углубленные медицинские осмотры работников, занятых на производстве с вредными и/или опасными производственными факторами.
- Решение демографической проблемы.

Из средств местного бюджета финансируется *Целевая программа «Вакцинопрофилактика»* на 2004-2007 гг.

Цели и задачи Программы: снижение уровня заболеваемости по инфекциям, управляемым средствами специфической иммунопрофилактики среди детского и взрослого населения.

Финансовое обеспечение: бюджет городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Результатом эффективности проведения ежегодной предсезонной вакцинопрофилактики против гриппа явилось снижение заболеваемости гриппом и ОРВИ более чем в 30 раз в сравнении с периодом 1998 г.

На 2007 г. выделено 500,0 тыс. руб. на приобретение вакцины «Гриппол». Уменьшение финансирования в сравнении с 2005-2006 гг. связано с реализацией дополнительной иммунизации детского и взрослого населения по национальному проекту «Здоровье», а также проведение вакцинации, согласно национальному Календарю профилактических прививок.

На первое полугодие финансирование не планировалось. Прошел конкурс на поставку вакцины «Гриппол». Подана заявка в отдел по казначейскому исполнению бюджета.

Вакцинопрофилактика населения против гриппа будет проведена в 3-м квартале 2007 г.

Целевая программа «Здоровая мать – здоровый ребенок» на 2007-2010 гг.

Цель и задачи Программы: улучшение качества жизни и здоровья детей. Сохранение здоровья беременных и женщин репродуктивного возраста. Снижение младенческой смертности.

Финансовое обеспечение: бюджет городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Всего на Программу предусмотрено 29906,2 тыс. руб.

На 2007 г. выделено 6801,0 тыс. руб. (69% от запланированных). В том числе: на приобретение оборудования – 167,0 тыс. руб., медикаменты – 2110,0 тыс.руб., прочие услуги – 100,0 тыс.руб.)

На 6 мес. было утверждено 3483,0 тыс. руб. Профинансировано 922,0 тыс. руб. (выполнение 26,5%), в том числе на медикаменты 592,0 тыс. руб., оборудование – 330,0 (стол неонатальный, фетальный монитор, аппарат ЭХВЧ).

Целевая Программа «Здоровые сосуды» на 2007-2010 гг. Цели и задачи Программы: улучшение качества жизни и здоровья населения. Снижение уровня инвалидности и смертности населения от инсульта и инфаркта миокарда.

Финансовое обеспечение: бюджет городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Всего на Программу предусмотрено 21995,3 тыс.руб. На 1 полугодие предусмотрено 1671,0 тыс. руб. (на санитарно-просветительскую работу, медикаменты, оборудование, обучение, введение штатных единиц). Финансирования не было.

Проведены мероприятия по созданию информационно-пропагандистской системы по профилактике заболеваний сосудов (сформирован план тематических семинаров, подготовлен информационный материал для стенда, проведены конференции);

- мероприятия, направленные на предупреждение заболеваний (разработаны анкеты);
- идет разработка медико-экономических стандартов оказания медицинской помощи больным с ОНК и ОИМ на догоспитальном этапе;
- проведен конкурс на приобретение препарата «актилизе»;
- ведется ремонт помещения для палаты ранней нейрореабилитации в составе неврологического отделения городской больницы;
- введены в штат ставки нейропсихолога, логопеда, 4,5 ст. мед. сестры в ГБ и врача-невролога и 0,5 ст. статистика в ГДЦ;
- организован кабинет вторичной профилактики и восстановительного лечения в городском диагностическом центре;

Качество медицинских услуг зависит от укомплектованности кадров лечебно-профилактических учреждений, профессионального уровня медицинских работников, оснащения медицинским оборудованием, состоянием материально-технической базы учреждения.

Укомплектованность медицинскими работниками на протяжении ряда лет остается недостаточной: в 2004 г. укомплектованность врачами – 56,6%, в 2005 г. – 55,5%, в 2006 г. – 59,3%; средними медработниками – 2004 г. – 74,3 %, в 2005 г. – 59,8 %, в 2006 г. – 62,1%

Увеличение выплат по нац. проекту несколько снизило остроту проблемы с участковыми врачами.

Пополнение кадрами за счет участковой службы незначительно изменило ситуацию в муниципальном здравоохранении.

При сохраняющемся дефиците финансирования руководители лечебно-профилактических учреждений уделяют серьезное внимание профессиональной подготовке специалистов. В 2006 г. повысили свою квалификацию 110 врачей и 182 медсестры, за 6 мес. текущего года – 72 врача и 124 медицинские сестры.

Квалификационную категорию имеют 56% врачей и 42% медсестер.

Беспокоит состояние материально-технической базы ЛПУ, которые нуждаются в капитальном и текущем ремонте, имеется дефицит производственных площадей.

Национальный проект в сфере здравоохранения позволил частично улучшить оснащение поликлиник города медицинским оборудованием, но в целом муниципальное здравоохранение (поликлиники, больничные учреждения) нуждается в обновлении устаревшего оборудования с процентом износа от 80 до 100%.

Для улучшения качества оказания медицинской помощи жителям города разработана целевая программа «Модернизация лечебно-диагностического оборудования МУЗ «Городская больница им. Ф.С. Анкудинова» на 2007-2013 гг., которая предусматривает замену устаревшего медицинского оборудования на новое, отвечающее современным требованиям лечения и диагностики заболеваний в стационаре.

На бюджетные и внебюджетные средства ЛПУ приобретается медицинское оборудование. Наиболее дорогостоящее и необходимое оборудование, приобретенное за последние 2 года:

- для городской больницы и детской больницы – аппараты ИВЛ, наркозные аппараты, эндоскопическая стойка, биохимический анализатор «Кобас», прикроватные мониторы, инкубаторы для новорожденных, кровать ожоговая, аппараты ИВЛ, тренажерный комплекс, анализатор Stat, дез. камера, УЗИ аппарат;
- в городской родильный дом – ультразвуковой аппарат «Алока -3500», рециркулятор, стоматологическое оборудование, физиотерапевтическая аппаратура, кровати и инкубаторы для новорожденных, стерилизующая и дезинфекционная аппаратура;
- в городской диагностический центр – цифровая диагностическая УЗИ-система, маммограф, рентгеновский аппарат;
- в поликлиники – офтальмологическое оборудование, ультразвуковой сканер, аппарат ФГС, УЗИ, гемоанализатор.

Приобретены санитарный автомобиль для МУЗ «Синегорская больница» и реанимационный автомобиль для МУЗ «Скорая медицинская помощь».

Улучшается качество медицинской помощи женщинам и детям. В 2007г. сдан в эксплуатацию новый корпус женской консультации на 150 посещений в смену (старое здание было рассчитано на 70 посещений), проводятся мероприятия, направленные на совершенствование системы охраны материнства и детства: диспансеризация беременных, диспансеризация женщин фертильного возраста у врача-гинеколога, терапевта, работа по лечению бесплодия у женской консультации.

Внедрены новые семейно-ориентированные перинатальные технологии: палаты совместного пребывания матери и ребенка, перевод всех родильных залов в режим работы индивидуальных родовых, внедрены роды, ориентированные на участие семьи, партнерские роды, пребывание в сервисных палатах (три палаты повышенной комфортности).

За счет средств, полученных от родовых сертификатов, приобретается медицинское оборудование, инструментарий, изделия медицинского назначения, медикаменты, дополнительное питание.

Приложение 10

«Методическая копилка» Ряжского района

На территории Ряжского района Рязанской области успешно реализуется *национальный проект «Здравоохранение»*.

В дополнение к мероприятиям, финансируемым за счет федеральных и региональных средств, муниципальное образование осуществляет реализацию ряда программ, финансируемых за счет муниципального бюджета:

1. В 2006 г. капитально отремонтированы палаты в отделении, процедурные и гипсовые кабинеты, рентгенологические кабинеты хирургического отделения и поликлиники на сумму 130 тыс. руб. Составлена смета (183 тыс. руб.), закуплен строительный материал для ремонта операционного блока хирургического корпуса.
2. В целях обеспечения устойчивого эпидемиологического благополучия по инфекционной заболеваемости принята и реализуется районная целевая программа «Вакцинопрофилактика»: достижение и поддержание высокого уровня охвата населения профпрививками не ниже 96 %, включающая создание эффективной системы транспортировки, хранения и применения иммунобиологических препаратов, развитие и совершенствование информационно-пропагандистской программы по вопросам профилактики инфекционных заболеваний.
3. Приоритетное развитие получила в районе служба родовспоможения. Комплекс мероприятий включает:
 - создание благоприятного климата в женской консультации и роддоме для привлечения женщин из других районов области,
 - увеличение объемов медикаментов для обеспечения родов,
 - повышение квалификации врачей, акушеров-гинекологов изучением современных технологий,
 - значительное улучшение качества обработки и подготовки стерильного мягкого инвентаря для роддома (создание отдельной прачечной, обеспечение службы одноразовым бельем),
 - совершенствование работы женской консультации и роддома привлечением консультантов других специальностей.
4. Совершенствуется первичная медико-социальная помощь, осуществляется дополнительный объем работ по следующим направлениям:
 - а) диагностическое наблюдение за состоянием здоровья граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг,

- б) организация дополнительной диспансеризации работающего населения, неработающих пенсионеров, отдельных категорий граждан с хроническими заболеваниями, часто и длительно болеющих лиц, отдельных категорий детей,
- в) оказание неотложной медпомощи прикрепленному населению,
- г) иммунизация детского и взрослого населения,
- д) осуществление мероприятий по раннему выявлению и профилактике сахарного диабета, онкологических заболеваний, туберкулеза, сердечно-сосудистых заболеваний, заболеваний опорно-двигательного аппарата, гепатита В и С, ВИЧ-инфекции,
- ж) обеспечение преемственности на различных этапах лечения прикрепленного населения.

Реализация приоритетного национального проекта «Образование»

Создана рабочая группа по реализации проекта, утверждён состав и регламент её работы. Управлением образования и молодёжной политики проведена работа по информационно-методическому обеспечению реализации ПНП «Образование», разработан план мероприятий реализации проекта, заседала муниципальная комиссия по реализации приоритетных национальных проектов. Район принял участие в конкурсном отборе школ и лучших учителей на получение поощрения из федерального бюджета.

Планомерно осуществлялась доплата за классное руководство. В районе её получают 219 человек, сумма выплат по май текущего года составила 866 835 руб.

В целях исследования эффективности деятельности классных руководителей Управлением образования и молодёжной политики Ряжского района изучались документы, касающиеся деятельности классного руководителя и воспитательной работы в образовательных учреждениях. В школах имеются Положения о классном руководителе, Положения о методическом объединении классных руководителей, разработанные с учётом методических рекомендаций (Приказ Минобрнауки РФ от № 21 от 03.02.2006), и утверждённые директорами школ протоколы и выписки из протоколов педагогических советов школы, планы воспитательной работы.

Работает система мониторинга деятельности классных руководителей. В школах ведутся дневники взаимных посещений классных руководителей, различных внеклассных мероприятий. Классные руководители отрабатывают новые технологии в своей деятельности: создание при необходимости творческих проблемных групп, объединяющих классных руководителей проблемных классов, оформление портфолио учащихся, осуществление руководства классом через ученическое самоуправление и др.

Классные руководители совместно с заместителями директора по воспитательной работе разрабатывают комплекс аналитико-прогнозирующих мероприятий, используя традиции программно-целевого и проектного подходов, используя активные формы и методы работы с учётом психологического климата класса, школы.

Во втором полугодии сократилось общее количество пропусков занятий по сравнению с первым полугодием. Классные руководители систематически ведут учёт пропущенных занятий, контролируют по-

ведение детей, работают в тесном контакте с родителями. Как положительный результат следует отметить, что значительно сократилось количество детей, не посещающих занятия в общеобразовательных учреждениях района.

Большую работу проводят классные руководители с учащимися группы риска: посещают семьи, организуют помощь тем, кто в ней нуждается, участвуют в заседаниях школьных Советов профилактики, при необходимости направляют материал в Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрации муниципального образования, где представляют интересы своих воспитанников. На каждом заседании комиссии (ежемесячно проходит 2 заседания) присутствуют классные руководители приглашённых детей, они дают характеристику ребёнку, рассказывают о своей работе с его семьёй.

Классные руководители совместно с сотрудниками ПДН Ряжского РОВД и ПДН ЛОВД, КДН и ЗП проводят рейды по выявлению фактов продажи несовершеннолетним табачных изделий и алкогольных напитков, посещают места массового отдыха молодёжи с целью предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних.

Результатом этой совместной деятельности стало уменьшение количества несовершеннолетних, совершающих правонарушения. Это подтверждают материалы ПДН Ряжского РОВД и Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Значительным подспорьем в работе методических объединений школ является банк данных различных мероприятий и программ. Условно эти банки называются «Методической копилкой», «Банком творчества». В них собраны методические разработки лучших классных часов, внеклассных мероприятий, материалы линеек, экскурсий, родительских собраний, визитки классов.

Большое внимание администрации школ уделяют работе по обобщению опыта классного руководителя. В школах района опыт работы классных руководителей обобщается на заседаниях методических объединений, при этом учитывается результативность этого опыта, необходимость его популяризации, потребность работы в данном направлении для учащихся, педагога и школы.

Классные руководители много делают для вовлечения детей в работу учреждений дополнительного образования. В настоящее время в Ряжском районе действуют 5 учреждений дополнительного образования, в которых обучаются 1943 ребёнка в 95 объединениях, всего же в системе дополнительного образования занимается 2551 человек. Особенно большим спросом пользуется спортивное направление, в котором занимаются 820 человек: полиатлон летний и зимний, шахматы, настольный теннис, лыжные гонки, шашки, футбол, спортивное ориентирование, мини-футбол, гиревой спорт, баскетбол, бокс, каратэ. В объединениях художественно-эстетической направленности занимаются 487 детей.

В целях повышения престижа работы, расширения диапазона профессионального общения и выявления творческого потенциала классного руководителя, улучшения качества и обновления содержания воспитательной работы в общеобразовательных учреждениях, а также использования опыта работы лучших классных руководителей Управлением образования и молодёжной политики общеобразователь-

ным учреждениям Ряжского района рекомендовано провести в 2006-2007 учебном году конкурс педагогического мастерства классных руководителей «Самый классный классный».

Анализируя состояние воспитательной работы в общеобразовательных учреждениях, можно сделать вывод, что выплаты дополнительного вознаграждения за выполнение функций классных руководителей педагогическим работникам ОУ существенно повлияли на качество воспитательной работы.

В районе разработана и реализуется *муниципальная программа «Молодая семья в 2003-2010 гг.»*, которая действует в рамках областной целевой программы «Обеспечение жильём молодых семей на 2003-2010 гг.». Муниципальная программа утверждена также и решением Ряжской районной Думы.

Постановлением Главы Ряжского района создана комиссия по предоставлению займов молодым семьям по программам «Свой дом», «Жилище» на строительство и приобретение жилья. Создан банк данных нуждающихся в жилье (улучшении жилищных условий). В данный момент на учёте состоят 78 семей. В рамках реализации программы «Обеспечение жильём молодых семей на 2003-2010 гг.»:

- в 2003 г. 10 семей получили займы на сумму 1 680 000 руб.;
- субсидии – 3 семьи на сумму 252 000 руб.;
- в 2004 г. 7 семей получили займы на сумму 935 900 руб.;
- субсидии – 5 семей на сумму 460 000 руб.;
- в 2005 г. 12 семей получили займы на сумму 2 418 400 руб.;
- субсидии – 3 семьи на сумму 504 052, 59 руб.

В рамках реализации программы «Свой дом» в 2003 г. кредит получила одна семья, в 2004 – 2.

Итоги реализации *национального проекта «Развитие АПК»* в 2005–2006 гг.

В агропромышленном комплексе Ряжского района работает 15 хозяйств различных форм собственности. Основным направлением деятельности хозяйств является производство зерна, сахарной свеклы, молока и мяса.

Рост производства сельскохозяйственной продукции увеличился за счет кредитной поддержки проекта «Развитие АПК». За счет инвестиционных кредитов хозяйства стали приобретать сельскохозяйственную технику. Если в 2005 г. сумма займов в районе составляла 76,6 млн руб., то в 2006 г. эта сумма возросла до 170,7 млн руб.

Таким образом, улучшение кредитной политики в свете реализации национального проекта «Развитие АПК», доступность кредитов (в районе открыт дополнительный офис Россельхозбанка) все это способствует росту производства сельскохозяйственной продукции.

Однако несвоевременное субсидирование возмещения процентных ставок по инвестиционным и краткосрочным кредитам как из федерального, так и из областного бюджетов, ведет к снижению эффективности кредитования, ухудшению финансового состояния хозяйств района. Так, по итогам 2006 г. задолженность по возмещению процентных ставок из федерального бюджета по району составила 1 млн 720 тыс. руб., из областного бюджета – 1 млн 300 тыс. руб.

Продолжает беспокоить диспаритет цен. Неотролируемый рост цен на ГСМ и мизерная компен-

сация его удорожания из бюджетов, не способствует расширенному воспроизводству АПК.

В районе планомерно решаются проблемы социального развития села. Продолжается газификация населенных пунктов. На 2004 г. запланирована газификация с. Поплевино и с. Подвислово общей протяженностью 29,3 км.

Продолжается капитальный ремонт водопроводов села. В 2006 г. ремонт велся в с. Петрово, в 2007 г. планируется ремонт водоснабжения в с. Подвислово. Ремонт водоснабжения ведется за счет средств федерального бюджета. Из областного бюджета финансирования почти нет, а это не позволяет своевременно и в полном объеме завершить начатые работы.

Ведется строительство жилья в рамках национального проекта «Развитие АПК». Однако большой перечень необходимых документов, сложность оформления субсидии на строительство из федерального и областного бюджетов приводит к затягиванию строительства.

Приложение 11

Город Шарыпово: что мешает муниципалам качественно работать?

В г. Шарыпово активно реализуются все национальные проекты. Их появление несомненно является огромным шагом вперед в решении важнейших социальных проблем, в повышении качества жизни граждан нашей страны. В Красноярском крае реализация ПНП дополнена рядом краевых приоритетных социальных программ, позволяющих с помощью выделения финансовых грантов на конкурсной основе получать существенную помощь в развитии культурной сферы, сферы детского дошкольного воспитания, развитии массового детского спорта и других.

В первый же год реализации *ПНП «Образование»* две шарыповские школы стали обладателями грантов на развитие в размере 1 млн руб. Одна из них – школа № 12 – повторила свой успех и в 2007 г. Один из педагогов стал получателем гранта в сумме 100 тыс. руб. Все школы города оборудованы широкополосным доступом к сети Интернет. В рамках реализации программы «Дети», относящейся к краевым целевым программам, все детские сады города, подготовив свои проекты для конкурса, получили гранты в размере 500 тыс. руб. на развитие инновационных программ дошкольного воспитания, а пять шарыповских воспитателей в числе лучших своих коллег в Красноярском крае стали обладателями премий в размере 40 тыс. руб. Несомненно, толчок в развитии массового детского спорта даст возрождение системы зональных соревнований школьников (по двум видам спорта в своей зоне базовым городом для их проведения стал г. Шарыпово), а также то, что по программе «Спортивный школьный двор» одна из средних школ города получит полностью обновленный и оборудованный современными спортивными сооружениями школьный двор.

Библиотечная сеть г. Шарыпово стала получателем гранта губернатора края в размере 1 млн руб. для реализации инновационного проекта «Дорога к детским душам», позволяющего с помощью ряда психологических методик и специализированного книжного фонда помочь детям снизить тревожность

и агрессивность, научиться позитивно воспринимать мир и себя в нем.

В области здравоохранения Шарыповской центральной районной больницы, в результате реализации ПНП «Здоровье», получено новое оборудование на 17 млн руб., на 100% обновлен автопарк городской станции скорой медицинской помощи. Система родовых сертификатов позволила обновлять оборудование шарыповского родильного дома и женской консультации. В этом году в рамках ПНП женская консультация города получает и дополнительное новое оборудование. По решению губернатора края в Шарыпово в этом году должна начаться достройка «замороженных» в начале 90-х гг. зданий нового роддома и пристройки к хирургическому отделению. Таких финансовых вливаний ШЦРБ не знала на протяжении последних 20 лет.

Однако реализация ПНП, как и любое масштабное дело, не обходится без трудностей. В качестве примера можно обозначить следующее.

Полученное в рамках ПНП «Здоровье» качественное лабораторное оборудование требует для своей работы весьма дорогостоящих расходных материалов. Если на прежнем оборудовании ежемесячные расходы на эти цели составляли 30-40 тыс. руб., то теперь на тот же объем тех же исследований требуется порядка 500 тыс. руб. Кто должен предусмотреть эти средства? Муниципалитеты, во всяком случае, дотационных городов и районов как Шарыпово, не могут этого сделать, так как в «Программе государственных гарантий на 2007 г. на оказание жителям Красноярского края бесплатной медицинской помощи» эти функции для муниципалитетов не предусмотрены. Расходные материалы оплачиваются по статье «медикаменты», закладываемые в тариф на медицинскую услугу, оплачиваемый через фонд ОМС. Но этот тариф остается прежним, и просьбы поднять его пока не встречают понимания. Если же вкладывать средства действующего тарифа в резко подорожавшие расходные материалы, то не останется средств на приобретение других медикаментов. Перераспределения средств с других статей расходов – заработная плата персонала, питание больных и т.д. – не лучший выход. В итоге, затруднительно использовать приобретенное качественное оборудование в полную силу.

В кампании по иммунизации населения, предусмотренной нацпроектом, большой проблемой остается позднее поступление на места необходимых вакцин. В прошлом году эти препараты поступили в ШЦРБ лишь во второй половине года. А между тем, вакцинация охватывает порядка 4-5 тыс. человек. В итоге, срочная вакцинация привела к ажиотажным очередям в поликлиниках, большому напряжению для медицинского персонала, которым поликлиника и без того неукомплектована. Это вызывало определенное раздражение населения по отношению к нацпроекту. В этом году история повторяется. Предусмотренные объемы вакцины к середине июля еще не поступили на территории.

Большой проблемой остается работа системы льготного обеспечения медикаментами. В результате прошлогодних всем известных сложностей с нехваткой льготных лекарств на 2007 г. в Шарыпово и Шарыповском районе от бесплатного набора социальных услуг полностью отказались 1695 человек, что составляет 36% от общей численности льготников.

Но уменьшение количества людей, получающих НСУ, привело к общему сокращению средств, расходуемых на лекарственное обеспечение и санаторно-курортное лечение шарыповских льготополучателей, поскольку сумма данных средств определяется умножением суммы НСУ на количество льготополучателей. А между тем, среди людей, которые продолжают пользоваться ДЛО, уже остались только те, кому это действительно необходимо – то есть тяжелобольные люди, требующие постоянного и дорогостоящего лечения. Но на сегодня норматив обеспечения на одного такого больного бесплатными медикаментами составляет 387 руб. в месяц. Этого абсолютно недостаточно. Если ранее ежемесячная заявка Шарыповской ЦРБ на обеспечение льготников составляла порядка 1 миллиона 600 тыс. руб., то сегодня она вынужденно сократилась вдвое – до 600-800 тысяч. Отдельная программа по обеспечению лекарственными препаратами тяжелобольных людей должна заработать как можно скорее и быть основана на каких-то иных принципах финансирования.

Национальный проект «Доступное жилье»

В Шарыпово, по инициативе администрации края и лично губернатора А.Г. Хлопонина, реализуется краевая целевая программа – переселение из ветхого и аварийного жилья жителей поселка Дубинино. Ситуация в нем больше 15 лет являлась острой проблемой для города. Порядка полутора тысяч семей остались постоянно проживать в домах, возведенных в 1981-85 гг. как временное жилье для приема строительных отрядов, возводящих объекты разреза Березовский-1. Сборные щитовые деревянные дома полностью отслужили свой срок, пришли в аварийное состояние, в поселке с регулярностью начали происходить пожары. Программа переселения заработала с конца 2005 г. Путем возведения новых домов и закупки квартир на вторичном рынке к 2007 г. уже удалось переселить порядка 230 семей. В 2007 г. в поселке ведется строительство 6 новых домов, где новые квартиры получают 212 семей. Заделом на следующий, 2008 г. должны стать четырнадцать 24-квартирных домов, а в 2008 г. программа предусматривает начало строительства еще 25-ти 24-квартирных домов. Основными ресурсами являются финансирование из бюджета Красноярского края и финансирование из федерального бюджета по программе «Жилище» для закупки квартир на вторичном рынке.

Срочность программы по переселению из-за ее социальной значимости очень велика. Однако весьма осложняет дело сложная процедура оформления проектно-сметной документации на новое строительство. В ней задействованы множество не согласованных между собой ведомств, каждое из которых определяет для себя срок своей работы по несколько месяцев и более. На федеральном уровне необходимо выработать более гибкую систему подготовки строительной документации, отвечающую важности обозначенной Президентом проблемы сноса аварийного жилья, которая нарастает в стране со все большей остротой. Сегодня каждый сданный дом – это здание, буквально выстраданное сотнями людей как в администрации города, так и в краевых структурах.

Сфера ЖКХ

Несомненно, инициатива Президента страны выделить значительные средства для решения проблем ЖКХ, в частности, на капитальный ремонт существ-

вующего в стране жилого фонда, – это ответ на реальную боль миллионов российских граждан. Хроническое и многолетнее недофинансирование отрасли привело к тому, что две трети жалоб населения в органы местного самоуправления в той или иной степени касаются сферы ЖКХ. Город Шарыпово здесь, конечно же, не исключение. Согласно анализу финансирования капитального и текущего ремонта муниципального жилищного фонда г. Шарыпово, п. Дубинино и п. Горячегогорск за период 2001-2004 гг., дефицит финансовых средств на капитальный ремонт составляет 157 млн 729,4 тыс. руб., на текущий ремонт 110 млн 410,6 тыс. руб.

Вследствие того, что финансирование ремонта муниципального жилищного фонда производилось не в полном объеме, за данный период значительно увеличился износ жилищного фонда.

Ежегодная нормативная потребность финансовых средств на проведение капитального ремонта составляет 40503 тыс.руб., текущего ремонта – 30377 тыс. руб.

Фактическое выделение финансовых средств на капитальный ремонт жилищного фонда, учитывая средства городского бюджета и платежи населения в последние годы, составляет от 15 до 44% от ежегодной потребности финансовых средств на капитальный ремонт жилищного фонда.

В этом году городу через бюджет края из направленных в регионы федеральных средств на капитальный ремонт жилого фонда дополнительно выделяется 5 млн руб. Условия, которыми оговаривается получение этих средств – установление ставки платы населения на капитальный ремонт в сумме 1,5 руб. за кв. м и софинансирование из местного бюджета в размере 1% – посылки для администрации и населения города. Остается, чтобы выделенные средства оперативно поступили вовремя.

Однако, если рассматривать ситуацию с капитальным ремонтом на перспективу, следует уделить государственное внимание такой проблеме, как необходимость четкого уточнения в законодательстве ответственности организаций, взявших на себя обязанности по управлению жилищным фондом за ненадлежащее исполнение своих обязательств. На сегодня предусмотрена только гражданская ответственность. Вполне реальна ситуация, что накапливая какие-то средства на капремонт, люди столкнутся с тем, что на момент накопления необходимой суммы организация, оказывающая им жилищные услуги, может быть ликвидирована. Кто в таком случае будет возвращать накопленные суммы? Длительные судебные тяжбы с владельцами ликвидированных с соблюдением законной процедуры организаций вряд ли утешат собственников, а тем более, вряд ли закончатся реальным возвратом вложенных средств. И чтобы на смену митингам обманутых вкладчиков и обманутых дольщиков не пришли обманутые «капремонтники», необходим четкий механизм, возможно, с элементами страхования организацией своей ответственности или еще в какой-либо форме, чтобы обеспечить защиту накапливаемых гражданами средств. Четко прописанная в законодательстве ответственность снимет определенную настороженность, с которой и граждане, и в чем-то органы местного самоуправления вынуждены относиться к новым организациям, приходящим на рынок жилищно-коммунальных услуг. Все понимают, что демонопо-

лизация данного сектора необходима, но слишком уж болезненно в нашем нежарком климате может отозваться приход в сферу ЖКХ людей, стремящихся к легким деньгам.

Рычаги власти

Важным условием, позволяющим органам местного самоуправления эффективно решать возложенные на них задачи, является наличие реальных рычагов воздействия на юридические лица и граждан, которые нарушают муниципальные правовые акты, действующие на территории муниципального образования. Одним из таких эффективных и отлаженных многолетним опытом механизмов являлись административные комиссии при администрациях городов и районов. Однако в Красноярском крае на сегодня органы местного самоуправления не могут создавать такие административные комиссии, а дела об административных правонарушениях согласно Закону Красноярского края от 13.10.05 № 16-3881 «О внесении изменений в закон края «Об административных правонарушениях» рассматривают мировые судьи.

Приведем для примера некоторые результаты применения новой практики работы с административными правонарушениями за 2006 г.

В течение 2006 г. специалистами управления экономики администрации г. Шарыпово совместно с правоохранительными органами и сотрудниками санитарной инспекции было проведено 34 обследования работы розничных рынков и мелкооптовых торговых точек города. Было составлено 32 акта проверки и 16 протоколов о различных нарушениях действующих правил торговли. Все материалы были переданы мировым судьям. В итоге мировыми судьями было вынесено 15 постановлений. Из них в 13 случаях нарушителям выражалось устное замечание и лишь в двух случаях на виновных предпринимателей были наложены штрафы в размере 2000 руб.

Сотрудниками санитарной инспекции г. Шарыпово в течение того же периода было заведено 29 административных дел на лиц, которые неоднократно не исполняли предписания о нарушении действующих «Правил санитарного содержания и уборки территории в г. Шарыпово, поселке Дубинино и поселке Горячегогорск» в указанные в предписаниях сроки. Из 29 административных дел были рассмотрены 22. Из них в 20 случаях нарушителям выражалось устные замечания и предупреждения. В 2 случаях на юридических лиц были наложены штрафы в размере 2 тыс. руб. Между тем, стабильно растет количество случаев, когда граждане, предприниматели и юридические лица не исполняют предписания санитарной инспекции г. Шарыпово в течение года и более.

Возникает вопрос: способен ли реальная практика тому, чтобы юридические лица и граждане начали более ответственно относиться к требованиям соблюдения муниципальных правовых актов?

Приложение 12

Как сохранить жизнь на селе?

29-30 июня 2007 г. в с. Галкинское Камышловского района Свердловской области прошли *Народные слушания «Новое село – новая цивилизация»*. Цель Слушаний – дать оценку реализации *Национально-*

го проекта «Развитие АПК» в сельских глубинных территориях России.

Собравшиеся были единодушны в том, что сельские территории, на которых проживает треть всего населения страны, требуют развития, значительных усилий власти, инвестиций. Но то, как это будет осуществляться, какими силами и методами, наталкивает на мысль, что результатом реализации нацпроекта станет дальнейшая деградация сельских и провинциальных территорий и дальнейшее скатывание страны в пропасть.

Сегодня в глубине России, вдали от столиц и больших городов идёт наглое и ничем не прикрытое разграбление нажитого крестьянами имущества. И называется это – банкротством.

Ликвидация в селах и деревнях подлинного местного самоуправления, разрастание правоохранительных и управленческих структур лишь способствует усилению депрессии, безысходности среди населения, деградации и запустению миллионов квадратных километров русской земли. И называется это – реформой местного самоуправления.

Так, только в одном Камышловском районе Свердловской области за последние 3 года рейдеры умышленно разорили 13 крупных сельхозпредприятий (бывших совхозов) – практически целый район. Хозяйства продавались за гроши. Например, АО «Кочневское» с активами в 50 млн руб. продано за 126 тысяч. Совхоз «Пригородный» (актив 40 млн руб.) ушел за 400 тыс. (1 процент!). ГУПС «Камышловский» (актив 400 млн руб.) – за 3 миллиона. Новые хозяева этих предприятий разрушили все, что можно, продали племенной скот, сдали технику на металлолом, демонтировали дома и дороги. Все, что имело хоть какую-либо ценность, было спущено за гроши. На селе появился такой бизнес – отнять и продать результат многолетнего крестьянского труда. Бизнес доходный, поскольку все достается практически даром.

Сложившаяся ситуация создает реальную угрозу не только жителям сел и деревень, но и самой российской государственности, обезлюживая тысячи квадратных километров России.

Мы считаем, что такая ситуация стала возможной из-за ликвидации местного самоуправления, слабости федеральных властей на местах. Все это позволяет криминальным структурам и коррумпированным чиновникам взять под свой контроль реализацию проводящихся реформ и поворачивать ее для личной выгоды, разоряя тысячи и тысячи граждан.

Чрезмерная вертикализация власти, абсолютная независимость, прежде всего гражданскому обществу, сделали суды инструментом быстрого реагирования в криминальном переделе собственности. И разграбление, и разорение сел и деревень происходит на фоне заявлений Президента Путина о необходимости решения демографических проблем, реализации национальных проектов, в том числе – «Развитие АПК». Реальность такова, что проблемы крестьян никого не интересуют, кроме бандитов. Реально уже давно идет злобный проект по тотальному захвату земель и имущества российских селян, уничтожению всего живого, что еще осталось в селах России. Смертность в сельской местности превышает рождаемость в 2-4 раза.

По мнению участников Слушаний, невозможно приступить к реализации Национального проекта

«Развитие АПК», пока не будут пресечены незаконные действия захватчиков. Эти группы хорошо организованы и ждут денежные средства, выделенные на реализацию Национального проекта. Учитывая связи рейдеров с властями и судебными органами, можно не сомневаться, что основная масса денег будет разворована и не дойдет до села.

Правительство РФ должно отсрочить на два года изъятие земель в фонд перераспределения у владельцев общей долевой собственности на землю.

Генеральному прокурору РФ необходимо направить следственную группу для расследования преступной деятельности чиновников Федеральной регистрационной службы, ФГУ «Земельная кадастровая палата» и судов, в т.ч. Краснодарского края по массовым фактам нарушения ими земельного законодательства РФ.

Для пресечения преступных рейдерских действий необходимо провести комплексные мероприятия с участием всех ведомств и правоохранительных органов, в том числе:

- службы судебных приставов, которая осуществляет аресты и заказывает их оценку;
- Министерства по налогам и сборам РФ, которое регистрирует несуществующие фирмы и инициирует судебные иски;
- арбитражного суда, который принимает решения, назначает арбитражных управляющих, утверждает отчеты арбитражных управляющих;
- прокуратуры, которая ведет надзор за соблюдением законности действий государственных органов;
- МВД, которое выявляет нарушения в экономической сфере, пресекает и преследует нарушителей.

Гласность и активная поддержка общества, усилия государства по обустройству гармоничной и справедливой для жизни населения будут залогом надежд на успешное достижение поставленных целей.

А иначе.. По просторам России уже блуждают 3 миллиона беспризорных детей. Они скоро вырастут. И никогда не простят жестокое унижение своих родителей. Никому не забудут устроенную им жизнь.

Рекомендации народных слушаний «Новое село – новая цивилизация», народная экспертиза местного самоуправления

На основе обсуждения проблем развития местного самоуправления (далее МСУ) на сельских территориях России участниками Народных слушаний сформулированы следующие выводы и рекомендации:

1. Итоги народных слушаний свидетельствуют о необходимости существенной активизации деятельности и объединения усилий науки и органов государственного управления в области формирования в России баланса власти по вертикали путем построения дееспособной системы МСУ с целью создания гражданского общества и социально-экономического развития территорий и страны в целом. Мировой опыт свидетельствует, что без наличия организационно и финансово самостоятельной системы МСУ выход из системного кризиса, в котором оказалась Россия, практически невозможен. Из чего следует, что будущее России зависит от развития МСУ. Это налагает на органы государственной власти всю полноту ответственности за создание в стране самостоятельных органов МСУ, в соответствии со ст. 12 Конституции

РФ и Европейской Хартией МСУ, ратифицированной Россией в 1996 г.

Эффективность МСУ связана с тем, что его развитие способствует увеличению суммы ответственности и суммы созидательных инициатив в обществе, росту прозрачности деятельности органов власти и экономики.

2. Кризисные явления, усилившиеся в России с началом текущих реформ, особенно остро проявились в сельской местности, где проживает 39 млн человек, или 27% населения страны. Средняя продолжительность жизни мужчин на селе опустилась ниже пенсионного возраста и составляет 57 лет. Крайне низкими на селе продолжительное время остаются также показатели занятости и доходов: безработица, как правило, не ниже 25-35%, в ряде регионов ЮФО она достигает 70% и более; не менее 70% населения имеет доходы ниже прожиточного минимума, то есть живет в нищете. Недооценка катастрофичности положения сельского населения, лишения социальных гарантий, и отсутствие перспектив может привести к социальному взрыву. В связи с этим проблема развития местного самоуправления в сельском социуме требует незамедлительного решения.
3. Уровень развития МСУ является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни в стране. Развал СССР, во многом, стал следствием нежелания и неспособности его руководства осуществить демонополизацию власти и ресурсов, то есть создать условия для развития МСУ, формирования многоукладной экономики. Анализ показывает, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 также не наделил органы МСУ поселений реальными полномочиями, в связи с чем его ввод в действие не обеспечил позитивные сдвиги в решении проблем социально-экономического развития сельских территорий. Таким образом, нынешним руководством России не учтены уроки СССР, не созданы предпосылки для выхода страны из глубокого кризиса.
4. В основе низкого уровня развития МСУ в России лежат субъективные факторы: стремление федеральных, региональных и районных органов власти к централизации власти и ресурсов. Препятствуя развитию МСУ в угоду ведомственным и личным интересам, органы власти фактически препятствуют развитию территорий и России в целом. Следовательно, проблема развития МСУ в России из политической и социально-экономической все больше превращается в морально – этическую. В стране, претендующей на важную роль в мировой экономике и политике в XXI веке, подобное поведение властей, прежде всего федеральных, является не только нецелесообразным и неадекватным, но и неприличным.
5. Доводы противников развития МСУ в России ничем не обоснованы, в том числе такие, как «народ не созрел», «начнутся массовые хищения», «на селе нет кадров», «денег на всех не хватает». Так, граждане России относятся к числу наиболее образованных в мире, а местные власти, как подконтрольные населению, во всех странах являются наименее коррумпированными. По обеспеченности кадрами Москва занимает лидирующее место в стране, однако по данным Госкомстата России, по уровню развития МСУ столица находится на последнем месте среди субъектов федерации. В целом, исследования показывают, что финансовые возможности российского общества, главным образом, сужены из-за чрезмерной централизации власти и ресурсов. Таким образом, стремясь сохранить монополию на власть и ресурсы, противники развития в России демократии идут на откровенный подлог, осознанно путая причину со следствием.
6. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является создание приемлемых условий функционирования для хозяйствующих субъектов, прежде всего, сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств как основы сельской экономики. В этом вопросе необходимо учитывать, что механизм государственного управления аграрным сектором (как и любой иной отраслью) должен обеспечивать «выживание руководителей предприятий средних способностей». Правила игры, рассчитанные на выживание лишь предприятий, возглавляемых талантливыми руководителями (их доля, как правило, не превышает 8-12%), неминуемо приводят к кризису. Одной из мер, направленных на стабилизацию экономики аграрного сектора, является закупка государством у сельхозпредприятий и КФХ по гарантированным ценам не менее 50% зерна (сейчас не более 5%). При обеспечении перечисленных условий не менее 85-90% сельскохозяйственных предприятий и КФХ в России будут работать эффективно. Тогда в неэффективной работе остальных 10-15% окажутся виновными сами руководители хозяйств. В России же складывается прямо противоположная картина, т. е. подавляющее большинство хозяйств фактически является банкротами. В этом случае, как показывает мировой опыт, главная причина кризиса в аграрном секторе заключается в несоответствии системы государственного управления АПК элементарным требованиям рыночной экономики.
7. За годы реформ в России угрожающие масштабы приобрели процессы преднамеренного банкротства и ликвидации сельхозпредприятий. В связи с этим необходимо рекомендовать органам государственной власти, в том числе прокуратуре и арбитражному суду, усилить контроль за переделом собственности на селе. Государство обязано защитить имущественные права россиян, ведущих хозяйство на земле. Без этого возрождение российского крестьянства не состоится. Одной из мер по защите прав селян должно стать выявление и расторжение неправомερных сделок, привлечение к ответственности лиц, допустивших факты преднамеренного банкротства и захвата имущества сельхозпредприятий и других объектов собственности. В целом, банкротство сельскохозяйственных предприятий, ведущее к ликвидации хозяйств и массовой безработице, необходимо запретить.
8. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является содействие развитию потребительской кооперации. Для решения этой задачи органам государственной власти необходимо обеспечить соответствующую административную, правовую, информационную, ресурсную и иную поддержку населения.

При этом необходимо учитывать, что наличие дееспособного МСУ является одним из главных факторов развития кооперации и защиты прав собственности на селе.

9. Аграрно-экономической науке, в тесном сотрудничестве с органами власти, необходимо разработать и ввести в широкую практику механизмы взаимодействия органов МСУ с хозяйствующими на территории субъектами. Эффективность такого взаимодействия будет достаточно высокой при условии создания единой системы кооперации, включающей различные виды кооперативов и охватывающей поселения и муниципальный район. Для практической проверки рекомендуемой системы целесообразно осуществить ее экспериментальную апробацию на сельских территориях с различной финансовой обеспеченностью: депрессивных, со средними условиями, с хорошей и высокой степенью развития.
10. При подготовке к вводу в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 в некоторых регионах допущено неоправданное укрупнение муниципальных образований, а в ряде случаев – перевод сельских поселений в состав городских, что не отвечает интересам большинства селян. В целом, названные меры привели к усилению централизации власти и ресурсов, снижению управляемости сельских территорий, препятствуют их социально-экономическому развитию, сохранению сельского уклада, являющегося неотъемлемой составляющей жизнедеятельности любого общества, создают дополнительные трудности для жителей села. Эти и другие подобные действия властей приводят к нагнетанию социальной напряженности, в том числе к межэтническим конфликтам, что недопустимо. Россия, как никогда прежде, нуждается в социально-экономической и политической стабильности. Следует отметить, что сам закон о МСУ не требует осуществления подобного укрупнения муниципальных территорий. Учитывая все это, органам государственной власти следует принять действенные меры по выявлению и устранению подобных перекосов.
11. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 привел к тому, что делегированные сверху (органами государственного управления) полномочия в значительной мере преобладают над собственными полномочиями органов самоуправления сельских поселений. В результате имеет место явное несоответствие между вопросами местного значения, закрепленными за сельскими администрациями, и их полномочиями. Подобное нарушение одного из основных принципов формирования систем управления ведет к путанице, снижению эффективности работы органов власти на всех уровнях. Для устранения отмеченного недостатка необходимо: закрепление за органами местной власти преимущественно функций, связанных с решением местных вопросов, а не делегированных; разработка и реализация на практике механизма, обеспечивающего укрепление финансовой базы органов МСУ сельских поселений. Кроме того, необходимо учесть, что система государственного управления должна «просматривать все снизу доверху». Поэтому обрыв данной систе-

мы на уровне региона, как это предусмотрено ФЗ № 131, нецелесообразен. Тем более, что районное звено выполняет функции государственного управления. Все это свидетельствует о том, что включение районного звена в состав МСУ, ничем не обосновано. Учитывая данные обстоятельства, районную администрацию рекомендуется вернуть в систему государственного управления. Это усилит вертикаль государственной власти, создаст условия для развития МСУ.

12. Основным недостатком ФЗ № 131 является то, что в нем не заложен потенциал развития: емкость местных налогов слишком мала; закон порождает иждивенчество органов МСУ (бюджеты не зависят от эффективности их работы), не направлен на реализацию созидательного потенциала населения и развитие территорий. Вызвано это тем, что данный закон усиливает централизацию власти и ресурсов, предполагает «дележку сверху небольшого бюджетного пирога», тем самым сужает экономическую базу всех уровней управления. Как следствие, институты власти в России остаются слабыми и неэффективными.
13. Модель МСУ, разработанная «Уральской народной ассамблеей», базируется на качественно иной идеологической основе с учетом перечисленных требований. Она основана на передовом отечественном и зарубежном опыте, обладает большим потенциалом развития, ориентирована на объединение интересов всех уровней управления, укрепление системы власти, преумножение богатств территорий и страны в целом. Суть данной модели заключается в создании системы МСУ на основе территориального хозрасчета и, тем самым, объединении вектора интересов всех уровней управления, включая федеральный. Имеются основания полагать: развитие МСУ на базе хозрасчета позволит эффективно решить одну из наиболее сложных проблем современной России – реформирование ЖКХ, не усиливая социальную напряженность; в регионе, перешедшем на рекомендуемую модель МСУ, за 3-5 лет могут заметно увеличиться поступления в бюджеты всех уровней, произойти существенные позитивные сдвиги в области социально-экономического развития.
14. В связи с тем, что наличие дееспособных органов местного самоуправления является основным условием устойчивого развития сельских территорий, организационная и финансовая самостоятельность данных органов должна быть закреплена в законодательном порядке. Соблюдение данного условия требует демократизации межбюджетных отношений, которая является составной частью процесса демонополизации власти и собственности. Как показывает опыт земств в России и передовая зарубежная практика, оптимизацию межбюджетных отношений необходимо осуществить с учетом следующих требований: доля бюджетов поселений в консолидированном бюджете России должна составлять 20% (сейчас она даже с учетом бюджетов муниципальных районов, не более 10,4%); доля собственных доходов в доходах поселений должна составлять 75% (сейчас она равна 5-7%); вся налоговая масса, формируемая на территории сельского поселения, должна распределяться между поселени-

ем, районом, регионом и федеральным центром соответственно в следующей пропорции: 60%, 20%, 10%, 10% (для городских поселений, видимо, будет целесообразна иная схема распределения налоговой массы).

При этом органам местного самоуправления должно быть предоставлено право на использование собственных доходов преимущественно на реализацию программ развития территорий.

15. Модель МСУ, рекомендуемая Уральской Народной Ассамблеей, базируется на указанных положениях. Она предполагает, что все физические и юридические лица, зарабатывающие на территории сельского поселения (в том числе сельхозпредприятия, КФХ, предприятия торговли, системы РАО «ЕЭС», Газпрома, а также их работники и т.д.), основную часть налогов будут отдавать в бюджет сельской администрации. Это создаст условия не только для развития сельских территорий, но и гармонизации интересов населения, бизнеса и государства.
16. Важно отметить, что доходы бюджетов, формируемые на территории сельских поселений, незначительны – составляют всего 1,6% консолидированного бюджета страны. Поэтому изменение схемы их перераспределения не будет болезненным для бюджета России. Тем более, что затраты на реализацию модели быстро окупятся, дадут дополнительный эффект. Зато решит много проблем у селян, у органов власти всех уровней, так как почти треть населения почти сразу почувствует улучшение социально-экономической ситуации. В результате, в село охотнее пойдут молодые квалифицированные кадры и инвестиции, снизится миграционная нагрузка на города.
17. Формирование МСУ на базе территориального хозрасчета делает возможным и целесообразным упрощение налоговой системы. Суть рекомендаций в данной области состоит в замене трех налогов (НДС, налога на прибыль организаций, налогов на совокупный доход, включая единый сельхозналог, на которые приходится примерно треть доходов консолидированного бюджета России) на налог на доходы. Данный налог предполагает отчисление определенного процента от выручки за реализацию продукции, услуг, имущества и имущественных прав. Для большинства организаций, зарабатывающих на селе, ставка по данному налогу будет в пределах 5-10%, что вполне приемлемо (при сохранении существующей массы доходов консолидированного бюджета страны, формируемой заменяемыми налогами).
18. Органы МСУ должны нести ответственность за все, что происходит на территории. Поэтому в перечне функций органов МСУ (в дополнение к тем, которые предусмотрены в ФЗ № 131) необходимо предусмотреть такие виды деятельности, как содействие развитию предпринимательства (соответствующее изменение, внесенное в ФЗ № 131, недостаточно), содействие росту занятости и доходов населения, оказание нотариальных услуг, первичная регистрация земли, жилья, транспортных средств.
В целом, перераспределение функций между сельской и районной администрациями следует проводить в направлении повышения роли первой.

О потенциале органов МСУ в области содействия росту занятости и доходов населения говорят следующие результаты исследований: путем формирования муниципальных предприятий и содействия разного рода малым предпринимательским структурам сельские администрации могут создать примерно 150-240 тыс. рабочих мест (в среднем по 6-10 рабочих мест на одну сельскую администрацию). В свою очередь, наличие подобных структур способствует росту деловой активности и доходов значительной части населения, развитию предпринимательства и снижению социальной напряженности на селе. Однако данные резервы повышения занятости и доходов сельского населения могут быть использованы в должной мере при наличии у МСУ необходимой финансовой базы.

19. Для усиления контроля со стороны населения и повышения эффективности работы органов местной власти в законе о МСУ целесообразно предусмотреть главы «Оценка деятельности органов МСУ», а также «Стандарты прозрачности работы органов МСУ».
20. Предусмотренный в ФЗ № 131 механизм выравнивания бюджетов сельских поселений также нуждается в совершенствовании: он сложный, способствует сохранению и даже усилению централизации власти и ресурсов на уровне региона: часть доходов сельского поселения, превышающая установленный норматив («коэффициент отрицательного трансферта»), должна быть перечислена в региональный фонд выравнивания. Данный механизм целесообразно заменить на более простой и логичный, предполагающий перечисление сверхнормативного дохода в районный фонд выравнивания.
21. Органам государственного управления необходимо создать единые для всей России социальные стандарты, наличие которых будет способствовать более эффективному решению экономических и социальных проблем. В целях контроля соблюдения данных стандартов и оценки состояния и деятельности органов МСУ, решения ряда иных задач, связанных с развитием сельских территорий, органам государственной власти рекомендуется организовать систематический и периодический сбор необходимой информации (наладить сбор статистических данных, проводить мониторинги).
22. Органы государственной власти должны обеспечить активизацию научных исследований, направленных на развитие МСУ в России. Эти исследования, наряду с совершенствованием конструкции и укреплением экономической базы местного самоуправления, должны предусмотреть разработку рекомендаций по повышению эффективности органов местного самоуправления, включая информационное обеспечение, планирование, организацию и контроль деятельности; оценку и повышение прозрачности деятельности; методы работы с населением и общественными организациями, взаимодействие с другими органами власти и хозяйствующими объектами; техническое оснащение и автоматизацию труда персонала.
23. Социально-экономическое развитие сельских территорий зависит не только от степени оптимизации межбюджетных отношений, но, в значитель-

ной мере, и от совершенства конструкции системы местного самоуправления. Как показывает зарубежный опыт, а также исследования российских ученых, одним из основных требований к ней является наличие самостоятельной и целостной системы местного самоуправления, включающей все уровни управления: поселенческий, районный, региональный и федеральный (в виде отдельного федерального министерства, комитета или иного органа по вопросам местного самоуправления). Пока такой системы в России нет, однако острота социально-экономического кризиса на селе свидетельствует о необходимости ее создания в ближайшей перспективе.

24. В целом, развитие МСУ будет способствовать превращению России из сырьевого придатка в великую аграрно-промышленную державу. Поэтому федеральным и региональным органам государственного управления необходимо создать условия для проведения экспериментальной проверки в одном из регионов России (возможно, из числа наиболее депрессивных) модели местного самоуправления, разработанной Уральской Народной Ассамблеи.

Приложение 13

Совет по защите детей –
ноу-хау Ступинского района

Защита и охрана прав и законных интересов детей, в связи с ухудшающимся их положением, является одной из главных мировых тенденций последних десятилетий. Принятая в 1989 г. мировым сообществом Конвенция ООН о правах ребёнка, многие другие важнейшие международно-правовые документы провозглашают ребёнка самостоятельным субъектом права, закрепляя за ним неотъемлемые права на жизнь и полноценное развитие, на защиту от любого вида дискриминации, сохранение своей индивидуальности и др., и обязывают государства соблюдать интересы и права ребёнка.

Кардинальные перемены в политической и социально-экономической сферах, вызванные глубоким кризисом российского общества конца XX века, спровоцировали резкое ухудшение положения детей и в нашей стране, о чем красноречиво говорят данные, публикуемые в ежегодных государственных докладах «О положении детей в Российской Федерации».

В стране происходит эскалация таких негативных явлений, как рост социальной дезадаптации детей, ранняя алкоголизация и наркомания, увеличение беспризорности, безнадзорности, социального сиротства, постоянно растёт количество детей с психическими и физическими отклонениями, ставшими жертвами преступлений, эксплуатации, разного рода насилия.

Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации по выполнению Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 г. (далее – Послание) в части улучшения положения детей, из которой следует, что в стране проживают 29 млн детей. Наиболее уязвимыми являются: дети-сироты и

дети, оставшиеся без попечения родителей (731 тыс.); дети-инвалиды (587 тыс.); дети, находящиеся в социально опасном положении (676 тыс.). Именно им в первую очередь необходима социальная реабилитация, адаптация.

Правительство России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводят определённую работу по улучшению положения детей, снижению уровней материнской и младенческой заболеваемости и смертности, детской инвалидности и т.д.

Однако анализ показывает, что положение детей остается крайне тяжёлым. На начало 2007 г. около 32% из них живут в семьях с достатком ниже прожиточного минимума. Существующая система выплаты пособий ухудшает качество жизни большей части детей. Ежегодно увеличивается заболеваемость несовершеннолетних, которая выросла за последние 10 лет в 1,4 раза и только немногим более 30% детей признаются здоровыми, а 587 тыс. из них признаны инвалидами. Каждый третий юноша после окончания школы не пригоден к службе в армии. Сохраняется тенденция роста детской инвалидности.

Центральные органы власти, декларирующие в законодательных и правовых актах охрану и защиту прав несовершеннолетних своих граждан, не могут решить эту самую насущную в социальном отношении задачу на своём уровне, главным образом, в силу острейших финансово-экономических проблем, которые не позволяют организовывать и обеспечивать эффективную работу с детьми, нуждающимися в оперативной и длительной социально-педагогической поддержке.

Одним из основных направлений развития государственного управления в России является децентрализация, которая наделяет региональные и муниципальные органы власти полномочиями по решению социальных проблем, в том числе задач профилактики противоправного поведения несовершеннолетних. Данное обстоятельство побуждает развитие местных инициатив, интенсификацию инновационных процессов, интеграцию усилий и средств государства, бизнессообщества и общественных организаций.

Сегодня в России свыше 24 тыс. муниципальных образований, на территории которых проживает 80% населения страны, и именно здесь возникает и решается до 70% всех тех проблем, которые волнуют каждого.

Не дожидаясь муниципальной управленческой революции, в Ступинском муниципальном районе Московской области создали инновационную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая позволяет вовлекать практически всех школьников в регулярные занятия различными видами досуговой деятельности, что приводит к ежегодному снижению детско-подростковых девиаций и росту количества одарённых детей.

В соответствии с п. 1.3. ст. 11 ФЗ-120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 1999 г. на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП) наряду с многочисленными функциями возлагается «осуществление мер, предусмотренных законодательством РФ, законодательствами субъектов РФ, по координации деятельности органов и уч-

реждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

КДН и ЗП в соответствии с этим законом призваны также осуществлять и защиту прав несовершеннолетних. В связи с этим перед КДН и ЗП ставятся задачи дальнейшего совершенствования правозащитной деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Вся тяжесть работы по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушений и общественно опасных деяний несовершеннолетних, то есть осуществлению реальной помощи ребенку, семье, оказавшимся в социально опасном положении, ложится на муниципальные КДН и ЗП.

Делегированные законом полномочия по защите и восстановлению, а также недопущению нарушения прав ребенка требуют коренного реформирования деятельности муниципальных КДН и ЗП.

Однако практика показывает, что финансово-экономические проблемы, отсутствие глубоко проработанного научного обоснования, а также научно-методического и кадрового обеспечения деятельности КДН и ЗП не позволяют в полном объеме реализовать основные положения нового закона, сдерживают эффективное выполнение комиссией ее социально детерминированной правозащитной функции.

Практика также показывает, что основополагающим направлением в работе КДН и ЗП в области профилактики девиантного поведения несовершеннолетних следует считать социально-педагогическую составляющую правозащитной деятельности, поскольку именно она в наибольшей степени способствует эффективному анализу и качественному улучшению социума, а также нахождению основных путей педагогически целесообразного воздействия на подростка с целью его социально-правовой защиты.

Проанализировав работу комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, определили следующие направления её социально-педагогической деятельности:

- воспитательно-профилактическое и социально-педагогическое наблюдение всех несовершеннолетних на территории муниципального образования;
- мониторинг показателей уровня подростковой преступности, в том числе рецидивной;
- мониторинг состояния социально-правовых проблем несовершеннолетнего и степени их решения;
- увеличение количества и качества направлений правозащитной деятельности органов, учреждений и организаций первичной, вторичной и третичной профилактики;
- перманентное повышение уровня социально-педагогической деятельности КДН и ЗП.

Анализ существа проблемы, результаты сложившейся практики социально-защитной деятельности в области профилактики детско-подростковых девиаций на территории Ступинского муниципального района нацелили на разработку, теоретическое обоснование и осуществление социально-педагогического подхода к деятельности КДН и ЗП.

По сложившейся практике муниципальные КДН и ЗП работают на общественных началах, за исключением ответственного секретаря, который работает на постоянной основе. Кроме того, основная форма

работы КДН и ЗП-заседания, – как правило, проводятся 2 раза в месяц.

Подобная практика не отвечает современным требованиям целенаправленного процесса профилактики на муниципальном уровне. Поэтому в 2002 г. в муниципальном образовании открыли Центр семейного воспитания, который работает на постоянной основе и состоит из высококвалифицированных специалистов – педагогов, психологов, социальных педагогов, юристов, дефектологов и др. Директор Центра является членом КДН и ЗП, а сам Центр выступает в качестве исполнительного органа КДН и ЗП.

После всестороннего рассмотрения всех обстоятельств дела комиссия принимает решение по применению мер воздействия к несовершеннолетним и (или) их родителям и поручает эту работу Центру.

КДН и ЗП и Центр семейного воспитания образуют Совет по защите прав детей, действующий на постоянной основе. Совет, как муниципальный орган, наделен организующими, координирующими и контрольными полномочиями в сфере обеспечения подготовки детей, постоянно или временно проживающих на территории муниципального образования, к полноценной жизни в обществе; их развития как общественно активных и творческих личностей, воспитания у них гражданственности, патриотизма, нравственности; защиты их прав и законных интересов.

Таким образом, Совет является координатором системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на муниципальном уровне, выполняя функции социально-педагогической, психологической, правовой поддержки детства, осуществляя в ее рамках охарактеризованные выше полномочия. Он взаимодействует с государственными органами образования, социального обслуживания и правовой охраны семьи и детства, а также другими органами, работа которых затрагивает интересы детей.

Совет по защите прав детей ежегодно проводит мониторинг количественных и качественных показателей этой работы. Анализ эффективности деятельности специалистов системы первичной и вторичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних показывает, что ежегодно увеличивается количество детей, которые становятся победителями или призёрами различных олимпиад, соревнований, фестивалей и других форумов областного, российского и международного уровней.

В табл. 1 приведены сравнительно-сопоставительные данные, характеризующие динамику снижения количества несовершеннолетних, состоящих на учёте в КДН и ЗП, и роста числа одарённых детей. За период с 1999 г. по 2006 г. количество детей, состоящих на учёте в КДН за различные виды правонарушений, сократилось практически вдвое (с 264 в 1999 г. до 195 в 2006 г.). Цифры 217 и 195 в графах «2005» и «2006» являются следствием введения в действие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ). Количество имеющихся в нём составов административных правонарушений по сравнению с Административным кодексом РСФСР увеличилось почти в два раза.

Подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних в новом КоАП РФ полностью отнесена к ведению КДН и ЗП. В связи с этим количество дел об административных

правонарушениях несовершеннолетних, которые рассматривают комиссии, существенно увеличилось за счёт таких составов, которые до этого рассматривались органами внутренних дел или другими органами и должностными лицами (хулиганство, мелкое хищение и др.).

За этот же промежуток времени количество одарённых детей возросло более чем в 4 раза. В 2006-2007 учебном году в школах Ступинского района обучалось свыше 10 тыс. детей. Учащихся пятых-одиннадцатых классов (участников олимпиад и других форумов) около 7 тысяч, из них 699 – каждый десятый – являются победителями и призёрами международных, российских и областных олимпиад, соревнований, фестивалей и других детских форумов.

Наиболее важными в настоящее время представляются виды деятельности, связанные с сохранением и укреплением здоровья, поскольку главной проблемой страны является высокая преждевременная смертность ее населения. Именно здоровье населения – интегральный показатель успешности государственной политики.

Таблица 1

Год	Дети, состоящие на учете в КДН	Одаренные дети
1999	264	156
2000	252	262
2001	216	441
2002	185	498
2003	156	512
2004	154	521
2005	217	544
2006	195	699

Поэтому детей и подростков желательно приобщать, в первую очередь, к тем видам деятельности, которые связаны со здоровым образом жизни, а именно, физкультурно-оздоровительным и спортивно-массовым.

Особенно важно приобщить к регулярным занятиям физкультурой и спортом детей и подростков из социально-неблагополучных семей, ибо именно они в силу ряда объективных причин более подготовлены к высоким физическим нагрузкам. Регулярные занятия спортом позволяют детям «группы риска» адекватно расходовать свою агрессию, гиперактивность, повышенную и легкую возбудимость.

Таким образом, вовлеченность детей и подростков, особенно из социально-неблагополучных семей, в регулярные занятия физкультурой и спортом позволяет отвлечь их от противоправных действий, вести здоровый образ жизни, улучшить состояние своего здоровья.

В табл. 2 – 5 приводятся некоторые результаты этой работы.

Из табл. 2 видно, что количество спортивных школ за период с 1998 г. по 2006 г. выросло в 1,5 раза (с 4-х в 1998 г. до 6-ти в 2006 г.). За это же время количество спортивных клубов по различным видам спорта увеличилось более чем в 3 раза (с 6-ти в 1998 г. до 19-ти в 2006 г.). Рост числа спортивных школ и спортивных клубов привёл к увеличению более чем вдвое видов спорта, которыми занимаются несовершеннолетние жители Ступинского муниципального

района (с 21 до 45), а также количеству детей и подростков, занимающихся в них, на 15,4 % (табл. 3).

Таблица 2
Структура спортивно-массовой работы

Год	Спортивные школы	Спортивные клубы	Виды спорта
1998	4	6	21
1999	5	12	23
2000	5	12	26
2001	5	13	31
2002	5	16	33
2003	5	19	37
2004	5	19	43
2005	6	19	44
2006	6	19	45

Как уже отмечалось, Совет по защите прав детей проводит мониторинг не только количественных, но и качественных параметров первичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Из табл. 4 следует, что за период с 1998 г. по 2006 г. количество юных спортсменов массовых разрядов выросло почти в 5 раз (с 378 до 2166), а спортсменов высоких разрядов – первого спортивного и кандидатов в мастера спорта – почти в 3 раза (с 12 до 35). В 1998 г. на территории района не было ни одного мастера спорта России, в 2006 г. их стало 5.

Таблица 3
Динамика роста количества детей и подростков, занимающихся в спортивных школах

Год	Количество детей, занимающихся в спортивных школах
1998	2580
1999	2608
2000	2936
2001	2940
2002	2831
2003	3062
2004	3401
2005	3815
2006	3991

Таблица 4
Динамика роста числа спортсменов-разрядников

Год	Спортсмены массовых разрядов	Спортсмены I разряда и кандидаты в мастера спорта	Мастера спорта России
1998	378	12	0
1999	434	19	1
2000	656	24	2
2001	689	27	2
2002	700	29	3
2003	1492	32	3
2004	1840	32	4
2005	2160	33	5
2006	2166	35	5

Данные табл. 5 характеризуют количество спортивных соревнований, которые проводятся на спортивных сооружениях района. О качестве проводимых соревнований свидетельствуют цифры ежегодно увеличивающихся спортивных мероприятий областного, российского и международного уровня, в

которых активное участие принимают юные спортсмены Ступинского муниципального образования.

*Таблица 5
Количество соревнований,
проведенных на территории Ступинского района*

Год	Международные соревнования	Российские соревнования	Областные соревнования	Районные	Итого
2001	0	27	64	307	398
2002	3	36	67	309	415
2003	3	40	71	306	420
2004	3	41	75	303	422
2005	5	46	79	293	423
2006	6	48	80	295	429

Одним из важных результатов работы муниципальной системы профилактики следует считать увеличение количества приемных семей как одной из форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целях развития данной формы устройства детей-сирот принято постановление главы района «Об организации работы с приемными семьями», разработаны Положение о приемной семье, план мероприятий с приемными семьями. В Ступинском районе за 2004-2006 гг. создано 38 приемных семей, в которых воспитывается 55 детей, оставшихся без попечения родителей. Продолжается активная работа по созданию новых приемных семей.

На содержание ребенка, находящегося в приемной семье, выплачиваются такие же средства, как и на опекаемого ребенка, а размер оплаты труда приемных родителей составляет в 2006 г. четыре минимальных размера оплаты труда: 4400 руб. каждому приемному родителю за каждого приемного ребенка.

Кроме этого, за воспитание приемного ребенка, не достигшего 3-летнего возраста, ребенка с отклонениями в развитии, ребенка-инвалида, выплата увеличивается на 1,5 минимальных размера оплаты труда, при наличии двух или более оснований – на 2 минимальных размера оплаты труда. Также предусмотрена ежегодная материальная помощь приемной семье для организации отдыха в размере 2 минимальных размеров оплаты труда на каждого приемного ребенка или компенсация расходов на приобретение путевок для совместного (родителей и детей) отдыха в размере 3-х минимальных размеров оплаты труда.

Таким образом, если семья из двух человек (муж и жена) берет на воспитание приемного ребенка, она получает в месяц в среднем 14 тыс. руб.

В районе создано 34 учреждения социального обслуживания молодежи, в том числе 28 подростково-молодежных клубов (далее ПМК), 21 из которых функционирует в сельской местности. Для сравнения следует отметить, что на территории Московской области действуют 179 аналогичных учреждений, т.е. каждое пятое расположено в Ступинском муниципальном районе.

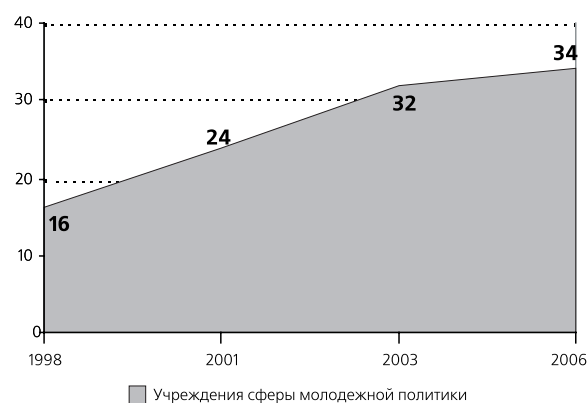
Ежегодно Совет по защите прав детей, в который входит и руководитель отдела по делам молодежи, проводит мониторинг количественных и качественных характеристик эффективности деятельности сферы молодежной политики в организации профилактической работы. Учитывается количество уч-

реждений социального обслуживания подростков и молодежи, число кружков, секций и любительских формирований в них, а также общий охват несовершеннолетних в них.

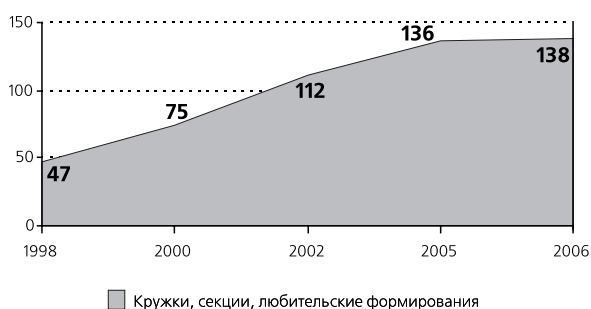
На диаграмме 1 показана динамика создания сферы молодежной политики. В 1998 г. в районе действовало всего 16 ПМК, в 2006 г. число учреждений социального обслуживания молодежи стало 34 (увеличение более чем в 2 раза).

Диаграмма 2 характеризует рост числа различных любительских формирований в этих клубах. За 9 последних лет (с 1998 г. по 2006 г.) их количество увеличилось почти в 3 раза и составило 136, а количество подростков и молодежи, их посещающих, с 6,7 тыс. в 1996 г. до 20,15 тыс. в 2006 г. (диаграмма 3).

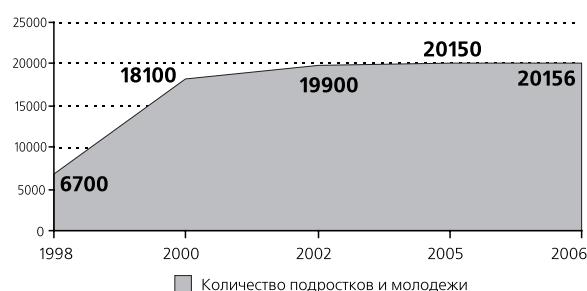
*Диаграмма 1
Динамика создания сферы молодежной политики*



*Диаграмма 2
Динамика создания кружков, секций,
любительских формирований различной
направленности*



*Диаграмма 3
Организация подростков и молодежи
досуговой деятельностью*



Очень важной формой целенаправленных профилактических воздействий является организация летней занятости детей и подростков.

Диаграмма 4 приводит данные, характеризующие различные виды организации досуговой и трудовой занятости детей и подростков в летний период. В результате чётко спланированных и организованных оздоровительных кампаний в течение летних школьных каникул в период с 2001 г. по 2006 г. на территории муниципального образования несовершеннолетними не было совершено ни одного преступления

Во многом такой показатель достигнут благодаря тому, что во всех видах организованного отдыха задействованы более 90% подростков «группы риска».

Главная задача организации муниципальной системы профилактики состоит в сокращении детско-подростковых девиаций. Общая картина их устойчивого снижения на территории Ступинского муниципального района показана на диаграмме 5.

Диаграмма 4
Организация летней занятости детей и подростков

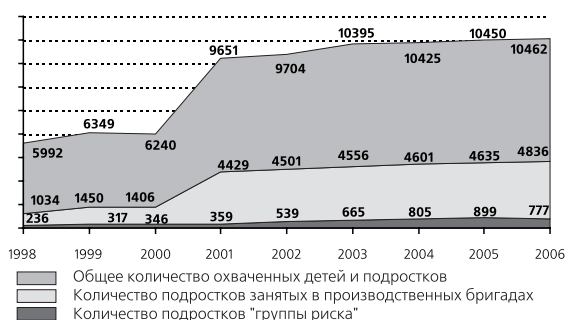
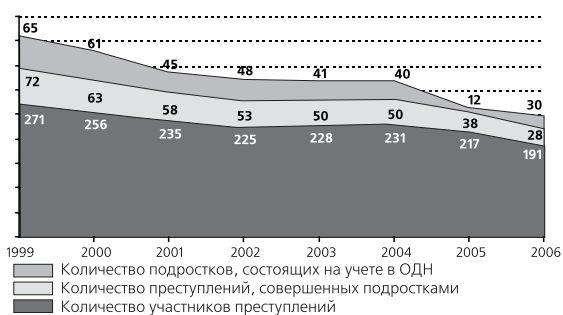


Диаграмма 5
Состояние подростковой преступности в Ступинском районе в 1999-2006 гг.



Количество подростков, состоящих на учёте в отделе по делам несовершеннолетних Ступинского Управления внутренних дел, за период с 1999 г. по 2006 г. сократилось на 30% (с 271 в 1999 г. до 191 в 2006 г.). За тот же период количество преступлений сократилось более чем в два с половиной раза (с 72 в 1999 г. до 28 в 2006 г.), а число участников преступлений уменьшилось более чем в 2 раза (с 65 в 1999 г. до 30 в 2006 г.).

Осознавая, что Россия будет прирастать подъёмом муниципальных образований, восстановлением их хозяйственных и культурных связей с центром, мы делимся нашим скромным опытом создания муниципальной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и его руководящего органа – Совета по защите прав детей –

и надеемся, что он будет полезен другим муниципальным образованиям в работе по защите прав и законных интересов детей.

Приложение 14

Город Мегион:
новое содержание образования

Федеральные стандарты по разделу «Образование» предусматривают наличие объектов по двум критериям: количество мест и общая площадь сооружения в расчете на одного ребенка. В г. Мегионе (ХМАО) в общеобразовательных школах необходимое количество мест – 9046, фактическое – 5710. Таким образом, обеспеченность местами составляет 63,1% от необходимого. Общая площадь средних школ «отстаёт» от нормативной ещё больше и составляет лишь 34,8% от нормы. Как следствие, в первую смену обучается 60% школьников, во вторую – 40%. Только одна школа МОУ «СОШ №6» в п. Высокый является односменной.

Одним из этапов решения этой проблемы станет строительство новой средней школы на 900 мест (СОШ№9). Работы на объекте ведутся активно и уже освоено около 100 млн руб. В новой школе будет и бассейн, и большой спортивный зал и многое другое, что так необходимо для школьников в современных условиях. По планам, к следующей зиме объект должен быть сдан «под крышу», начнутся отделочные работы и монтаж оборудования. 1 сентября 2008 г. школа примет учеников.

Уже сегодня в департаменте образования администрации г. Мегиона задумываются над тем, каким содержанием будет наполнено образование в стенах новой школы. Концепция нового учебного заведения будет выстроена по известной во всей Европе модели «школы-маяка», школы-лидера по внедрению в учебный процесс новейших технологий образования.

Одна из таких технологий – концепция школы «Вертикаль». «Вертикаль» является своеобразной школой в школе, не обязательно имеющей особый правовой статус. Это учащиеся с 1 по 11 класс. Т.е. из 72 (например) классов-комплектов общеобразовательной школы всего лишь 11 входят в вертикаль – в среднем 180-220 учащихся. Учащиеся 5-го класса приходят в проект на основании решения родителей. В школе может быть несколько вертикалей.

Взрослый коллектив образуют все учителя, преподающие в классах «Вертикали», в том числе обязательно классный руководитель. Хорошей альтернативой классному руководству является функция тьютора (или нескольких) для работы со всеми учащимися «Вертикали».

Работа «Вертикали» осуществляется в следующих основных формах и при следующих условиях:

- Систематически проводятся интенсивные игровые погружения (далее – образовательные сессии или просто сессии) детско-взрослого коллектива в предметно-тематические, проблемные и социально-практические области. Проводится 4 предметно-тематических погружения в каждом учебном году и, по возможности, 1 проблемное или «социально-практическое» погружение в форме летнего лагеря. Одна сессия занимает 3-5 дней.
- Программа сессий формируется на основе трех требований и источников:

- Принципа общего образования (т.е. охвата основных учебных предметов в течение года);
 - Требований-заказов педагогов на разработку образовательных ситуаций или блоков содержания программы образования, представляющих интерес для педагога или затруднения для учащихся;
 - Представлений разработчиков проекта об идеальном результате образовательного процесса. Часть сессий могут быть экспериментальными.
- в) В каждом погружении участвует весь детско-взрослый коллектив; после возникновения 8-го класса сессии проводятся в два уровня и «внахлест»: 3 дня 5-7 классы плюс еще 3 дня 8-9 классы с общей учебной задачей и общим подведением итогов, но на разном материале и разном уровне сложности.
- г) Старшие школьники по желанию привлекаются к работе с младшими в качестве стажеров. При необходимости в рамках старшей ступени формируется профильный «педагогический класс».
- д) Результаты каждой сессии подлежат публикации. В результате сессии детско-взрослый коллектив выходит в коммуникативное взаимодействие с общественными деятелями, связанными с темой сессии: разработчиками учебников, учеными и т.п. Одновременно результаты сессий публикуются в сети инновационных школ на сайтах сети. В идеале должны быть созданы такие условия, чтобы все участники сессий участвовали в реальном общественно-значимом процессе.
- е) В межсессионный период систематически работает педагогическая мастерская, задачей которой является проработка педагогических проблем учителей и разработка деятельностного содержания образования на уровне учителей-участников «Вертикали».
- ж) Систематически работает диагностический психолого-педагогический семинар, на котором педагогический коллектив «Вертикали» с участием родителей рассматривает проблемы отдельных учащихся и разрабатывает план коллективных согласованных действий по решению выявленной проблемы.
- з) Ученики «Вертикали» обязательно принимают активное участие в традиционных образовательных соревнованиях: олимпиадах, конкурсах, фестивалях и т.п.
- и) Детско-взрослый коллектив «Вертикали» организует внеучебные культурные, спортивные и другие мероприятия.

Таким образом, реализуется целостный образовательный проект, который и получил в Мегроне название «Вертикаль». Работа над этим проектом не случайно начата загодя – эффективной подобная система может быть только в результате тщательной подготовки, подбора кадров, разработки учебных планов и так далее.

Ещё одной отличительной чертой новой школы станет особое внимание созданию школьникам условий для занятий спортом. На базе средней школы №9 планируется открыть региональный филиал московского центра образования «Самбо 70». Это уникальный центр воспитания, образования и профессиональной подготовки молодежи, имеющий представительства уже более, чем в 40 городах России. Среди

выпускников школ, совмещающих общее образование с серьёзной спортивной подготовкой – спортсмены и тренеры, военные и бизнесмены, юристы и экономисты. Список можно продолжить, но главное в другом. Можно с уверенностью сказать, что обучение в системе центров «Самбо 70» позволяет готовить настоящих профессионалов, ярких, сильных личностей, умеющих отстаивать свои принципы, здоровых телом и духом.

Приложение 15

Город Владимир: все лучшее – детям

Реализация национального проекта «Образование»

В целях реализации национального проекта «Образование» в г. Владимире создана достаточная нормативно-правовая база, гражданские институты активно участвовали в конкурсных проектах «Лучшие школы», «Лучшие учителя» как на этапе выдвижения конкурсантов, так и в экспертизе их деятельности. Впервые задачи и проблемы, стоящие перед педагогами, оказались в центре внимания городской общности. Следует отметить, что все образовательные учреждения и педагоги-победители муниципального этапа конкурса подтвердили свои достижения на региональном уровне.

За два года проведения муниципального конкурса «Лучшие школы г. Владимира» 13 общеобразовательных учреждениям-победителям и участникам конкурса выделено из муниципального бюджета 5,4 млн руб. на поощрение педагогических коллективов и укрепление материально-технической базы.

В 2007 г. впервые проведен городской конкурс «Детский сад года». Коллективам дошкольных общеобразовательных учреждений – победителям и участникам конкурса «Детский сад года» выделено из муниципального бюджета 575 тыс. руб. на поощрение педагогических коллективов, укрепление материально-технической базы.

В 2005-2007 гг. произошло серьезное обновление учебного оборудования в школах города. Все образовательные учреждения (48 школ) имеют доступ к ресурсам глобальной сети Интернет. Сегодня в школах г. Владимира на 1 компьютер приходится 37 учащихся (по России – 59 учащихся на 1 компьютер, в Москве – 22 учащихся). На базе городского информационно-методического центра состоялось открытие ресурсного центра. Это позволит значительно расширить подготовку педагогов по освоению новых информационных технологий, повысить уровень профессиональной компетентности педагогов.

В рамках проекта «Лучший учитель» в муниципальном этапе конкурса в 2006-2007 гг. приняли участие 78 педагогов образовательных учреждений. 35 педагогов города стали обладателями гранта в 100 тыс. руб. и 7 педагогов – лауреатами премии губернатора Владимирской области.

В рамках проекта «Одаренные дети» в 2006-2007 учебном году 17 учащихся школ г. Владимира удостоены премии Президента РФ.

Объем денежных средств, предусмотренных на реализацию приоритетного национального проекта «Образование», составляет за счет средств местного бюджета – 31285,7 тыс. руб.

В рамках проекта «Вознаграждение за классное руководство» за I полугодие 2007 г. выплачено 10,2 млн руб. (1235 классов-комплектов).

Сохранение ребенка в семье – главная задача семейной демографической политики. Образовательные учреждения города активно работают над созданием новых моделей взаимоотношений семьи и учреждений образования в рамках региональной программы «Педагогического сопровождения семейного воспитания на период 2006-2010 гг.».

Основы семьи и семейных отношений закладываются с детства. В 1996 г. по инициативе администрации г. Владимира в городе создано муниципальное учреждение дополнительного образования детей «Детский оздоровительно-образовательный центр», который организует просветительскую и профилактическую работу по программе «Семья: нравственность, культура, здоровье» для учащихся 7-11 классов общеобразовательных учреждений города.

Более 21000 учащихся в год, 7000 родителей, 1000 педагогов охвачены различными формами деятельности центра. Через центр организуется адресная помощь родителям и педагогам по различным направлениям:

- индивидуальное консультирование психологов, логопедов, психотерапевтов, юристов;
- педагогические лектории для родителей;
- проведение тренинговых занятий и организация досуговой деятельности;
- методическая поддержка семей, воспитывающих детей дошкольного возраста, по подготовке детей к посещению детского сада.

Укреплению связей с семьей содействуют психологи, социальные педагоги, ставки которых введены в штаты детских садов и школ города, всего в образовательных учреждениях 193 ставки.

Необходимо отметить, что за последние годы наметилась тенденция уменьшения числа родителей, лишенных родительских прав (2005 г. – 127 родителей лишены родительских прав, в 2006 г. – 103). Если совместная работа всех заинтересованных органов и учреждений по сохранению кровной семьи не дает позитивных результатов, то в таких случаях приходится лишать родительских прав родителей, а ребенку подбирать семью, заменяющую кровную (усыновление, опекунскую семью, семью приемных родителей).

Последние годы получила развитие новая форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – это институт приемной семьи. Оптимальной формой устройства осиротевших детей, является усыновление (удочерение), которое также растет за последние годы: в 2006 г. российскими гражданами было усыновлено 30 детей, а за прошедший период 2007 г. – 7 детей.

Администрация города принимает меры к обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа в возрасте до 23 лет. По состоянию на 01.01.2006 на очереди в отделе по учету и распределению жилья состояли 31 человек из числа бывших детей-сирот. В 2006-2007 гг. для данной категории лиц было приобретено 20 квартир.

Приложение 16

Жилищное строительство
в городе Хабаровске

В целях реализации *приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»* в городе приняты к реализации 5 программ, в т. ч.:

- накопительная схема ссудосберегательных строительных товариществ (СССТ);
- социальная ипотека;
- жилье для молодых;
- переселение из ветхого и аварийного жилищного фонда;
- высокоплотная малоэтажная застройка.

Разработаны и утверждены Правила землепользования и застройки, утверждена корректировка Генерального плана, актуализирована нормативная база по вопросам градостроительного зонирования, документов по планировке территорий, проведения публичных слушаний и торгов по земельным участкам.

В 2006 г. в городе введено 165,6 тыс.кв.м. жилья, или 0,29 кв.м на одного жителя в год. Этого объема явно недостаточно, необходимо в ближайшей перспективе поднимать планку ввода жилья до 0,5-0,6 кв.м на одного жителя.

Одним из основных сдерживающих факторов роста объемов жилищного строительства является отсутствие земельных участков, обустроенных коммунальной инфраструктурой, несовершенством механизмов привлечения частных инвестиционных и кредитных ресурсов в строительство и модернизацию инженерных сетей, а также обременительные для застройщика условия присоединения к системам коммунальной инфраструктуры.

Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой напрямую зависит от решения проблем предприятий и организаций коммунального комплекса по развитию и модернизации сетей и объектов тепло-, электро-, водоснабжения и канализации.

Общие затраты, необходимые на развитие и модернизацию сетей инженерно-технического обеспечения в г. Хабаровске ориентировочно составляют – 30,6 млрд руб., в том числе: на электроснабжение – 1 млрд руб.; на теплоснабжение – 8,2 млрд руб.; на водоснабжение и канализацию – 21,4 млрд руб.

На развитие и модернизацию сетей инженерно-технического обеспечения по программе развития до 2010 г. необходимы ежегодные капиталовложения около 4,5 млрд руб.

В настоящее время затраты Застройщика на строительство инженерной инфраструктуры варьируются от 5% до 30% от стоимости строительства. В среднем по Хабаровску они составляют 15-17%, и это не считая затрат на расселение ветхого и аварийного фонда, благоустройство и т.д. Все это отражается в конечном итоге на стоимости квадратного метра.

Наличие проблем в вопросах обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой требует совместных программно-целевых действий организаций коммунального комплекса, застройщиков, Правительства края, администрации города.

В процессе проработки вопроса участия г. Хабаровска в подпрограмме «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях

жилищного строительства» были обнаружены следующие «слабые» места:

- расчёт по кредиту начинается с момента его получения, а средства от данного «вложения» появятся от реализации построенного жилья через 1,5-3 года (проектирование, строительство);
- краткосрочное предоставление банковских и государственных гарантий, хотя сложившаяся практика показывает наибольшую эффективность так называемой «адресной» поддержки, когда осуществляется прямое финансирование реализации проектов бюджетами всех уровней, при условии контроля целевого использования данных средств.

Кроме этого, если в начале 2006 г. заемщиком по подпрограмме «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» могли выступать застройщики и организации коммунального комплекса (по Хабаровску муниципальное предприятие и строительный холдинг), то накануне проведения конкурсного отбора (11 сентября 2006 г.) Правительством РФ принято постановление «О внесении изменений в правила предоставления субсидий». Данное постановление внесло корректировку в механизм участия, а именно из числа участников реализации подпрограммы убрало застройщиков и организации ЖКХ, то есть круг получателей кредитных ресурсов замкнулся на субъекте РФ и органе местного самоуправления.

С целью изменения сложившейся ситуации необходима Федеральная программа, предусматривающая целевое выделение средств на модернизацию и развитие объектов инженерной инфраструктуры к новым площадкам, предназначенным для жилищного строительства.

Предлагается внести дополнение в раздел 4. Ресурсное обеспечение подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства», входящей в состав ФЦП «Жилище» на 2002-2010 гг., а именно: предусмотреть в 2007-2010 гг. безвозвратное целевое выделение денежных средств из федерального бюджета на модернизацию и строительство объектов коммунальной инфраструктуры к земельным участкам, предназначенным для жилищного строительства.

Отдельно считаю необходимым остановиться на программе переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

Результатом реализации программы стало строительство 121 квартиры в жилых домах по ул. Стрельникова, жилой дом по ул. Слободская-Шеронова. Общая жилая площадь квартир в этих домах составила: в 2004 г. 2,6 тыс. м², в 2005 г. 5,0 тыс. м². Начато строительство жилого дома по пер. Байкальскому (общая жилая площадь 12,3 тыс. м²) со сроком сдачи в 2007 г.

В данную программу за период с 2003 г. по октябрь 2006 г. было вложено целевых денежных средств: из федерального бюджета – 70 млн руб.; из краевого бюджета – 2 млн руб.; из городского бюджета – 141 млн руб.

С 2006 г. данная подпрограмма была исключена из ФЦП «Жилище», в связи с чем в 2006 г. финансовую нагрузку несет только бюджет г. Хабаровска.

Государству необходимо в полном объеме выполнять свои полномочия в ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда.

Приложение 17

Южский район: опыт решения демографической проблемы

Чем сегодня характеризуется социально-демографическая ситуация в Ивановской области и в Южском муниципальном районе конкретно?

Ивановская область – это типичное Нечерноземье, с брежневских времен поражающее явными приметам сельской деградации: массовым исходом селян в города, алкоголизмом среди остающихся в деревнях и, как следствие, с чрезвычайно низкой производительностью труда. В 1990-е гг. социально-экономические проблемы этого края резко обострились. Знаменитая ивановская текстильная промышленность почти полностью прекратила работу. Южский муниципальный район – один из беднейших районов депрессивной Ивановской области в 1997 г. оказался также на грани социального взрыва. К тому времени полностью прекратила работу Южская прядильно-ткацкая фабрика, главный работодатель района, развалилось большинство совхозов и колхозов, с серьезными перебоями работало все муниципальное хозяйство, и в особенности его социальная сфера.

Южский район расположен на юго-востоке Ивановской области и граничит с Владимирской и Нижегородской областями. Территория района занимает площадь 1341 кв.км. Численность населения составляет 28,7 тыс. чел., в том числе городского 15,3 тыс. чел., сельского 13,4 тыс. чел. Экономика Южского района характеризуется достаточно разнообразной структурой и традиционными предпосылками развития определенных отраслей: промышленности, народных промыслов, сельского хозяйства, торговли. Ведущую роль в промышленности района играют четыре отрасли: легкая, лесоперерабатывающая, пищевая промышленность, а также народные промыслы.

В настоящее время бюджет района в очень существенной степени (на 82%) зависит от дотаций с вышестоящих уровней управления, что не позволяет сформировать бюджет развития и не позволяет обеспечить серьезные качественные преобразования в социальной сфере района, в первую очередь – в уровне и качестве жизни населения, здравоохранении, образовании, культуре, молодежной политике.

За прошедшие пять лет дела в районе стали меняться к лучшему: частично возобновила работу ткацкая фабрика, открылись два новых предприятия по современной переработке торфа, местные хлебокомбинат и молокозавод также увеличили экономические обороты. Районный центр социального обслуживания населения занял первое место в Ивановской области, также областным лидером стал местный центр ремесел, в котором ведется обучение детей и взрослых семнадцати народным промыслам.

Пожалуй, самой любопытной составляющей этого успеха является почти полностью женский менеджмент и контроль за ситуацией в районе. Женщина в повседневной социально-экономической жизни России играет традиционно важную роль, но не при-

ходилось еще встречать такого района, где главы поселений, большинство заместителей, руководители предприятий и организаций были исключительно женщинами.

Отсутствие мужчин среди местного начальства низшего звена определяется социально-экономической ситуацией. Местные чиновники, врачи, учителя имеют стабильный, в настоящее время почти всегда аккуратно выплачиваемый, но очень маленький оклад. И мужчины, традиционно считающиеся главными добытчиками в российской семье, вынуждены искать более высоких заработков. В условиях современного Нечерноземья воспроизводится традиционная стратегия отходничества XIX века. Как двести лет назад скудный крестьянский надел не мог в течение года прокормить русскую семью и глава семейства подавался на заработки в города или сидел дома за домашними ремеслами, так и сейчас местные мужчины, которые не имеют возможности получить достойную оплату за свою официальную квалификацию в формальной сфере, отправляются плотничать в дачных ареалах крупных городов или занимаются столярной работой у себя на дому, в то время как их жены несут государственную и муниципальную службу за полусимволическую плату.

Население района в основном занято в трех местных отраслях – в легкой, лесоперерабатывающей, пищевой промышленности и, конечно, в народных промыслах: ведь знаменитый центр иконописи и лаковой миниатюры «Холуй» находится именно на территории Южского района. Муниципальное хозяйство Южи достаточно разнообразно. Оно состоит из 62 учреждений, в том числе 52 бюджетных, администрации, учреждений образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания. Южской администрацией был проведен опрос почти пятисот человек из различных групп населения с целью обеспечения реализации принципа широкого гражданского участия. Результаты опроса в обобщенном виде легли в основу местной стратегии, суть которой – повышение уровня доходов и качества жизни населения на основе активизации развития традиционной экономики и народных промыслов, услуг туристско-оздоровительного отдыха с одновременным улучшением социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

За последние пять лет социально-демографическая ситуация в Южском районе имеет устойчивую тенденцию к ухудшению. Так смертность в два раза опережает рождаемость. Население основной части сельских поселений стареет и вымирает. Так, в деревне Изотино Холуйского сельского поселения на сегодня число жителей: около 250, из них в возрасте до 30 лет – около 30, около 60 в возрасте до 55 лет, остальные почти 45% – 60 лет и старше.

Типичные для района проблемы и факторы ухудшения социально-демографической ситуации:

- Село вымирает: закрыт детский садик (сокращение групп, было до 30 детишек в смешанной группе), старение: молодежь уезжает (нет рабочих мест). Остаются одни старики.
- Отсутствие работы: колхоз развалился, осталась ферма, на которой работает человек 17 (5 мужиков и женщины-доярки); часть селян – мужиков работают в Снегирево на пилораме (на разовых, черновых работах получают 50 р. и то, если заплатят).

- Потеря смысла жизни: проблема выживания, содержания собственного подворья (корова-кормилица: корма, уход), а мужики спиваются, помощи никакой (нет работы, запой – выход).

- Закрытие школы планируется: средняя – 9 классов (в настоящее время около 30 учеников всего).

Даже в этих формальных характеристиках, вырисовывалась довольно тревожная картина. Во всех селениях произошел спад производства в сравнении с советским временем. Во всех – смертность превышает рождаемость. Во всех – ощущается тяжесть экономической депрессии и связанных с ней проблем безработицы и алкоголизма.

Молодежь вынуждена уезжать в Иваново и в другие города Центральной части России. Только за последние пять лет закрылись около 10 школ и детских садов из-за отсутствия детей в поселениях. Численность населения Южского района неукротимо снижается. Этот показатель не улучшается и за счет миграции. Пока эмиграция опережает по всем показателям.

В этих условиях администрацией района принимаются конкретные шаги по оздоровлению социально-демографической ситуации.

Российские регионы, разрабатывающие стратегии социально-экономического развития, могут опираться на одну из трех моделей экономики: ресурсная экономика, экономика знаний и экономика ценностей. В ходе исторического развития сложился уникальный функциональный тип МО «Южский район» – природно-заповедная территория для проживания людей и развития традиционных производств и промыслов, основанных на местном сырье и исторических традициях. Поэтому, говоря о перспективах социально-экономического развития Южского района и оздоровления существующей социально-демографической ситуации, необходим новый подход к разработке программ комплексного территориального развития и формирования местного патриотизма.

Южский район не располагает на сегодня природными ископаемыми и конкурентоспособной промышленностью. Не располагает он и потенциалом инновационного высокотехнологичного развития. Но, Южский район сегодня располагает уникальными возможностями для ролевого позиционирования в актуальных социокультурных, социальных и политических процессах. Он может играть в этих процессах стратегическую роль, и эта роль может стать тягловой силой социально-экономического развития района. В основу программы положена модель «экономики ценностей», в которой ведущую роль играют нематериальные активы (бренд, «паломнический капитал» и т.п.).

Разрабатывая стратегию развития Южского района – вотчины князей Пожарских и родины Дмитрия Пожарского, Администрация района руководствуется принципом, сформулированным Томасом Гэдем: современная экономика, чтобы быть успешной, должна фокусироваться не столько на бизнесе, сколько на роли, которую она играет. Разработанная при поддержке Государственной Думы ФС РФ, Общероссийского общественного Совета по вопросам качества жизни граждан РФ Концепция социально-экономического развития района до 2012 г. основывается на определении и институализации стратегической и захватывающей воображение

контрагентов (клиентов, партнеров-инвесторов, общест­венности и пр.) роли района в реституции важ­нейших символов нашего национального и гражда­нского самосознания, связанных с событиями 1611-1612 годов, датой 4 ноября, завершением великой смуты и восстановлением основ российской государ­ственности. Администрация района основывается на предположении, что эта роль сегодня востребова­на, релевантна потребностям власти, элит и потреб­ностям нашего гражданского самосознания.

Южский район располагает сегодня уникаль­ными социокультурными ресурсами и возможностями для ролевого и ценностного позиционирования и развития территории на основе экономики ценнос­тей, связанной с возрождением важнейших симво­лов нашего национального и гражданского самосоз­нания и восстановлением основ российской государ­ственности.

В мае 2006 г. для разработки и реализации Про­граммы в районе при главе создан Общественный Со­вет по социально-экономическому развитию района. При активном участии администрации, депутатов области и района, сельских поселений, членов Обще­ственного Совета и экспертов разрабатывается комплексная Программа развития района. Основой Программы развития района до 2012 г. – г. праздни­кования 400-летия начала славного похода народного ополчения Д.Пожарского, положившего начало освобож­дению и возрождению государственности России и гражданского патриотизма и являются уникальные социокультурные ресурсы. Программа призвана воскресить в памяти светлый образ князя Дмитрия Пожарского, символа веры, чести и пре­данности. И от участия каждого жителя района в общем правом деле зависит всеобщий успех. Именно в здешних краях находится родовая вотчина князей Пожарских, и именно район должен стать централь­ным звеном во всеобщей цепи объединения и воз­рождения края.

Важным условием реализации программы и ро­левого позиционирования является кластеризация экономики. В чем она заключается? Нужно интегри­ровать в индустрию, обеспечивающую (реализую­щую) стратегическую роль Южского района, наибо­лее значимые возможности ценностного позициони­рования района, такие, как: народные промыслы, православные святыни, культурно-исторические ре­сурсы, связанные с именами князей Стародубских-Ряполовских, Гончаровых, А.П.Чехова, именитых промышленников-патриотов, а также природу, эко­логию, физическое и нравственное здоровье. Все эти аспекты должны найти выражение в панели инстру­ментов бренда – ценностях, индивидуальности, ле­гендах, ассоциациях и пр.

Уже сегодня можно говорить о первых шагах по­ложивших начало реализации стратегии развития района. При участии администрации и Совета депу­татов, общест­венности района, представителей Рус­ской Православной Церкви и инициативных деловых кругов учрежден «Фонд памяти спасителя отечества Российского князя Дмитрия Пожарского «Едине­ние». Важнейшими задачами и направлениями дея­тельности Фонда уже в 2006 г. являются: формиро­вание представительного Попечительского совета; инициатива восстановления усадьбы Д.Пожарского и Борковской пустыни как мемориального комплек­са верности Отечеству; проработка возможностей

организации в Юже стратегических мероприятий, отражающих ролевое позиционирование и бренд района; обеспечение поддержки деятельности Фон­да (стратегической роли и бренда района) населени­ем, деловыми и интеллектуальными элитами Юж­ского района; участие Фонда в мероприятиях 4 нояб­ря и Тихвинской ярмарке.

Чрезвычайно важно создать в районе приличную транспортную инфраструктуру (дороги и дорожное хозяйство, дорожный сервис). Только тогда при ре­ализации программы и бренда в районе появится транзитный поток туристов. Нужно построить (ре­конструировать) около 150-200 км автомобильных дорог, соединяющих Холуй, Южу, Мугреево-Ни­кольское, наиболее привлекательные озера. Это ста­ло сегодня основным предметом взаимоотношений с областью и федеральным центром, на это нужны деньги из областного и федерального бюджетов.

Важным направлением является и привлечение инвестиций в «индустрию сервиса» Южского райо­на (гостиницы и иные места размещения, включая конференц-зал для проведения форумов, фестива­лей, ярмарок и т.п., питание, развлекательно-позна­вательные учреждения). И, наконец, разработка и реализация «дорожной карты» кластеризации райо­на – выстраивания бизнеса вокруг бренда и страте­гической роли, для чего и был создан при Админист­рации района Общественный Совет по стратегии со­циально-экономического развития района с участи­ем бизнеса, депутатов и референтных представите­лей общест­венности и СМИ.

Величина муниципального бюджета, способ­ность органов самоуправления формировать его, ис­пользуя прежде всего местные источники, – вот главный критерий успешности функционирования местного самоуправления. От степени свободы в формировании местного бюджета зависит и органи­зационная структура муниципалитетов, состояние социально-демографической ситуации и качества жизни населения – главного критерия благополучия местных сообществ.

Говоря о перспективах социально-экономичес­кого развития Южского района и оздоровления су­ществуемой социально-демографической ситуации мы, пришли к пониманию необходимости разработ­ки и реализации программ комплексного территори­ального развития и формирования местного патриотизма. Только комплексные программы развития территорий муниципалитетов, поддержка их на региональном и федеральном уровнях способны улучшить ситуацию в социальной сфере и дать возмож­ность повысить качество жизни населения, а как следствие – изменить к лучшему тенденции в соци­ально-демографической ситуации.

Приложение 18

Муниципальные социальные стандарты
Нижевартовска

В целях осуществления дополнительных мер со­циальной поддержки и социальной помощи для от­дельных категорий граждан, руководствуясь пунк­том 5 статьи 20 и пунктом 2 статьи 53 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принци­пах организации местного самоуправления в Рос­сийской Федерации», учитывая отсутствие феде­

ральных и окружных нормативных правовых актов, устанавливающих методику разработки муниципальных минимальных социальных стандартов:

1. Считать муниципальными минимальными социальными стандартами на 2006 г. нормативы согласно приложению.
2. Обеспечить применение установленных муниципальных минимальных социальных стандартов в 2006 г.
3. Контроль за выполнением постановления возложить на заместителей Главы города по курируемым направлениям деятельности.

Муниципальные минимальные социальные стандарты (нормативы) на 2006 г.:

В области образования:

Размер родительской платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях города (в % от утвержденной стоимости питания на 1 воспитанника в день):

- для всех категорий детей, кроме льготно – 90%;
- для льготной категории – 65%;
- малообеспеченным семьям, где среднемесячный доход на одного члена семьи ниже месячного минимального прожиточного уровня – 65%;
- работникам муниципальных учреждений города, относящимся к категории младшего обслуживающего персонала – 45%;
- родителям, имеющих трёх и более несовершеннолетних детей – 45%;
- родителям, принявшим участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС; родителям, переселённым из районов, подвергшихся радиоактивному заражению – 45%;
- родителям, получившим или перенёсшим лучевую болезнь или другие заболевания, связанные с лучевой нагрузкой – 45%;
- родителям, имеющим I или II группу инвалидности, родителям-инвалидам детства, если один родитель-инвалид и ребёнок воспитывается в полной семье – 45%;
- родителям, зачисленным в образовательные учреждения на дневную форму обучения, если один родитель-студент – 45%.

В области здравоохранения:

Размер адресной социальной помощи (в натуральной форме) в виде предоставления комплекта для новорожденных (в расчете на 1 ребенка) – 1 комплект.

В области жилищно-коммунального хозяйства:

1. Размер максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и норматив потребления коммунальных услуг в совокупном доходе семьи – 15%.
2. Учётная норма площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма на 1 человека – 15 кв. м.
3. Норма предоставления площади жилого помещения в муниципальном жилищном фонде по договору социального найма – 18 кв. м.
4. Размер среднемесячного дохода и стоимости подлежащего налогообложению имущества, для признания граждан малоимущими и предоставления им жилых помещений по договору социального найма (при условии одновременного соблюдения двух показателей):

- среднемесячный доход на каждого члена семьи (одиноко проживающего гражданина) в размере, не превышающем минимальный прожиточный уровень на душу населения, официально установленный в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре;
- стоимость находящегося в собственности и подлежащего налогообложению движимого и недвижимого имущества на каждого члена семьи (одиноко проживающего гражданина) в размере, не превышающем пятнадцатикратную стоимость 1 кв.м общей площади жилья (с крупнопанельными ограждающими и несущими конструкциями зданий), установленную Правительством Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

Приложение 19

Национальные проекты-в действии:
в Фурмановском районе берегут людей

Интервью заместителя главы администрации Фурмановского муниципального района Ивановской области В.Ф.Лазарева

– *Владимир Федорович, в мае было принято постановление о создании комиссии по вопросам демографии при главе администрации Фурмановского муниципального района. Чем было вызвано это решение?*

– Демографическая ситуация вызывает сегодня особую озабоченность и требует самого серьезного внимания. На начало текущего года население Фурмановского района составляло 44,9 тыс. человек, в том числе 37,8 тыс. - это городское население; 7,1 тыс. человек – сельские жители. В 2006 г. в районе были приняты и в настоящее время реализуются долгосрочные муниципальные программы социального характера: «Программа развития здравоохранения Фурмановского муниципального района» на 2006-2009 гг.; «Развитие системы образования Фурмановского муниципального района на 2007-2010 гг.»; «Молодёжь Фурмановского муниципального района на 2007-2010 гг.»; «Развитие физической культуры и спорта в Фурмановском муниципальном районе» на 2007-2010 гг.; «Развитие футбола как массового вида спорта в Фурмановском муниципальном районе» на 2007-2010 гг.

В марте текущего года районным Советом утверждена муниципальная программа «Обеспечение жильем молодых семей в Фурмановском муниципальном районе на 2007-2010 гг.», согласно которой за четыре года должны получить жилье 18 молодых семей. В мае районный Совет принял решение об увеличении финансирования данной программы из муниципального бюджета, таким образом, в нынешнем году оно составит 108,8 тыс. руб.

Кроме того, к реализации в 2007 г. утверждены целевые муниципальные социальные программы: «Милосердие» с объемом финансирования 270 тыс. руб.; «Социальная защита» – 170 тыс. руб. В рамках последней за три месяца была оказана материальная помощь семи семьям с детьми (на 18,8 тыс. руб.), 16-ти гражданам старшего возраста (на 35,65 тыс. руб.), семи инвалидам (на 14,7 тыс.руб.).

Принята целевая муниципальная социальная программа «Семья солдата», по которой предусмотрены расходы в сумме 150 тыс. руб. В частности эта программа направлена на оказание материальной

поддержки семьям военнослужащих, погибших, а также получивших ранения при исполнении воинского долга. Она включает предоставление семьям ветеранов боевых действий льгот по оплате за пребывание ребенка в детском саду.

В 2006 г. на социальные программы районным бюджетом было выделено 133,6 тыс. руб., а в нынешнем году, соответственно, – на 456,4 тыс. руб. больше.

Конечной своей целью все названные программы преследуют достижение позитивных демографических показателей.

– *Достаточное финансовое обеспечение всех проектов и запланированных мероприятий имеет основополагающее значение. Но, думается, необходимо позаботиться не только о материальной стороне вопроса, но и духовной – о создании положительного морально-психологического климата в обществе, о формировании здоровых семейных отношений...*

– И основы этого, несомненно, должны закладываться в наших согражданах с самого юного возраста. На наш взгляд такой подход обеспечивает система работы городской медико-педагогической школы (МПШ) по воспитанию у старшеклассников правильного, в самом полном понимании этого слова, осознанного и грамотного восприятия семейных отношений и будущей самостоятельной взрослой жизни.

Программы обучения в МПШ предназначены для учащихся с 7-го по 11-ый классы и частично-воспитанников профессиональных лицеев.

Основными разделами курса «Подготовка к семейной жизни» являются: «Наркология» – о профилактике злоупотребления психо-активными веществами (для учащихся 7-11 классов) и «Венерология», где рассматриваются вопросы профилактики ВИЧ/СПИДа. Отдельно для юношей 11-х классов организуются беседы об «ответственности мужчины за здоровье его будущей семьи». Также в рамках программы проводятся занятия по гигиене пола, психологии, педагогике, культурологии, праву. По ряду тем школа располагает видеоматериалами для организации просмотров и последующего обсуждения.

Занятия в школе ведут врачи: нарколог, гинеколог, венеролог, педиатр; педагоги-психологи, преподаватели основ правовых знаний, специалисты Центра занятости населения и так далее.

Поскольку помимо названных программ медико-педагогическая школа во взаимодействии с Центром занятости населения ведет системную профориентационную работу, для учащихся подготовлен специальный соответствующий курс, включающий в себя различные темы, начиная от «Мира профессий» – для семиклассников и заканчивая «Ситуацией на рынке труда» – для старших школьников.

В течение 2006-2007 учебного года занятия в медико-педагогической школе посещали 1695 молодых фурмановцев. «Общий стаж» работы МПШ – 15 лет и в целом за этот период обучение здесь прошли 25,2 тыс. человек. Большинство из них сейчас сами являются родителями, и, думается, основы знаний, полученные ими в МПШ, оказались очень полезными при вступлении во взрослую самостоятельную жизнь и при создании собственных семей.

– *Основы правильного воспитания и поведения закладываются именно в семье и, конечно, школе, поэтому между педагогами и родителями должно*

быть установлено тесное сотрудничество, ведь перед ними стоит общая задача: обеспечить формирование здорового образа жизни, достижение образовательных и воспитательных целей. Все это в определенной мере связано с демографической ситуацией. Расскажите, пожалуйста, о том, какая работа проводится у нас в данном направлении в сфере образования?

– Действительно, этим вопросам мы придаем большое значение. По сути, сформирована разновозрастная система работы с родителями: созданы и работают советы и комитеты родительской общности в дошкольных и школьных учреждениях, уже пять лет действует городской совет родительской общности.

В стадии формирования общественный совет опекунов, который, несомненно, нужен, так как в районе 158 детей находятся под опекой и 42 ребенка – на патронатном воспитании. Практически потенциальный актив совета уже работает. В этом заслуга работников отдела опеки и попечительства, второй год действующего в структуре районной администрации.

В целях укрепления связей с образовательными учреждениями, повышения ответственности родителей за воспитание детей дважды в год мы проводим городские родительские собрания: одно с родителями дошкольников; второе – с родителями детей школьного возраста.

Также не могу не сказать о мерах, положительно влияющих на демографическую ситуацию. Так, в 2006 г. из местного бюджета было направлено и освоено 4,5 млн руб. на обеспечение безопасных условий, в которых пребывают дети в период посещения ими муниципальных образовательных учреждений. С прошлого года местный бюджет выделяет средства на предоставление бесплатного школьного питания детям из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Вначале сумма составляла 100 тыс. руб., а в 2007 г. – уже 201,6 тыс. руб., то есть в течение учебного года бесплатные мини-завтраки предоставляются 126 юным фурмановцам.

В течение ряда лет на базе детского сада в селе Дуляпино работает социальная группа для ребятшек из малообеспеченных семей. За счет местного бюджета родителям предоставляются льготы по оплате за пребывание их детей в саду. За три года этой льготой пользовались 23 семьи, в которых воспитываются 29 детей.

В нынешнем году, с учетом специфики ситуации, в мае-июне было принято решение на 156,4 тыс. руб. увеличить финансирование из местного бюджета летней детской оздоровительной кампании, таким образом, в целом оно составит 512,9 тыс. руб.

При всем этом нельзя не сказать о существующих проблемах. Прежде всего, мы сегодня не можем в полной мере удовлетворить потребность в детских садах. В очереди на получение места в детском садике, а информация об этом размещена на сайте отдела образования, стоят 467 семей. В предстоящем учебном году мы сможем удовлетворить лишь половину заявлений.

В настоящее время изыскан один миллион руб. на проведение технического обследования здания, где ранее располагался территориальный центр социального обслуживания населения, и изготовление проектно-сметной документации на реконструкцию

этого помещения под детский сад. Затем предстоят собственно работы по реконструкции. Это позволит несколько снизить остроту проблемы.

– Владимир Федорович, одна из главных задач, которую стараются решить сегодня органы власти на всех уровнях, является охрана здоровья наших сограждан. Конечно, это требует значительных финансовых средств, причем не только поступающих в рамках соответствующего национального проекта, но и направляемых из местных бюджетов. Что конкретно сделано в нашем районе?

– В первую очередь необходимы существенные вложения для укрепления материально-технической базы учреждений здравоохранения. В минувшем году был проведен ремонт медицинских корпусов и сетей коммуникаций в детской соматической больнице – 500 тыс. руб., в инфекционной больнице – 500 тыс. руб., в хирургическом корпусе – 900 тыс. руб., в Дуляпинской участковой больнице – 580 тыс. руб.

С января 2007 г., в целях сохранения возможности круглосуточного оказания медицинской помощи населению и социальной поддержки граждан, на базе Дуляпинской больницы открыто отделение сестринского ухода на 10 круглосуточных коек. Для его функционирования из местного бюджета выделен 1 млн руб. За первый квартал здесь было проведено лечение 37 человек.

В текущем году завершаются работы по реконструкции здания бывшей прачечной детской соматической больницы под межбольничную санитарно-бактериологическую лабораторию. За 2006-2007 гг. на этом объекте должны быть освоены 6,8 млн руб. Пуск лаборатории в работу позволит сократить сроки диагностирования заболеваний, а значит повысить эффективность оказания медицинской помощи нашим землякам.

Ведется ремонт третьего этажа стационара детской соматической больницы. Изготовлена проектно-сметная документация на ремонт кровли поликлиники №1.

В настоящее время выполнены работы по изготовлению документации на реконструкцию наружных сетей электроснабжения ЦРБ. Реализация этого проекта позволит увеличить надежность энергообеспечения больничных корпусов, в которых расположены реанимационное, хирургическое, терапевтическое и гинекологическое отделения. В работе находится предпроектная документация на пристройку к терапевтическому корпусу акушерского отделения на 30 коек.

В целом объем финансирования учреждений здравоохранения из средств местного бюджета за 2006 г. составил 29 млн 993 тыс. руб., на текущий год на эти цели выделено 36 млн 85 тыс. руб., что на 6 млн или на 20,3 % больше уровня предшествующего года.

Конечно, в сфере здравоохранения нужно решить еще немало проблем, но главное – первые конкретные шаги уже сделаны, и работа будет планомерно продолжаться. Хочется надеяться, что постепенно ситуацию удастся исправить, дабы фурмановцы могли получать качественные и своевременные медицинские услуги.

– Все это не может не радовать, хотя, учитывая, как долго наши лечебные учреждения не получали достаточных средств, потребуются немало времени, чтобы наверстать упущенное. В связи с этим еще один вопрос. Одними из главных показателей социально-экономического положения любого регио-

на, отдельного города или района является как раз данные об уровне заболеваемости населения, рождаемости и смертности. На протяжении многих лет эта статистика у нас была крайне тревожной. Изменилось ли что в настоящее время?

– Последние цифры свидетельствуют о том, что при пока еще неблагоприятном в целом соотношении рождаемости и смертности, наметились позитивные тенденции: в 2006 г. (по сравнению с 2005 г.) показатель смертности снизился на 12,6%, а рождаемости – вырос на 6,9%.

Из общего числа новорожденных 66,3% – первенцы в семье, 26,9% детей – это второй ребенок.

В марте 2007 г. в Управлении Пенсионного фонда РФ по Фурмановскому району главой районной администрации А.И. Смирновым были торжественно вручены первые Сертификаты на «Материнский капитал». При торжественном вручении сертификатов 11-го июня – на Дне города и района-присутствовали заместитель Председателя Правительства Ивановской области С.А. Пахомов и Почетный гражданин нашего города А.Д. Фурманов. В настоящее время эти документы получили 20 фурмановских семей.

Что касается статистики браков и разводов, в 2006 г. по сравнению с 2005 г. число заключенных браков увеличилось на 17,2%, на 2% сократилось количество разводов.

В текущем году уровень рождаемости и смертности оставался близким к показателям пяти месяцев прошлого года, а вот количество браков возросло на 47,7% при увеличении разводов лишь на 7,4%.

В городе и районе соответствующие службы стараются вести активную работу с семьями, особенно с молодыми, оказывать им поддержку в решении трудных ситуаций, возрождать семейные традиции.

– Давайте поговорим об этом немного подробнее.

– Работа с молодыми семьями является одним из направлений в деятельности комитета по работе с молодежью администрации Фурмановского муниципального района. Здесь предусмотрено обеспечение молодоженов информационными и методическими материалами, привлечение молодых семей к участию в областных, межрегиональных, российских конкурсах, выставках, фестивалях, слётах. Вошло в практику проведение фестивалей-конкурсов молодых родителей, фестивалей семейного творчества, конкурса «Радуга любви», организация научно-практических семинаров, конференций по проблемам молодых семей, проведение акций, направленных на пропаганду семейных ценностей.

На базе комитета по работе с молодёжью действуют два клуба молодых семей «Аистёнок» и «Радуга любви». Основными направлениями их деятельности являются просветительская работа, организация и вовлечение молодых семей в совместные мероприятия, пропаганда семейного воспитания детей и здорового образа жизни.

Очень много мероприятий проводят сотрудники Фурмановского ЗАГСа. Наряду с традиционными формами работы, они организуют встречи с молодыми семьями и супружескими парами с различным стажем совместной жизни. В целях повышения внимания к роли семьи в жизни общества проводятся торжественные регистрации заключения брака, приуроченные к праздничным датам – Дню молодежи, международному Дню семьи, Дню Победы. На торжественных регистрациях в этих случаях присут-

ствуют Почетные Граждане города и района, ветераны Великой Отечественной войны, представители администрации муниципального района.

Во взаимодействии с отделами администрации, учреждениями культуры, при содействии ассоциации предпринимателей сотрудниками ЗАГСа проводятся различные мероприятия, направленные на повышение статуса семьи и пропаганду семейных ценностей. Среди них: праздники «серебряной, золотой свадьбы», конкурсы отцов, вечера с участием семейных пар с различным стажем супружеской жизни по номинациям: «семейное долголетие», «семейное воспитание», «семейная гармония», «семейное творчество». Уже несколько раз торжественная регистрация рождения ребенка проводилась непосредственно на базе акушерского отделения центральной районной больницы. Все это находит широкое отражение в местных средствах массовой информации и вызывает немало откликов фурмановцев.

– В разговоре о социальной обстановке в городе и районе нельзя не остановиться на вопросе о ситуации с занятостью населения.

- Администрация Фурмановского муниципального района считает очень важным осуществление пос-

тоянного взаимодействия со службой занятости населения, а также направление средств местного бюджета на решение задач трудоустройства населения. За период с 2005 по 2007 гг. общее финансирование программ содействия занятости граждан увеличилось с 401,2 до 812,8 тыс. руб., то есть двукратно.

Мы понимаем, что это не снимает проблему трудовой неустроенности, поскольку уровень регистрируемой безработицы по итогам первого квартала текущего года составил 1,5%. Но органы власти и соответствующие службы предпринимают все необходимые меры. Это для нас одна из важнейших задач наряду с задачей создания инвестиционной привлекательности района.

Недавно созданная комиссия по вопросам демографии будет анализировать ситуацию на межведомственном уровне и выработать предложения по наиболее эффективному решению проблем, имеющих место в нашем муниципальном районе.

Источник: Газета «Новая жизнь» Фурмановского муниципального района, № 55 от 17 июля 2007 г.

Приложения к главе 3

«Повышение эффективности управления муниципальными финансами»

Приложение 1

Город Шарыпово:
градообразующие предприятия без города

Общие сведения о муниципальном образовании

Шарыпово – один из наиболее молодых городов Сибири, он был образован на месте села Шарыповское в 1981 г., в связи с началом строительства объектов Канско-Ачинского топливно-энергетического комплекса (КАТЭК). Город расположен в юго-западной части Красноярского края, в 365 километрах от краевого центра. В состав Шарыпово входят поселки Горячегорск и Дубинино. Среднегодовая численность постоянного населения составляет порядка 52 тыс. человек.

Формирование справедливых межбюджетных отношений

Бюджетные полномочия, возложенные на органы местного самоуправления г. Шарыпово, обеспечены собственными доходами муниципального образования на 50%. На оставшиеся 50% МО получает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджета из бюджета Красноярского края. Основными причинами низкой доли собственных доходов в доходной части бюджета города можно обозначить две.

Первая из них: в исторически сложившиеся с момента основания города границы не попали основные градообразующие предприятия Шарыпово: филиал «Березовская ГРЭС» ОАО «Четвертая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» и филиал ОАО «СУЭК – Красноярск» «Разрез Березовский-1». Березовская ГРЭС имеет установленную мощность 1500 мегаватт, добыча угля на разрезе Березовский составляет порядка 5,5 миллиардов тонн ежегодно. Именно строительство этих достаточно крупных предприятий для получения дешевой электроэнергии из углей Канско-Ачинского угольного бассейна послужило причиной того, что в 1981 г. на месте села Шарыпово началось строительство города. На сегодня 98% работающих на этих предприятиях людей проживают в г. Шарыпово. Однако в момент строительства в 80-х гг. эти предприятия из экологических соображений оказались вынесены за черту города и теперь находятся на землях отдельного МО – Шарыповского района. В результате, в соответствии с Налоговым Кодексом, уплата налога на доходы физических лиц (НДФЛ) происходит не по месту проживания физических лиц (г. Шарыпово), а по месту регистрации предприятия-налогового агента (Шарыповский район). В итоге подавляющее число работников предприятий пользуются всей социальной инфраструктурой в г. Шарыпово, а НДФЛ и иные, полагающиеся местному бюджету платежи с

деятельности предприятий, поступают в бюджеты другого МО.

Но даже при решении каким-то образом проблемы территориальной расположенности данных предприятий ситуацию усугубляет вторая проблема – то, что в последние годы в результате реформирования угольной и энергетической отраслей страны оба градообразующих предприятия были преобразованы в филиалы крупных компаний федерального уровня, зарегистрированных в г. Сугрут (ОАО «ОГК-4») и Москва (ОАО «СУЭК»). Такой же процесс произошел и с еще более чем 30 предприятиями, расположенными уже непосредственно на территории города (подразделениями РЖД, «Сибирь Телеком», «Красноярскэнерго», предприятий строительного комплекса и других). И опять же в соответствии с Налоговым Кодексом, структурные подразделения (филиалы) предприятий-плательщиков налога на прибыль уплачивают налог не по месту их нахождения (г. Шарыпово или Шарыповский район), а по месту нахождения головного предприятия.

Как результат сложения двух вышеназванных причин – с 2002 г., когда все вышеперечисленные предприятия являлись плательщиками в местный бюджет, доля собственных доходов городского бюджета снизилась с 53 % до 20% (в 2006 г.). То есть за 4 года произошло снижение более, чем на 30%. И это ни в коей мере не зависело от эффективности или неэффективности работы самого органа муниципального самоуправления! В то же время за этот же период расходные обязательства городского бюджета выросли на 219, 7 миллиона рублей, что составляет 53% к уровню 2002 г.

Повторимся, что администрация Красноярского края не остается безучастной к данной проблеме. Город получает дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и дотации на сбалансированность бюджета из бюджета Красноярского края. В Шарыпово реализуются приоритетные национальные проекты, многие из программ, причисленных к краевым социальным приоритетам. Основным направлением в разработанной в МО программе социально-экономического развития является развитие на его территории предприятий малого и среднего бизнеса, взамен утраченных крупных промышленных предприятий. Однако, может быть, и справедливо, но предприятия малого и среднего бизнеса, пользуясь законными льготами в виде упрощенной системы налогообложения, в последние годы также значительно снизили свои платежи. Таким образом, в реальности они достаточно нескоро смогут даже просто возместить понесенные городским бюджетом потери. Поэтому мы согласны с тем, что увеличение отчислений налогов, зачисляемых в местный бюджет, может значительно стимулировать заинтересованность органов местного самоуправления в экономии

ческом развитии территории. А при существующей схеме распределения налоговых платежей по уровням бюджетов, органам местного самоуправления даже выгоднее получать субсидии и дотации из бюджетов других уровней, чем стимулировать деловую активность на своей территории. И в конце концов, дело здесь не только в полномочиях органов МСУ. Сейчас в Красноярском крае, в результате больших усилий администрации края во главе с губернатором А.Г. Хлопониним, начата реализация масштабных экономических проектов: развитие Нижнего Приангарья, строительство Богучанской ГЭС, возведение предприятий алюминиевой и лесоперерабатывающей промышленности. Компании-владельцы градообразующих предприятий – ОАО «Четвертая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» и ОАО «Сибирская угольная энергетическая компания» – заявляют о том, что разворачивают процессы инвестирования в развитие Березовской ГРЭС и разреза Березовский-1. Но разве не парадоксально, что население города, имеющего в качестве градообразующих крупные предприятия, даже в случае их экономического роста, оказывается в значительной мере отчуждено от возможных позитивных последствий этого роста? И в реальности благополучие города зиждется на «нахлебничестве» на труде других структур, финансирующих донорский бюджет Красноярского края? Хотя трудности, сопутствующие переходному периоду и повышению эффективности работы градообразующих предприятий (существенное сокращение персонала, передача на муниципальный уровень многих социальных объектов, ранее содержавшихся за счет предприятий, вынужденная работа вахтовым методом за пределами города, из-за чего значительно страдает семейный уклад и дети фактически воспитываются матерями в одиночку) ударили по шарыповцам в полной мере!

Повышение эффективности управления общественными финансами: бюджеты, ориентированные на конечный результат

Существенной проблемой в данном направлении работы является то, что отсутствуют внятные стандарты качества предоставления бюджетных услуг в области здравоохранения, образования и социальной политики, а также отсутствуют единые показатели (критерии) по отраслям экономики, отражающие требуемый конечный результат. Например, работа учреждений здравоохранения финансируется через ФОМС и из бюджета муниципального образования. На муниципальном образовании лежит обязанность финансировать коммунальные платежи и другие расходы по содержанию помещений, на ФОМС – оказание медицинских услуг, выплата заработной платы персоналу, приобретение медикаментов и продуктов питания для больных. Каким образом и по каким критериям в конечном результате – улучшении показателей состояния здоровья граждан, снижении заболеваемости и смертности и так далее – должны быть отражены и оценены расходы, которые несет муниципальное образование на содержание помещений медицинских учреждений? Аналогичная ситуация складывается и в области образования: из городского бюджета финансируется содержание школ, а административный и педагогический персонал, оказывающий образовательные услуги содержится за счет субвенций бюджета Крас-

ноярского края. Каким образом и в чем будет выражаться конечный результат здесь? Считаем, что для того, чтобы бы сделать работу в данном направлении более эффективной, в данной ситуации необходимо:

- законодательно принять Положение о формализованной методике оценки результативности и эффективности расходов бюджета, а также Порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг стандартам;
- разработать и принять концепцию кадровой политики, так как не проведено обучение и повышение квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления и специалистов отраслей экономики по формированию своих расходов (бюджетов), ориентированных на конечный результат.

Приложение 2

Работа с землей – условие повышения доходов местного бюджета

Хабаровск располагается на площади 38 650 га. Правобережье занимает 22 706 га, левый берег – 8 200 га, зеркало реки Амур – 7 743,9, из них земли: общего пользования – 9 217,9 га; используемые на праве аренды – 4 319 га; используемые на праве постоянного (бессрочного) пользования – 3 839,6 га; находящиеся в собственности у юридических лиц и граждан – 464,2 га.

С 1998 г. администрация города стала наводить порядок в вопросах землепользования. Проведена полная инвентаризация земель города; разработаны местные нормативные документы в соответствии с федеральным земельным и гражданским законодательством; создана автоматизированная система учета землепользования города, в которой накапливаются данные о землепользователях, землевладельцах, данные инвентаризации и разграничения земли, а также учет и контроль по поступлению платежей. В работе используется программный комплекс «СА-УМИ».

За 7 лет количество учтенных земельных участков и оформивших землепользование, в соответствии с законодательством, увеличилось в десятки раз. Для примера, в 2000 г. контроль за использованием земель осуществлялся только с площади 5 995 га (что составляет только 26% от площади правобережья города). На сегодняшний день можно сказать, что земли города учтены полностью.

Как следствие, возросло и количество денежных средств, поступающих в бюджеты города и края: земельный налог увеличился в 7,7 раза, арендная плата – в 3,3 раза.

С 2002 г. (согласно Земельному Кодексу РФ) в городе продаются земельные участки в собственность. Сумма средств, поступивших от продажи земельных участков, за прошедшие 5 лет увеличилась в 11 раз и составила 19,7 млн руб. По состоянию на 01.01.07 продано 209 земельных участков в собственность, общая площадь которых составляет 62,1 га.

В соответствии с вступлением с 01.07.2006 Федерального закона от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О государственной регистрации

прав на недвижимое имущество и сделок с ним и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», внесшего изменения в процесс разграничения государственной собственности на землю, в городе сформированы 35 787 земельных участков общей площадью 22 706,2 га. В муниципальную собственность будет отнесены 4 278 земельных участков площадью 2456,6 га. По состоянию на 01.01.2007 в муниципальную собственность уже зарегистрированы 624 земельных участка общей площадью 577,9 га.

С 1993 г. по 2005 г. на территории города проводилась инвентаризация земель города. С 2006 г. проводятся работы по мониторингу данных инвентаризации 1993-2000 гг. для выявления актуальной информации, необходимой для выявления лиц, занимающих земельные участки без правоустанавливающих документов, использующих земельные участки не по назначению либо осваивающихся ненадлежащим образом.

Приложение 3

Кредитный рейтинг города Братска

Братск сегодня – это муниципальное образование, представляющее собой динамично развивающуюся открытую систему – социокультурный центр с развитой инженерной, транспортной и деловой инфраструктурой, центр притяжения для других территорий, расположенных в сфере его влияния.

Потенциал города, с населением около 255 тыс. человек, обеспечивается устойчивой работой крупных предприятий промышленного производства, а также субъектов среднего и малого бизнеса.

На долю города в Российской Федерации приходится свыше 14 % выпуска электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектростанциями, 26 % первичного алюминия, 21 % целлюлозы товарной, 7% древесноволокнистых плит, 6 % клееной фанеры. Продукция братских предприятий экспортируется во многие страны мира.

Инвестиционный климат в г. Братске относительно благоприятный. Объем капитальных вложений в 2006 г. составил 2,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 г. на 43 %.

Среднедушевые денежные доходы населения г. Братска в 2006 г. составили 6 782 руб. в месяц, среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях – 12 035 руб. По ряду социальных показателей – уровню рождаемости, смертности, безработицы, росту денежных доходов населения – в последние годы наметились позитивные тенденции.

С 2005 г. в городе успешно реализуется Программа реформирования муниципальных финансов, которая заняла первое место во Всероссийском конкурсе, проводимом Минфином России. В июле 2007 г. завершен 2 этап Программы.

Подведение итогов показало, что практическое применение инструментов управления муниципальными финансами, разработанных и внедренных в бюджетный процесс в рамках реализации Программы, существенно повысило роль бюджета как активного инструмента обеспечения социально-экономического развития города и повышения уровня жизни братчан.

Устойчивое развитие муниципального образования отметили эксперты международного агентства

Standart&Poors, присваивая Братску, первому городу в Иркутской области и шестому в России, долгосрочный международный кредитный рейтинг «В-стабильный», который в марте 2007 г. пересмотрен на «В-позитивный».

Приложение 4

Суздаль: в силках бюджетных ограничений

Для справки: г. Суздаль с 1976 по 2005 гг. – город областного подчинения, население 11,5 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 125 млн руб.

Суздальский район – население 33 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 183 млн руб.

Как уже отмечалось, наиболее важной является проблема финансового обеспечения местного самоуправления. Анализ доходов бюджета города за период с 2003 по 2005 гг. (табл. №1) показывает, что наблюдался устойчивый рост собственных доходов соответственно на 50% (2004 г.) и 29% (2005 г.). По итогам 2005 г. структура доходной части бюджета выглядела следующим образом: налоговые поступления – 46%, неналоговые доходы – 17%; безвозмездные поступления из бюджетов другого уровня – 37% (табл. №2).

С введением в действие Федерального закона № 131-ФЗ и соответствующих изменений в бюджетный Кодекс РФ финансовое положение МО г. Суздаль резко изменилось в сторону ухудшения, прежде всего вследствие значительного сокращения собственных и закрепленных налогов. Соответственно структура доходной части бюджета изменилась: налоговые поступления – 26%, неналоговые поступления – 40%, финансовая помощь – 19%, остаток денежных средств на 01.01.06г. – 15% (табл. №2).

Таблица 2

Структура доходной части бюджета г.Суздаль

	2005 г.		2006 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы	57093	46	15178	26
Неналоговые доходы	21220	17	23266	39
Безвозмездные поступления	45284	37	11144	20
Остаток денежных средств на 1 января	1550	1	8423	15
Итого доходы	125147		56337	

Таким образом, как видно из таблицы, уровень налоговых поступлений сократился в 3,9 раза с 57093 тыс. руб. до 15178 тыс. руб., а в процентном отношении с 46% до 26%, при этом в абсолютных цифрах неналоговые поступления практически не изменились 21220 тыс. руб. (2005 г.) и 23266 тыс. руб. (2006 г.).

При таком резком падении налоговых поступлений возникла парадоксальная ситуация, когда в бюджет другого муниципального образования – Суздальский район, поступает больше городских налогов чем в город (НДФЛ – 16034,4 тыс. руб. по ставке – 30%, единый налог на вмененный доход – 10800 тыс. руб. по ставке – 90%), таким образом в город поступает 15,4 млн руб. налоговых платежей, а в район – 28,4 млн руб. городских налогов. Складывается фактически уже не трехуровневая, а четырехуровневая структура бюджетного устройства. При

этом бюджет района получает чистых дотаций в 2006 г. – 91454 тыс. руб.

Бюджет 2007 г. еще более показателен: район получает 134 млн руб. чистых дотаций (30% от доходной части бюджета) при собственных доходах 111,6 млн руб. (24,6%), город получает 1,5 млн руб. чистых дотаций (2% от доходной части бюджета) при собственных доходах 68 млн руб. (82%). Следует отметить, что дотации городу из районного бюджета не были предусмотрены ни в 2006 г., ни в 2007 г., а в собственных доходах района на 2007 г. местные налоги города составляют 35 млн руб. (32%). Нетрудно посчитать насколько бюджетная обеспеченность жителей города хуже соответствующей обеспеченности жителей района, и это при на порядок большем развитии экономического потенциала.

В целом собранные в городе налоги за 2006 г., а это 217,2 млн руб., распределились следующим образом: город – 15,4 млн руб. (7,1%), район – 28,4 млн руб. (13,1%), область – 76,8 млн руб. (35,4%), федеральный бюджет – 96,6 млн руб (44,5%). Такое распределение финансовых потоков при минимальном количестве дотаций не позволяет городу эффективно хозяйствовать, тем более формировать бюджет развития МО. Смещение налогов в сторону центра усложнило управление местными бюджетами. Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в муниципальном образовании, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5-10 % текущих расходов, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий.

Негативно на финансовое положение МО повлияло не только сокращение количества закрепленных налогов, но и трудности в их собираемости.

Единственным эффективным налогом является НДФЛ (ритмично поступающий и полностью контролируемый), но норма его отчисления – 10% крайне недостаточна для финансового обеспечения проблем МО.

Единый сельскохозяйственный налог можно просто не брать во внимание по причине его незначительности.

Земельный налог имеет существенный недостаток по громоздкости расчета и корректировки налогооблагаемой базы, а также по срокам поступления (за 9 месяцев сборы составили всего 44 %; по физическим лицам сроки платежа – октябрь-ноябрь, а по юридическим лицам последний налоговый период приходится на 1 кв. следующего финансового года). У данного налога есть еще один существенный недостаток – федеральные льготы (освобождение от налога на землю Владимиро-Суздальского музея – заповедника приводит к выпадающим доходам городского бюджета в сумме 2,5 млн руб., или более 25% всей годовой суммы данного налога). Федеральным законом освобождены от налога и земли под культурными зданиями (религиозные объединения), а в городе таких земель немало – 5 монастырских комплексов и 33 церковных.

Недостатки налога на имущество физических лиц:

- низка налогооблагаемая база – менее 1% от общей суммы доходов, тыс. руб.);
- несоответствие оценки объектов налогообложения и их реальной стоимости;
- высокая трудоемкость работ по увеличению данного налога (перерасчет инвентарной стоимости

объектов недвижимости с учетом корректирующих коэффициентов к ценам 1976 г.);

- 60% от общего количества налогоплательщиков попадают под льготы, установленные ст. 4 Закона РФ № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Население не пользуется льготами, т.к. в настоящее время налог минимальный – за 2-комнатную квартиру (дома панельной серии) налог в среднем 40 руб.

Существенным недостатком всех налогов МО является то, что их администраторами выступают налоговые органы и это не самые важные для них налоги, в смысле контроля собираемости.

Вторым, по значимости, проблемным вопросом для МО 2-го уровня является земельный. В соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ с 1-го июля 2006 г. земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжаются МО 1-го уровня – округа и муниципальные районы. В результате значительно усложнилась процедура решения гражданами и юридическими лицами земельных вопросов, произошло увеличение затрат времени и средств на оформление землеустроительной документации и прав на земельные участки. При этом МО городских поселений были лишены не только права распоряжения, но и значительных финансовых поступлений от использования земли (также одна из экономических основ самостоятельности местного самоуправления). Доходы от продажи земельных участков распределяются следующим образом: 10% – поселение, 90% – район?!, арендная плата – по 50% (ранее вся зачислялась в бюджет города). Работа по нейтрализации этой негативной ситуации крайне трудоемка и для многих МО 2-го уровня просто недоступна. В 2006 г. администрация города попыталась зарегистрировать как муниципальную собственность те участки, которые признаны таковыми законом (минимальный перечень в соответствии с 53-ФЗ). На формирование и регистрацию было потрачено около 1,5 млн руб. и это при максимальной трудоемкости самого процесса. Сформированные в первой половине 2006 г. участки под жилищное строительство так и не были выставлены на торги. Противоречие между земельным и градостроительным законодательством в вопросах полномочий между поселениями и районами сдерживают развитие жилищного и промышленного строительства.

Приложение 5

Сургут: бюджетная реформа на муниципальном уровне

Доклад заместителя главы администрации г. Сургута Д.Г.Гладского «Финансовое обеспечение муниципального образования в условиях административной и бюджетной реформы. Проблемы, пути решения»

Свой доклад я хотел бы построить в несколько более широком аспекте, чем просто обозначение финансовых проблем и возможных путей их решения, возникающих при реализации административной и бюджетной реформ на муниципальном уровне.

Оттолкнувшись от идеологических посылов и основных целей реформ, законодательных актов и нормативных документов, обуславливающих их проведение, я хотел бы описать текущее состояние ре-

лизации реформ (как в части исполнения прямых федеральных и региональных норм, так и в части собственных инициатив и действий муниципалитета). Далее перейти непосредственно к формулировке проблем (как финансового, так и институционального характера), возникающих при проведении реформ. И закончить предложениями по возможным путям решения этих проблем.

Базовым идеологическим посылом и основной комплексной целью проведения административной и бюджетной реформ является повышение ответственности власти перед обществом.

Бюджетная реформа

В свою очередь, эта задача трансформируется в следующие цели бюджетной реформы – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса с «управления затратами» к «управлению результатами».

Ядром новой организации бюджетного процесса является концепция (модель) бюджетирования, ориентированного на результат в рамках среднесрочного финансового планирования.

Основы проведения реформы были заложены с принятием и вступлением в действие федеральных законов № 95-ФЗ, № 131-ФЗ, предусматривающих разграничение полномочий и зон ответственности между уровнями власти.

В целях финансового обеспечения вмененных и принятых полномочий были внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, изменившие принципы и подходы формирования межбюджетных отношений. Были внесены изменения в Налоговый кодекс РФ, закрепившие соответствующие налоговые источники.

Какова же текущая ситуация с исполнением обозначенных выше федеральных законов?

- завершена работа по разграничению полномочий между уровнями власти (за исключением полномочий в рамках передаваемых для исполнения государственных полномочий). Таким образом, можно говорить об удачном опыте по разграничению полномочий на территории ХМАО, в независимости от переносов сроков исполнения законов и, отчасти, рекомендательных формулировок его исполнения;
- принят региональный закон № 41-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», вступивший в действие с 1 января 2006 г.;
- разработана и принята Распоряжением администрации г. Сургута 11 ноября 2005 г. «Программа реформирования муниципальных финансов г. Сургута в 2006-2007 гг.». С данной программой г. Сургут принял участие в конкурсе, проводимом МФ РФ, среди муниципальных образований РФ и стал одним из победителей. В конце 2006 г. по результатам рассмотрения МФ РФ отчета об исполнении первого этапа реализации Программы г.у Сургуту был предоставлен первый транш в рамках софинансирования. На настоящий момент проводится работа по осуществлению второго этапа Программы;
- ключевым элементом Программы был определен переход на бюджетирование, ориентированное на

результат, как технологии повышения результативности бюджетных расходов. В рамках реализации Программы на базе функционального анализа и применения среднесрочного финансового планирования была построена и поэтапно внедряется модель БОР, разграничивающая ответственность между исполнителями на муниципальном уровне, позволившая установить более тесные связи между результатами и расходами.

С этой связи (совместно с привлеченными консультантами – ЦСИ ПФО) была создана необходимая нормативно-правовая основа для совершенствования бюджетного процесса, а именно:

- разработан и утвержден Реестр бюджетных услуг;
- подготовлена и принята новая редакция Положения о бюджетном процессе;
- разработаны требования к составлению Перспективного финансового плана;
- разработаны стандарты качества предоставления Бюджетных услуг;
- разработаны требования к составлению Ведомственных программ.

Начиная с 2006 г., происходит поэтапное внедрение БОР:

- 2006 г. – Департамент культуры, молодежной политики и спорта;
- 2007 г. – присоединился Департамент образования;
- в 2008 г. в соответствии с Решением Думы г. Сургута на исполнение бюджета в рамках утвержденных ведомственных программ перейдут все структуры администрации, отвечающие за предоставление бюджетных услуг.

Перед тем как переходить к проблемам, возникающим при реализации бюджетной реформы на муниципальном уровне, я хотел бы сказать несколько слов о собственных наблюдениях и опыте по внедрению БОРа.

Отдавая отчет в том, что бюджетирование, ориентированное на результат, не является идеальной конструкцией (хотя бы из того посыла, что ничего идеального не бывает), очевидно, что эта модель по своей сути является шагом вперед по сравнению с традиционной моделью сметного формирования и исполнения бюджета. Только посредством внедрения такой категории, как количественные показатели результатов деятельности, можно говорить об эффективности деятельности органов власти, так как она позволяет сравнивать плановые (принимаемые в качестве обязательств) показатели с фактически достигнутыми результатами.

При этом важным моментом является то, что БОР «опредмечивает» подчас достаточно сложные финансово-бюджетные понятия, делая бюджет доступным с точки зрения понимания, какие задачи решаются посредством его исполнения. Таким образом, при условии транспарентности бюджетных процедур, БОР превращает бюджет из финансового документа в документ политический, позволяет участвовать в процессе его разработки всем жителям города.

Помимо этого, БОР, по сути, являющийся технологией, закладывает совершенно иные, более прогрессивные методы управления, воспитывающие эффективных менеджеров.

Но мы, естественно отдаем себе отчет в том, насколько сложен процесс инсталляции БОРа, и успешность его внедрения будет зависеть как от последовательности и политической воли местной власти, с

одной стороны, так и от поддержки наших инициатив со стороны федерального правительства.

А теперь я перехожу к проблемам институционального характера, с которыми мы столкнулись при внедрении механизмов БОР.

Первая. Декларируя БОР как ключевой элемент реформирования бюджетного процесса, на настоящий момент существует только один документ (а именно ПП РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), заложивший основные принципы бюджетной реформы. По своей сути этот документ носит концептуальный характер и только рекомендует субъектам Федерации и муниципальным образованиям переход на бюджетирование, ориентированное на результат. Не были законодательно определены технологии, сроки перехода на БОР поправками, внесенными в БК РФ в апреле текущего года.

Таким образом, внедрять БОР нам приходилось при отсутствии существенной законодательной поддержки. И хотя, как мне кажется, мы справились с этой задачей, для эффективного его продвижения на всей территории нашей страны (если эта задача остается актуальной) требуется более весомая поддержка со стороны государства.

Здесь мне хотелось бы сказать о необходимости продолжения практики проведения конкурсов МФ РФ, которые уже сейчас носят регулярный характер.

Вторая. Успешная реализация модели БОР возможна тогда, когда будут созданы эффективные механизмы мотивации ответственных исполнителей на всех уровнях, основным из которых является переход на результативную контрактацию государственных и муниципальных служащих, работников бюджетных учреждений. На настоящий момент этот механизм отсутствует, существуют лишь робкие попытки его внедрения в некоторых отраслях и в ограниченном виде. Таким образом, решение вопроса перехода на новую систему оплаты труда, «привязанную» к результатам деятельности, требует принятия соответствующих решений на Федеральном уровне.

Как уже отмечалось, в рамках бюджетной реформы был принят окружной закон о межбюджетных отношениях в ХМАО. Нашим субъектом выбран путь перераспределения средств из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, что обусловило рост в структуре доходов бюджета города безвозмездных поступлений из округа; так, удельный вес их в общем объеме доходов составил: 2005 г. – 38,8%; 2006 г. – 59,6%; 2007 г. – 44,8%, и соответственно произошло снижение удельного веса собственных доходов: 2005 г. – 61,2%; 2006 г. – 40,4%; 2007 г. – 45,4%.

Доля местных налогов в общей сумме налоговых доходов ничтожно мала и составляет: в 2005 г. – 1%; в 2006 г. – 2,6%; в 2007 г. – 2,6%.

В процессе администрирования налога на имущество физических лиц существуют серьезные недоработки, препятствующие его наиболее полной собираемости. Эти проблемы в основном касаются обмена информацией между органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и налоговыми органами.

Местные органы власти были вынуждены выступить связующим звеном между федеральными структурами в схеме обмена информацией, необходимой для исчисления налога на имущество физи-

ческих лиц, приступив к разработке программного продукта по обеспечению налоговых органов необходимой информацией, что позволило представлять информацию в электронном виде в установленном формате, с необходимой периодичностью и обеспечить достоверность налоговой базы для исчисления налога. В 2007 г. планируются поступления данного налога в размере 9 млн руб.

Выводы:

Принимая во внимание, что реформирование бюджетной и налоговой системы должно быть направлено на решение одной из наиболее актуальных задач по обеспечению реальной самостоятельности местных бюджетов за счет закрепленных за ними доходных постоянных источников и повышения роли местных налогов, необходимо передавать из бюджетов субъектов Российской Федерации больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, например, от налога на прибыль, а не в виде финансовой помощи.

Предлагается установить норматив отчисления от налога на прибыль в размере 36%, для того, чтобы доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах бюджета г. Сургута не превышала 10%.

Также требуется повысить ответственность и оперативность работы органов государственной власти, участвующих в администрировании налоговых поступлений в местные бюджеты.

К числу проблем муниципального образования, связанных с исполнением собственных и переданных органами власти РФ и ХМАО полномочий, можно отнести следующие:

1. Необходимость направления средств местного бюджета на софинансирование отдельных переданных полномочий. В частности, методика расчета субвенции на содержание комиссии по делам несовершеннолетних не учитывает ни численность населения городского округа, ни численность несовершеннолетних. Объем текущих расходов на содержание комиссии определен на уровне 25% от фонда оплаты труда, что не позволяет выполнять полномочие без привлечения средств муниципального образования.

Предложение: Внести изменения в методику определения объема субвенции.

2. Следует отметить, что объем субвенций на выполнение переданных полномочий возрастает год от года, в бюджете Сургута на 2007 г. он составляет 2 245 млн руб., или 15% в общей сумме расходов бюджета.

Организация выполнения государственных полномочий требует дополнительных расходов муниципалитетов, связанных с содержанием численности специалистов, осуществляющих функции по начислению, учету и отчетности в части переданных городу субвенций, которые в большинстве случаев не учитываются округом при определении объема субвенции.

Так, например, только в департамент образования города поступает 1800 млн руб. субвенций на реализацию образовательных программ, выполнение функций классного руководителя, питание учащихся в образовательных учреждениях, компенсацию части родительской платы за содержание детей в дошкольных учреждениях и др.

Для реализации этих функций в городе создано муниципальное учреждение, которое полностью фи-

нансирруется за счет средств местного бюджета. Расходы на 2007 г. составляют 57 млн руб.

Предложение: Для решения проблемы предлагается внести в окружные нормативно-правовые акты, регламентирующие методику расчета объема субвенций изменения, которые бы учитывали расходы на администрирование субвенций, например, в процентном отношении (не менее 3 %), как это прописано в Постановлении Правительства округа о порядке предоставления субвенции для выплаты субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (установлен 6% - ный размер отчислений на содержание численности работников, обеспечивающих выплату субсидии).

3. Лечебно-профилактическими учреждениями города производится оказание медицинских услуг не только населению города, но и населению Сургутского района, а также иностранным гражданам. Возмещение затрат по оказанию медицинских услуг указанным категориям граждан за счет средств обязательного медицинского страхования не производится, так как в программу госгарантий обслуживания иностранных граждан не входит, соответственно все расходы производятся за счет средств бюджета города.

Возможные пути решения вопроса по возмещению затрат за оказанные медицинские услуги данным категориям граждан следующие:

- за счет увеличения дотации из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), путем включения численности указанной категории граждан в показатель участвующий в методике расчета дотации, – «численность условных потребителей услуг здравоохранения»;
- заключение соглашения с муниципальными районами и поселениями, находящимися на их территории, о передаче части своих полномочий и средств на их выполнение за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

Кроме того, город осуществляет финансирование некоторых расходов, прямо не относящихся к полномочиям муниципального образования, но являющихся социально важными для города.

4. Ежегодно в бюджете города предусматриваются средства (порядка 20 млн руб.) на оказание поддержки сельскохозяйственному производству: речь идет о субсидировании сельскохозяйственного предприятия «Северное» с целью реализации мероприятий по развитию животноводства и растениеводства.

Предложение: внести изменения в действующую программу Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Государственная поддержка агропромышленного комплекса Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2007-2011 гг., путем увеличения размеров субсидий на сельскохозяйственную продукцию с целью полного возмещения соответствующих затрат сельхозпроизводителям.

5. В целях обеспечения населения необходимым объемом транспортных услуг город обязан создавать определенные условия для их оказания транспортными организациями: содержание и строительство автомобильных дорог, остановочных комплексов, линий уличного освещения и т.д. Кроме выполнения указанных полномочий, город вынужден компенсировать убытки перевозчиков, возникающих в связи с тем, что данные услуги предоставляются населению по тарифам, утвержденным Региональной службой по тарифам, и обеспечивающим возмеще-

ние расходов перевозчиков лишь на 50-70%. Ожидаемые расходы города на указанные цели в 2007 г. составят 270 млн руб.

В условиях недостаточности у города объема собственных доходов на реализацию своих полномочий округ должен взять на себя обязательство по возмещению перевозчикам выпадающих доходов, как субъект, регулирующий размеры провозной платы за городские пассажирские перевозки.

Предложение:

- Разработать механизм возмещения выпадающих доходов предприятиям, осуществляющим городские пассажирские перевозки;
- Для решения проблемы недостаточности средств на содержание городских дорог внести дополнения в Правила предоставления субсидий из Регионального фонда софинансирования социальных расходов бюджетам муниципальных образований АО, утвержденных постановлением Правительства ХМАО–Югры от 02.05.2007 № 110-п, предусмотрев субсидии на содержание городских дорог в объемах, определяемых системой нормативных показателей.

6. Согласно действующему законодательству в сфере жилищно-коммунального хозяйства правом регулирования стоимости услуг тепло- и энергоснабжения наделён субъект Российской Федерации. Зачастую, при утверждении тарифов на эти услуги, регулирующим органом из тарифа исключаются жизненно важные расходы предприятия с целью соблюдения предельного индекса максимального возможного изменения тарифа. Таким образом, все проблемы по изысканию денежных средств в объемах, необходимых для поддержания сетей и оборудования в состоянии, пригодном к эксплуатации, ложатся на город.

Необходимость решения этой проблемы также является одной из первоочередных задач округа.

Предложение: Рассмотреть возможность включения данных расходов в состав субсидий, выделяемых из Регионального фонда софинансирования социальных расходов, путем внесения соответствующих дополнений в Правила предоставления субсидий.

Целями административной реформы в Российской Федерации являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов муниципальных услуг;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции;
- повышение прозрачности деятельности органов власти.

Основой для проведения административной реформы является Концепция административной реформы на 2006-2008 гг., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.

В первую очередь мне хотелось бы отметить, что административная реформа затронула государ-

ственные органы исполнительной власти, муниципальные образования формально не задействованы в проведении административной реформы.

Но несмотря на это, в г. Сургуте проводится работа в контексте концепции административной реформы по следующим основным направлениям:

- разработка и внедрение стандартов качества предоставляемых муниципальных услуг;
- раскрытие информации о деятельности органов местного самоуправления, привлечение населения города к обсуждению наиболее значимых городских вопросов.

Мне достаточно сложно говорить о проблемах, возникающих при осуществлении административной реформы, по причине, изложенной выше. И поэтому я коротко остановлюсь на предложениях, которые могли бы ускорить процесс продвижения административной реформы. Их два:

Первое. Формальное распространение административной реформы на муниципальный уровень посредством принятия соответствующих решений на государственном уровне, предполагающих в том числе и финансовую поддержку ее проведения.

Второе. Распространение практики проведения конкурсов МЭРТ на муниципалитеты, изъявившие желание участвовать в административной реформе. На настоящий момент эти конкурсы проводятся только для субъектов федерации.

Заключение

И в заключение я хотел сказать о том, что осознавая значимость проводимых реформ и активно в них участвуя, мы в то же время понимаем необходимость координации и взаимодействия всех ветвей власти как основного фактора успеха.

Приложение 6

Снежненское сельское поселение Комсомольского района Хабаровского края: муниципальное имущество – вещь затратная

Муниципальное имущество, включая земельные участки, является одной из экономических основ местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного самоуправления поселений отнесено владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе и земельными участками. Управление и распоряжение муниципальным имуществом направлено на его эффективное использование и обеспечение бесперебойного, стабильного функционирования поселкового хозяйства, решение задач социально-экономического развития поселка, организацию развитой системы услуг населению.

Для решения вопросов местного значения в собственность Снежненского сельского поселения передано 129 объектов имущества, на общую сумму 350 млн руб. Основная доля, 85 процентов, это объекты жилого фонда, их количество составляет 110, на общую сумму 308,7 млн руб. Доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости в 2006 г. составили 120 тыс. руб., в 2007 г. ожидается получение доходов от сдачи в аренду имущества в размере 120 тыс. руб.

Принципиальная особенность современного состояния муниципальной собственности заключается в

том, что в преобладающей своей части она является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Большая часть бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. Другой особенностью современной производственной составляющей муниципальной собственности является низкий технологический уровень и значительная изношенность ее производственных объектов.

Говоря о земельном потенциале Снежненского сельского поселения, необходимо отметить, что общее количество учтенных земельных участков на территории поселения составляет 598 участков. В собственности, постоянном пользовании и пожизненно наследуемом владении находятся 32 земельных участков. В аренду передано 566 земельных участков.

Для эффективного использования имеющегося земельного фонда в течение последних лет разработана и утверждена нормативная правовая база по учету земельных участков, предоставлению земель для строительства и целей, не связанных со строительством, по регулированию арендных отношений на земельные участки, о приватизации земельных участков, утверждены правила землепользования и застройки, базовые ставки арендной платы за землю, положение о муниципальном земельном контроле. В связи с введением новой главы Налогового кодекса об установлении ставок земельного налога на основе кадастровой стоимости земель и утверждением губернатором края кадастровой стоимости земель, утверждено положение о земельном налоге.

Учет земель, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненно наследуемое владение или в аренду, является основой для начисления земельного налога и арендной платы. Учет ведется в соответствии с разработанными и утвержденными формами реестров арендаторов земельных участков физических и юридических лиц и плательщиков земельного налога в виде электронных баз данных.

Поступления земельных платежей составляют около 11 процентов от собственных доходов бюджета поселения. Они динамично изменялись в сторону увеличения за последние годы. Если в 2002 г. поступления земельных платежей в бюджет поселения составляли 277 тыс. руб., то в 2006 – 340 тыс. руб.

В настоящее время проводится работа по созданию схем территориального планирования и зонирования территории поселения, которые позволят провести эколого-хозяйственное районирование территории, оценить состояние и использование земель, уточнить границы, выделить земли с различными режимами использования. Создается электронная карта поселения, в которой отражаются границы отдельных участков, объекты недвижимости, улицы (адресная привязка). При реализации электронного варианта картографической базы данных каждый слой сопровождается необходимой семантической (описательной) информацией. Завершение реализации данного проекта будет способствовать повышению качества и оперативности принятия управленческих решений.

Проводится работа по уточнению списков собственников, владельцев и пользователей земельных участков, являющихся объектом налогообложе-

ния. Списки направляются в налоговую инспекцию района. В 2006 г. идентифицировано 32 земельных участка. В результате проводимой работы поступление земельного налога в 2006 г. составило 8 тыс. руб., необходимо отметить, что до 2006 г. в бюджет поселения земельного налога поступало ежегодно не более 1 тыс. руб.

Для контроля за использованием земель в соответствии с установленным разрешенным видом и целевым назначением в поселении проводится муниципальный земельный контроль. Он проводится в виде плановых и внеплановых проверок. В 2006 г. при осуществлении муниципального земельного контроля проверено 295 землепользователя. По итогам проверок выдано 295 предписаний об устранении выявленных нарушений, составлено 11 протоколов об административных правонарушениях.

Сложившаяся в сельском поселении система земельно-имущественных отношений направлена на обеспечение стабильности прав граждан и юридических лиц на землю, создание условий формирования и развития рынка земли, увеличение доходов от использования земли и сохранение природных свойств и качеств земли. Реализуя свои полномочия в области земельно-имущественных отношений администрация сельского поселения придерживается принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности всех, установленных действующим законодательством, процедур.

Очевидно, что проблемы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием имущественных отношений, требуют дальнейшего изучения и законодательного урегулирования. Необходимо их постепенное решение на основе общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом главными принципами должны стать повышение эффективности использования муниципального имущества и улучшение качества обслуживания населения.

В сфере муниципальной собственности перед нами стоит главная цель – обеспечение максимальной эффективности использования муниципального имущества в интересах жителей поселка. А для этого необходимо провести полную инвентаризацию всех объектов, находящихся на территории муниципального образования и в муниципальной собственности, для выяснения, насколько они соответствуют перечню передаваемых объектов. Одними из доходов муниципалитетов являются налог на имущество физических лиц, а также земельные платежи. Жители поселка будут иметь больше средств в своем бюджете, если налоги будут в полном объеме направляться в местный бюджет. Должно быть четкое определение налогооблагаемой базы, она должна быть прозрачной. Именно поэтому так важно провести полную инвентаризацию имущества и земельных ресурсов. Кроме того, необходимо разработать и реализовать системы учета муниципального имущества, завершить регистрацию прав на муниципальную недвижимость, классифицировать объекты муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику их управления и распоряжения.

Разумеется, в короткий срок определить основные направления, способы, методы и механизмы использования собственности того или иного муниципального образования невозможно. Сложно сразу

разработать механизмы, направленные на повышение эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов. Обеспечить контроль над использованием и сохранностью имущества не представляется возможным. Однако стремиться к этому, безусловно, необходимо. Муниципальное имущество и земельные ресурсы должны рассматриваться как стратегический актив органов местного самоуправления, которым нужно квалифицированно управлять для увеличения доходов и решения социальных проблем местных сообществ. Важно, чтобы начался совершенно новый этап становления и развития муниципальной собственности.

Приложение 7

Эльбенское городское поселение:
за федеральные льготы расплачиваются
муниципалы

С вводом в действие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03 № 131-ФЗ с 2006 г. и законодательством РФ о налогах и сборах земельный налог является одним из основных местных налогов, призванных формировать бюджеты поселений. Однако очень значительные льготы по земельному налогу предоставлены федеральным законодательством. Согласно ст. 389 НК РФ земли, предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, не являются объектом налогообложения (это земли войсковых частей, частей министерства внутренних дел, предприятий госрезерва). Земли учреждений уголовно-исправительной системы освобождаются от налогообложения в соответствии со ст. 395 НК РФ.

Специфика Дальневосточных поселений и, в частности Эльбенского городского поселения Амурского муниципального района Хабаровского края, такова, что основная часть их территории занята как раз такими учреждениями и соединениями федерального подчинения. В результате из общей площади нашего поселения в 1603 га освобождены от налогообложения 898 га (56%), и основным налогоплательщиком остается население с низким уровнем материального дохода.

Так, существующая законодательная база по формированию местных бюджетов позволила сформировать доходную часть бюджета Эльбенского городского поселения на 2007 г. только на 22,7 млн руб., в том числе: собственных доходов – 17,3 млн руб. (из них земельный налог – 5,2 млн руб.), дотаций районного фонда финансовой поддержки – 5,4 млн руб. При этом потери местного бюджета от предоставления федеральных льгот по земельному налогу составили порядка 20,0 млн руб. и ничем не компенсированы. В итоге органы местного самоуправления лишены финансовых возможностей исполнять свои полномочия по решению вопросов местного значения в необходимом объеме. Совет депутатов и администрация Эльбенского городского поселения вносит предложение рассмотреть вопрос о возможности компенсации выпадающих доходов местным бюджетам от предоставления федеральных налоговых льгот путем предоставления дотация из фонда фи-

нансовой поддержки поселений в соответствии со ст. 60 Федерального закона.

Кроме того, предлагаем рассмотреть вопрос о предоставлении бюджетам поселений дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов, собираемых на территории поселения.

- Транспортного налога – до 30 %,
- Налога на имущество предприятий – до 20 %,
- А также штрафов административных комиссий – до 100 %.

Увеличение дополнительных нормативов отчислений создает мотивацию поселениям к собираемости налогов и в бюджет района и в краевой бюджет.

Приложение 8

Оценка финансовой обеспеченности муниципальных образований

Всероссийским Советом местного самоуправления были разосланы анкеты, касающиеся динамики бюджетной обеспеченности, в муниципальные образования различных субъектов. В опросе приняли участие 264 муниципальных образования. Несмотря на то что распределение респондентов по федеральным округам и типам муниципальных образований в целом отражает генеральную совокупность, количество муниципальных образований, принявших участие в опросе, а также способ сбора материалов не позволяют назвать исследование абсолютно репрезентативным. Тем не менее определенные выводы на основании анализа анкет сделать можно. Достоверность результатов подкрепляется тем, что аналогичные выводы были сделаны в материалах, присланных другими муниципальными образованиями в ходе подготовки доклада.

Из 264 муниципальных образований, предоставивших сведения о динамике своих бюджетов с 2002 по 2007 г., по 2005 г. включительно собственные бюджеты имели лишь 106 единиц. В 2006 г. количество муниципальных образований с собственными бюджетами увеличилось до 240, в 2007 г. – до 264, что составило 226,4% и 249,1% к 2005 г. включительно. Таким образом, более половины (от 5/9 до 3/5) муниципальных образований являются новичками в бюджетном процессе со всеми вытекающими отсюда последствиями, а именно – отсутствие опыта составления, утверждения и исполнения бюджетов, недостаточное знание бюджетного кодекса и других документов, регламентирующих бюджетный процесс, и т.п.

Практически 99% этих «новичков» – муниципальные образования со статусом «поселение», то есть образования, бюджет которых в соответствии с действующим бюджетным законодательством получает наименьшее количество закрепленных доходных источников и зависит от финансовой помощи не только субъектов федерации, но и других муниципальных образований – районов. При этом муниципальные образования со статусом «поселение» испытывают наиболее острый дефицит профессиональных управленческих кадров и наиболее запущенную социальную инфраструктуру.

Процесс увеличения количества участников бюджетного процесса на муниципальном уровне неизбежно сопровождался уменьшением среднего размера муниципального бюджета. Так, если в 2002 г.

(данные по 103 МО) средний размер бюджета составил 815,9 млн руб., то в 2007 г. (данные по 264 МО) – 402,4 млн руб. Из этих данных невозможно сделать однозначные выводы. Ведь, с одной стороны, бюджетные средства стали «максимально приближены» к их непосредственным получателям, исчез риск направления средств, аккумулируемых на одной территории, на нужды другой. Однако, с другой стороны, сократилась возможность маневра и решения проблем, требующих значительных затрат, превышающих возможности муниципального бюджета в рамках одного финансового года.

Что касается доли собственных налоговых источников в доходах муниципальных бюджетов, то можно сказать, что на рубеже 2005-2006 гг. была пройдена отметка 30%. Так, если с 2005 по 2005 г. доля собственных налоговых источников составляла 35,6; 38,0; 37,4; 30,1% соответственно, то в 2006 и 2007 гг. она составила 27,0 и 29,4%. Такую тенденцию сложно считать положительной.

Похожая тенденция прослеживается и в динамике «регулирующих» налоговых источников. С 2002 по 2007 г. доля таких доходов в бюджетах муниципальных образований, принявших участие в анкетировании, составила соответственно 29,0; 52,9; 45,8; 29,0; 25,7; 27,5%.

Отдельно необходимо отметить ситуацию с закреплением за муниципальными образованиями налоговых доходов по дополнительным нормативам. Из всего количества опрошенных лишь 85 муниципальных образований (32,2%) заявили, что получали такие доходы хотя бы в течение одного года в течение исследуемого периода. И что показательно, среди них нет ни одного поселения.

Полученные данные подтверждают заявления руководителей МСУ о росте зависимости муниципальных бюджетов от безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов федерации (районных бюджетов в отношении бюджетов поселений) и опасной необходимости пополнять муниципальный бюджет за счет «невосполнимых» неналоговых источников – продажи земли и иных объектов муниципальной собственности.

Особого внимания заслуживает оценка возможностей направления средств муниципальных бюджетов на цели развития муниципальных образований. Из 264 обследованных муниципальных образований за период с 2002 по 2007 г. такую возможность имели лишь 116 единиц, или 43,9%. И то не каждый год, поэтому данные по каждому году отдельно еще менее обнадеживающие. В целом, если суммарный бюджет 264 муниципальных образований за обозначенный период составил 487143,0 млн руб., на цели развития из этой суммы было направлено 21491,0 млн руб. или 4,4%. Учитывая уровень развития социальной инфраструктуры муниципальных образований, особенно поселений, можно уверенно заявлять о явной недостаточности этого показателя.

Отдельный вопрос вызывают случаи предоставления на федеральном уровне льгот налогоплательщикам местных налогов, в частности налога на землю, порождающие такое опасное для муниципальных бюджетов явление, как выпадающие (и не компенсируемые) доходы. Уровень этих выпадающих доходов во многих случаях составляет 10-15% объема муниципального бюджета, а в отдельных – превышает 40%. Средний процент выпадающих доходов по

обследованным 264 муниципальным образованиям составил 10841,4 млн руб., то есть 2,2% общего объема муниципальных бюджетов за период с 2002 по 2007 г., или 50,4% бюджета развития этих же муниципальных образований за тот же период. Таким образом, только сняв бремя «федеральных подарков» плательщикам налогов, составляющих основу муниципальных бюджетов, можно значительно улучшить финансовое положение последних и увеличить, например, долю бюджета развития до 6,6%. При этом необходимо помнить, что подавляющую часть льготников по местным налогам составляют предприятия естественных монополий, которые являются плательщиками налогов также в федеральный бюджет и могут получить взамен существующих льгот по местным налогам льготы по налогам, зачисляемым в бюджет Федерации.

Проведенное исследование также выявило случаи задержки компенсации расходов на осуществление переданных муниципалам государственных полномочий, не профинансированных субъектом Российской Федерации в авансовом порядке. Эти случаи имеют единичный характер, и суммы задержек фи-

нансирования составляют менее 1% бюджетов муниципальных образований, однако в связи с выявившейся тенденцией к увеличению количества государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень, такие случаи должны быть приняты во внимание, как очень тревожные сигналы. Необходимо усилить ответственность субъектов Федерации за своевременное и полное финансирование передаваемых муниципалам государственных полномочий и прекращение практики отвлечения на них весьма ограниченных собственных ресурсов муниципальных образований.

Общие выводы проведенного исследования подтверждают правильность предложений ВСМС, направленных на повышение финансовой самостоятельности и стабильности муниципальных образований, уменьшение их зависимости от безвозмездных перечислений из других бюджетов, от изменений бюджетного и налогового законодательства, не учитывающих финансовые возможности и экономические интересы муниципальных образований, а также их обязательства перед населением в социальной и экономической сферах.

Приложения к главе 4

«Повышение конкурентоспособности страны, удвоение ВВП»

Приложение 1

Верхняя Салда: большой бизнес в маленьком городе

1. Вступление

В октябре прошлого года «Российская Газета» поместила на своих страницах обращение жителей небольшого уральского г. Верхняя Салда к руководству Государственной Думы Российской Федерации и Свердловской области.

Мотивы этого обращения близки и понятны основному большинству населения российских провинций, которое своим трудом преумножает богатство и могущество своей страны и которое, несмотря на попытки государства создать условия для повышения жизненного уровня своих граждан, так и остаются в «тени» крупных административных центров, наедине со своими проблемами.

«Мы, – говорится в обращении, – не перестаем слышать от самых высокопоставленных лиц нашего государства, что Россия живет и сильна малыми городами. Десятки тысяч малозаметных точек пульсируют на карте страны, отсчитывая время больших перемен и свершений. И никакие часовые пояса не могут изменить этот ритм, потому что задает его наше сердце.»

«Так почему вместо чисто человеческого понимания тех, кем живет и сильна Россия, все отчетливее слышится холодное звучание метронома равнодушия к нашим проблемам?.»

И пусть эта эмоциональность не покажется кому-то излишней, ведь определена она, прежде всего, желанием людей идти в ногу со временем, решать общие задачи, поставленные Президентом, развивать экономический потенциал своего региона и жить в красивом современном городе с высоким уровнем социальных стандартов.

Верхнесалдинский городской округ – именно то муниципальное образование, у которого есть реальные возможности стать, при определенных условиях, не только финансовым источником своего развития и активно вести реализацию проектов социальной направленности, но и обеспечивать необходимые в сегодняшних условиях дотации территориям, где нет развитой промышленности.

2. Экономическая составляющая развития региона – ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА»

Основным источником финансирования территории Верхнесалдинского городского округа является Корпорация ВСМПО-АВИСМА – единственный в России и крупнейший в мире производитель продукции из титана и его сплавов в виде губки, слитков, различных видов проката, штамповок, близких к конечным формам или полностью готовых изделий.

Пережив почти тридцатикратное уменьшение заказов от отечественного авиапрома, оборонных отраслей и гражданской промышленности в 90-е гг., Корпорация глубоко интегрировалась в мировую экономику (70-75% производства связано с экспортными поставками) и работает в ее наиболее наукоемких технологических секторах – авиакосмосе (ведущее направление), энергетике (в том числе – атомной) химическом машиностроении, судостроении, медицине и др.

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» создана 1 июля 2005 г. слиянием двух крупнейших предприятий: АВИСМА – крупнейшего в мире производителя титановой губки, расположенного в г. Березники Пермского края, и ВСМПО – одного из крупнейших в мире предприятий-производителей титановых полуфабрикатов, который находится в г. Верхней Салде Свердловской области. Оба предприятия имеют статус градообразующих.

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» реально, активно и значимо участвует в мировом авиастроении, обеспечивая потребность в изделиях из титановых сплавов в объеме:

- 100% для авиапромов России, Украины и Узбекистана;
- 40-45% – для Boeing;
- 60% – для EADC (включая Airbus);
- 100% – для Goodrich (крупнейший мировой производитель шасси);
- 10-30% – для мировых моторостроительных компаний.

Сегодня Корпорация тесно сотрудничает с более 340 компаниями за рубежом и имеет более 1 000 предприятий – деловых партнеров в пределах Российской Федерации, Украины, Узбекистана.

Основные принципы деятельности Корпорации

- Непрерывная реновация и модернизация производственного оборудования, технологических процессов (в период 1993-2005 гг. на эти цели потрачено около 650 млн долларов, в настоящее время ежегодные инвестиции в развитие производства превысили отметку 100 млн долларов США).
- Повышение качества продукции; ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» – единственная в Российской Федерации промышленная компания, сертифицированная всеми авиа- и моторостроительными фирмами мира и имеющая более 250 международных сертификатов на систему обеспечения качества, специальные процессы и продукцию.
- Расширение и углубление научно-исследовательских и инженерно-технических работ – и на этой базе обеспечение конкурентоспособности и роста объемов выпуска продукции в денежном выражении (с 2000 г. по 2005 г. рост составил в 3,3 раза,

плановая выручка от продаж к 2010 г. должна увеличиться еще в 2,3 раза).

- Непрерывное (в соответствии с ростом выпуска) повышение зарплаты и объема социального пакета для трудящихся.

Сегодня мы можем говорить, что поставленная два года назад Президентом страны В.В. Путиным задача по увеличению прироста ВВП в два раза за 10 лет нами выполнена уже к началу 2006 г. А к 2010 г. личный ВВП компании вырастет еще в полтора-два раза.

В программе развития Корпорации ВСМПО-АВИСМА до 2010 г. запланировано освоить около 23 млрд руб. с целью увеличения объема производства титановой продукции в 1,5 раза и углубления технологических процессов до уровня готовых компонентов для отечественного и мирового авиастроения. Это позволит увеличить долю в мировом производстве титана с 25% до 30-35%, а также сохранить и развить лидирующие позиции Российской Федерации в этом конкурентном и высокотехнологичном производстве, что особенно актуально в условиях ориентации мировых авиастроителей на композитно-титановую конструкцию самолетов (Boeing 787, Airbus 350 и др.).

3. Человеческий капитал. Первый повод для Обращения.

Участвуя в наиболее техно- и наукоемком мировом производстве, Корпорация нуждается в наличии высококвалифицированного кадрового состава. Одним из основных ресурсов обеспечения запланированного увеличения объемов производства является человеческий капитал, включая образовательный, профессиональный уровень, здоровье населения, как физическое, так и духовное. В связи с этим перед корпорацией стоит принципиальная задача подготовки современных кадров европейского и мирового уровня. Эта задача может быть выполнена только при повышении качества жизни работников компании до минимально необходимого или среднего уровня Европейских стандартов.

Без решения кадровой задачи одна из наиболее технологичных и продвинутых российских компаний, прорвавшаяся и утвердившаяся в наукоемком секторе мировой экономики, может потерять завоеванные позиции и вернуться к ситуации 90-х гг. уже по другой причине – несоответствия качества жизни и социальных стандартов современному высокотехнологичному производству, функционирующему в остроконкурентной среде мирового рынка.

Основные проблемы территории и угрозы развитию корпорации:

- Естественная убыль населения – в течение нескольких лет по Верхнесалдинскому городскому округу наблюдается устойчивая тенденция превышения смертности над рождаемостью. Ежегодно естественная убыль населения составляет около 1 % от общей численности населения.
- Старение населения – еще одна проблема территории. Тенденция старения характерна как для всего населения городского округа, так и для Корпорации. Ежегодно 350-500 человек из числа работников увольняются с предприятия в связи с достижением пенсионного возраста. За период с 2006 по 2010 гг. прогнозируется выбытие 2090 человек, из них 620 человек, или 30%, – инженерно-технические работники

- Дефицит квалифицированных кадров – с учетом планируемых темпов роста производства необходимо ежегодное, до 2010 г., увеличение численного состава работников примерно на 1000-1500 человек. Даже если предположить, что выпускники всех средних школ, средних специальных учебных заведений и филиалов ВУЗов будут трудоустроены на ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА», то и в этом случае проблема дефицита кадров сохранится. Причем совокупный дефицит кадров увеличится с 773 человек в 2007 г. до 2816 человек в 2010 г.

Стоит отметить, что особый дефицит предприятие будет испытывать именно в высококвалифицированных кадрах.

Проблемой для корпорации стал отток молодых специалистов. Всего с предприятия, к примеру, за последний год уволилось 249 человек, из них по собственному желанию – 120 человек, в возрасте до 35 лет – 41 человек.

Молодые специалисты не удовлетворены качеством территории, на которой находится корпорация, не видят для себя перспектив жизни и творческого развития именно в Верхней Салде.

Деградация территории:

- износ жилищного фонда;
- износ основных коммуникаций ЖКХ;
- отток молодежи в крупные города Свердловской области и других регионов РФ;
- дефицит квалифицированных кадров и их «старение»;
- отсутствие современных культурно-развлекательных учреждений и спортивных комплексов;
- недостаточно развитая система современных электронных коммуникаций;
- отсутствие современной торговой инфраструктуры;
- отсутствие современной банковской инфраструктуры.

По экспертным прогнозам процессы деградации, если не предпринимать немедленных мер, будут нарастать лавинообразно. Соответственно, на порядок вырастут затраты, необходимые для решения углубляющихся кризисных проблем.

4. Национальные проекты в местном исполнении

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» в реализации социальных программ на территории Верхнесалдинского городского округа

Устранение социальных проблем территории Верхнесалдинского городского округа в настоящее время стало одним из наиболее важных направлений деятельности ОАО «Корпорации «ВСМПО-АВИСМА». На развитие социальной сферы в 2006 г. было израсходовано 691 млн руб., что практически в 2 раза больше, чем бюджет территории. Причем, если в бюджете городского округа предусмотрены только расходы на заработную плату и содержание социальной инфраструктуры, то Корпорация ВСМПО-АВИСМА финансирует ее развитие. Развитие социальных объектов происходит в рамках приоритетных национальных проектов, а именно, развитие образования, здравоохранения, жилищного строительства.

Образование

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» имеет целостную политику по поддержке учреждений об-

разования города. Для подрастающего поколения есть все возможности, не уезжая из родного города, получить образование – от среднего и средне-профессионального, до высшего.

Корпорация осуществляет финансовую и организационную поддержку учебных заведений города:

- существует широкая сеть межшкольных классов производственного обучения;
- заключены договоры на подготовку кадров для предприятия с профессиональным лицеем и авиаметаллургическим колледжем;
- организовано восемь политехнических классов для подготовки старшеклассников к поступлению в ВУЗы по специальностям, актуальным для Корпорации;
- за всеми школьными и дошкольными образовательными учреждениями закреплены шефствующие цехи, которые оказывают помощь по ремонту, содержанию зданий и благоустройству территорий.

Развитие системы образования

В целях ориентации всей системы образования на потребности рынка труда в Верхнесалдинском городском округе, повышения конкурентноспособности профессионального образования и сокращения оттока молодежи в другие территории с 2006 г. корпорацией осуществляется проект по поддержке и развитию учебных заведений города. В 2006 г. предприятие выделило на реконструкцию и ремонт зданий, приобретение оборудования, строительство студенческого городка:

- филиалу УГТУ-УПИ 65 млн руб.,
- авиаметаллургическому колледжу 2,7 млн руб.,
- профессиональному лицее 4,8 млн руб.,
- межшкольному учебному комбинату 10 млн руб.

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» – инициатор нового проекта – организации школы-интерната на 100 человек с профильными классами и последующим обучением в лицее для детей, нуждающихся в особой заботе государства, детей из малообеспеченных семей на базе образовательного учреждения № 17. Затраты на этот проект только в 2006 г. составили 38 млн руб.

По инициативе ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» разработан и осуществлен социальный проект создания учебного заведения нового типа – кадетской школы для подростков из неблагополучных и малообеспеченных семей, нуждающихся в социальной поддержке. Всего на данный проект предприятие выделило 21,4 млн руб.

В школе обучаются 180 детей, из них – 97 кадеты, 50% детей проживают в интернате. В школе создан яхт-клуб «Романтика». Построены причал и элинг. С момента основания яхт-клуба флот парусных судов в городе вырос до 15 единиц. Более 50 кадетов 5-8 классов изучают основы парусного спорта и участвуют в изготовлении парусных судов.

В этом году педагогический коллектив и кадеты школы № 9, которую в нашем городе больше знают под названием «Мыс Доброй Надежды», стали обладателями гранта в 1 млн руб., став победителями конкурса по внедрению инновационных программ обучения среди общеобразовательных учреждений Свердловской области.

Конкурс, в котором приняли участие более 200 учебных заведений, проводился в рамках национального проекта «Образование» и оценивался, прежде

всего, по уровню качества обучения и воспитания учащихся. Следует заметить, что рейтинг кадетской школы оказался самым высоким в городе и стал восьмым в области.

Полученный грант направлен на развитие учебного процесса и укрепление материальной базы школы.

Корпорация активно поддерживает развитие физической культуры и спорта в образовательных учреждениях города. За счет средств предприятия:

- при школах организовано 8 спортивно-оздоровительных площадок, где в 43 спортивных секциях занимаются 986 учащихся;
- приобретается спортивный инвентарь;
- проводятся дополнительные уроки физической культуры в двух школах;
- ежегодно школам оказывается шефская помощь по ремонту спортивных залов, хоккейных кортов;
- в зимний период при школах содержатся два хоккейных корта.

Для развития творческих способностей у детей и молодежи, формирования культуры взаимоотношений, организации досуга работников предприятия и населения города создан и успешно работает Центр Культуры ВСМПО, в состав которого входят:

- Дворец культуры им. Г.Д. Агаркова;
- подростковый клуб «Дружба»;
- клуб «Ровесник»;
- клуб по интересам «Родник»;
- культурно-развлекательный комплекс «Уральский».

В 38 кружках и творческих коллективах занимается 1308 человек. Семь коллективов носят звание «Народный».

Здравоохранение

Созданная система охраны здоровья персонала Корпорации ВСМПО-АВИСМА, а также жителей города позволяет непосредственно на месте получать высококвалифицированную медицинскую помощь, проводить диагностику заболеваний, оказывать амбулаторную и стационарную помощь, реабилитацию, профилактику заболеваний. Учитывая неудовлетворительную демографическую ситуацию в городе, предприятие взяло на себя дополнительные обязательства по оказанию медицинской помощи.

В лечебно-профилактический комплекс ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» входят:

- поликлиника на 600 посещений в смену;
- диагностический центр на 100 посещений в день на 50 коек;
- центр восстановительной медицины;
- межцеховые оздоровительные центры;
- цеховые здравпункты.

Комплекс обслуживает 15,5 тыс. работников и 7 тыс. пенсионеров предприятия. Помимо работников корпорации в лечебно-профилактическом комплексе обслуживаются жители города, не работающие на предприятии.

Центр восстановительной медицины

В июле 2005 г. введен в строй Центр восстановительной медицины и реабилитации, где реализуются новые медицинские технологии. С момента открытия в Центре прошли лечение 16111 человек

Диагностический центр

Диагностический центр ежегодно оказывает медицинскую помощь более 19 тыс. человек, из них 25% – жители города.

Гинекологическое отделение

Открыто гинекологическое отделение, где 50 % пациентов – работницы городских организаций.

Детская городская больница

На средства ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИС-МА» проведен капитальный ремонт детской городской больницы на сумму 4 335 тыс. руб.

Оздоровление и отдых

Для оздоровления и отдыха сотрудников Корпорации и жителей города предприятие содержит две базы отдыха: «Тирус» – на 128 мест, «Сосновка» – на 66 мест.

Ежегодно организуются оздоровление и отдых детей:

- в загородных лагерях «Тирус» и им. З.Космодемьянской;
- в лагерях дневного пребывания «Старт» и «Олимп», находящиеся на балансе предприятий

Физическая культура и спорт

Развитие физической культуры и спорта – одно из направлений оздоровления. В корпорации сохранена и постоянно развивается спортивная база:

- стадион «Старт» с хоккейным кортом и футбольным полем;
- спорткомплекс «Чайка» с плавательным бассейном и спортивным залом;
- спортивно-оздоровительный комплекс «Мельничная» (скоростные трассы для горных лыж, подъемники, лыже-роллерная трасса, трассы для лыжных гонок).

При образовательном учреждении № 6 создается спортивно-оздоровительный комплекс по 12 видам спорта. Затраты за 2004-2006 гг. на эти мероприятия составили 43 млн руб. Проводится реконструкция и оснащение нового спортивного зала, строительство бассейна. Этими спортивными объектами будут пользоваться как школьники, так и жители ближайших микрорайонов.

Благотворительность

Благотворительная деятельность является составной частью социальной политики ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА».

В ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» более 7500 ветеранов предприятия. Все они объединены в общественную организацию «Совет ветеранов». Все ветераны пользуются льготами, которые определены администрацией предприятия и закреплены в коллективном договоре:

- бесплатное медицинское обслуживание в МСЧ предприятия;
 - оплата медикаментов и платного лечения по договору медицинского страхования;
 - выделение бесплатных путевок в базы отдыха корпорации;
 - получение материальной помощи на приобретение топлива, дорогостоящих лекарств, на несовершеннолетних детей;
 - ежеквартальная материальная помощь из расчета 18 руб. за каждый год работы на предприятии.
- Для оказания помощи ветеранам предприятие ежегодно выделяет более 34,2 млн руб.

Благотворительная помощь направляется:

- на бесплатное питание детей из малообеспеченных семей города;

- сиротам детского дома, социального приюта, школы-интерната;
- на строительство церкви Иоанна Богослова в г.Верхняя Салда;
- учреждениям культуры, здравоохранения, социальной защиты, органам правопорядка;
- спортивным клубам города.

За активное участие в благотворительной деятельности и оказание конкретной помощи нуждающимся в социальной поддержке генеральный директор ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» Владислав Тетюхин неоднократно удостоивался Благодарственного Письма губернатора Свердловской области Эдуарда Росселя.

ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» является победителем юбилейного смотра-конкурса Международного Форума «Мировой опыт и экономика России» и награждено Почетным Дипломом «Звезда Отечества» за оказание действенной помощи ветеранам войны и труда, активную работу по гражданскому и военно-патриотическому воспитанию молодежи.

Доступное жилье

Планируя свое будущее, наряду с интересной и высокооплачиваемой работой молодые семьи, специалисты учитывают возможность получения или приобретения жилья. Понимая важность этой проблемы, корпорация разработала и реализует программу «Доступное жилье», в рамках этой программы:

- в 2003 г. введено 1117,6 кв. м жилья на сумму 12,9 млн руб.;
- в 2004 г. – 560,3 кв. м – на сумму 9,97 млн руб.;
- в 2006 г. – 570,7 кв.м – на сумму 11,67 млн руб.

К концу 2007 г. планируется построить и сдать в эксплуатацию три 24-квартирных дома и общежитие на 30 семей общей площадью около 7 тыс. квадратных метров на сумму 104 млн руб. В каждом доме планируется 12 трехкомнатных квартир, 6 – двухкомнатных и 6 – однокомнатных. Это будут 5-этажные 2-подъездные дома современной планировки со всем перечнем коммунальных услуг.

Программа	стоимость реализации (тыс. руб.)
«Будущий потенциал города, Урала, России» (образование)	884119
«Развитие здравоохранения»	1732700
«Доступное жилье»	3318000
«Физкультура и спорт в современном городе»	1251650
«Культурное пространство современного города»	199533,5
Всего	7386002,5

Для развития территории Верхнесалдинского городского округа и остановки процесса деградации разработано пять муниципальных программ с перспективой реализации до 2010 (2012) г.:

Данные программы послужили основой для создания проекта «Мировое производство – современный город». Проект разработан ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» и администрацией Верхнесалдинского городского округа. Цель проекта: создание социальных стандартов европейского уровня в малом провинциальном городе, обеспечивающем миро-

вое лидерство России в одном из наиболее технологичных секторов мировой экономики.

Создание и развитие подобных очагов экономического роста в глубинных регионах России – пример решения комплекса поставленных Президентом России В.В.Путиным национальных задач в части социально-экономического, технического развития страны.

5. Один в поле не воин. Второй повод для Обращения.

Жить в современных и комфортных условиях – нормальное и вполне объяснимое желание каждого человека, имеющего паспорт одного, российского образца, независимо от того, где и когда он был выдан. Жить, работать, воспитывать детей...

Так, казалось бы, почему в городе, где находится крупнейшее предприятие с мировым именем, и которое уделяет такое большое внимание аспекту социального развития, возникают проблемы именно социального характера?

Ответ на этот вопрос можно найти в словах обращения:

«...Но собственные силы не беспредельны. Мы вынуждены постоянно задавать себе вопросы: «Почему город, который образует предприятие, чьи налоговые платежи в федеральный и областной бюджеты существенно увеличиваются год от года, не имеет нормального родильного дома и маленькие салдинцы появляются на свет в тесных неприспособленных кабинетах бывшего детского сада?». «Почему работающие и талантливые люди вынуждены спотыкаться о рытвины и ухабы внутриквартальных дорог и ежедневно смотреть на убогий городской пейзаж?». «Почему труженики ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИС-МА», сохранившие для России уникальную отрасль титановой индустрии, снова и снова латают дыры скудного городского бюджета?»...

Достаточно сказать, что с 2004 по 2006 гг. отчисления в бюджет всех уровней увеличились в 2,6 раза, в том числе областной – в 2,8 раза, федеральный – в 3,6 раза. В это же время местный консолидированный бюджет увеличился на 9,2 % (!).

В 2006 г. в областной бюджет перечислено 1 млрд 558 млн руб., в федеральный – 524 млн руб. при бюджете муниципального образования 343 млн руб.!

Это не бюджет развития – это жалкий бюджет выживания. Градообразующее предприятие, являющееся донором области и одним из мировых лидеров в производстве изделий из титановых сплавов, имеет абсолютно недостойную инфраструктуру, которая не позволит осуществить все намеченные и требуемые мероприятия по развитию производства для обеспечения потребностей отечественной и мировой авиакосмической индустрии.

«Существует законодательство...» – именно такой, казалось бы, резонный ответ может прозвучать на наше обращение.

Но мы – законопослушные граждане, потому и обращаем Ваше внимание на главные требования к Закону – быть справедливым и служить интересам общества, в котором он действует.

А кто заинтересован в том, чтобы уникальное и по-настоящему конкурентное предприятие оказалось на грани кадрового дефицита по причине оттока из города молодых специалистов? Или о какой справедливости может идти речь только при потребительском использовании источника финансового благополучия?..».

Как видите, ответ на вопрос кроется в несовершенстве законодательства, которое идет в разрез с элементарной логикой межбюджетных отношений, когда экономическая самодостаточность региона, его промышленный потенциал не оказывают практического влияния на формирование местного бюджета. Более того, при такой системе привлечения налоговых средств в муниципалитеты теряется всякая заинтересованность органов местного самоуправления в развитии экономики своих образований.

И это именно та проблема, которая сегодня для Верхней Салды, а завтра еще для сотен таких же городов станет главным тормозом на пути экономического и социального развития своих регионов.

6. Принцип очевидности

В октябре прошлого года наши предложения по созданию условий экономического и социального развития муниципальных образований на примере Верхней Салды были представлены в Государственной Думе на совместном заседании Комитета по вопросам местного самоуправления и Комитета по бюджету и налогам.

Все они основаны на идее генерального директора Корпорации ВСМПО-АВИСМА Владислава Валентиновича Тетюхина по формированию местного бюджета с учетом дополнительных отчислений от налога на прибыль и подробно изложены в нашем проекте «Мировое производство – современный город».

Суть заключается в том, чтобы на территориях муниципальных образований помимо средств, идущих на текущее содержание (ни для кого не секрет, что наш бюджет именно текущего содержания, а точнее выживания) были закреплены 6% от суммы, подлежащей налогообложению с налога на прибыль.

Обоснованность такого проекта подтверждают сделанные нами расчеты. В нем не идет речь об отчислениях в федеральный бюджет, за счет которого осуществляется реализация национальных проектов, финансируются льготы и пособия. Мы говорим о гарантированном проценте для города из налоговых отчислений в областной бюджет.

В нашем проекте «Мировое производство – современный город» приводится полный расчет необходимых средств на его осуществление за период до 2012 г. А это как раз те 6% от налога на прибыль. Причем, обеспечивая социально-экономическое развитие своего муниципального образования, мы создаем условия для увеличения налоговых отчислений, в том числе и в областной бюджет.

А это возможно только при успешном развитии градообразующего предприятия и как итог этого развития – реализация социальных программ. Все взаимосвязано: если проект будет осуществлен, то областной бюджет к 2012 г. получит плюс 8 млрд руб., в противном случае он не достигается 6 млрд руб. Вот такая простая арифметика.

Обоснованность нашего предложения вызвана еще и тем, что подобная ситуация складывается не только в нашем муниципальном образовании, а на всех территориях, которые имеют развитые промышленные предприятия. И решение данной проблемы может стать точкой роста экономики страны в целом.

Приложение 2

Ступинский район Московской области:
экономический рост – результат грамотной
политики

В период с 1996 г. Ступинский район стал уникальной территорией, где при всеобщем экономическом спаде объемы производства все годы росли. За период с 1996 по 2000 гг. объем промышленной продукции в действующих ценах увеличился в 5,4 раза. Если в 1995 г. объем производства увеличился на 2 предприятиях из 27, то в 2006 г. – на 21 предприятии. Ступинский район вышел в 2000 г. на первое место в Московской области по объему промышленной продукции и стабильно удерживает его все эти годы. В 2006 г. объем промышленной продукции составил 36 млрд руб. На одного жителя Ступинского муниципального района отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг в четыре раза больше, чем в среднем по Московской области.

Ступинский район – победитель конкурса «Лауреат года» в номинации «Лучшее муниципальное образование по развитию научно-промышленного комплекса», награжден губернатором Московской области дипломом и знаком «Золотой феникс».

Развитие производства как основы благосостояния района и обеспечения экономического роста было главной программной целью этих лет.

Этот результат достигнут, прежде всего, благодаря созданию условий для привлечения инвестиций в развитие промышленности района. За последние годы (1996-2006 гг.) общий объем инвестиций в развитие производства достиг 30 млрд руб., увеличившись с 208 млн руб. в 1996 г. до 6 млрд в 2006.

В настоящее время в районе достигнуты устойчивые темпы экономического роста, что позволяет Ступинскому муниципальному району оставаться лидером промышленного производства в Московской области, развивать сферу торговли, услуг, банковскую систему, социальную инфраструктуру. На территории района реализуются программы научно-технического и инновационного развития, создан благоприятный инвестиционный климат для предпринимательской деятельности, созданы экономические условия для интенсивного развития социальной сферы района.

В г. Ступино создан уникальный комплекс производств наукоемкой продукции – авиационных материалов, узлов и комплектующих. В результате успешного поиска новых видов продукции освоен выпуск многолопастных воздушных винтов нового поколения для самолетов Ил-114, Ан-140 и Ан-38; не имеющие мировых аналогов винтовентилятор СВ-27 для самолета Ан-70; выпуск вспомогательных газотурбинных двигателей, воздушных винтов для турбовинтовых самолетов, а также несущих систем для отечественных вертолетов, кованых колесных дисков из алюминия для автомобилей и мотоциклов, большая часть выпуска которых идет на экспорт; выпуск изделий из стеклопластиков для машиностроения, автомобилестроения, электротехнической промышленности и других отраслей народного хозяйства; производство оборудования подготовки топлива в аэропортах гражданской авиации и заправки воздушных судов.

Ведущая отрасль экономики района – **промышленность** – представлена 27 крупными и средними предприятиями металлургического и машиностроительного комплекса, пищевой и перерабатывающей отрасли, стройиндустрии.

На предприятиях района постоянно растет производительность труда и уровень качества выпускаемой продукции. Об этом свидетельствуют рост производства продукции в физическом измерении на 15-20% ежегодно, увеличение доли экспорта, получение предприятиями международных сертификатов качества (сертификация на соответствие международному стандарту ISO 9001, сертификация TUV CERT). Более 18% выпускаемой в районе продукции экспортируется за пределы Российской Федерации.

Предприятия района тесно сотрудничают со всемирно известными конструкторскими бюро имени А.Н. Туполева, С.В. Ильюшина, О.К. Антонова, М.Л. Миля, Н.И. Камова. ЗАО НПО «Авиатехнология» является членом Программы Партнерства IATA, производство аэродромных топливозаправщиков ведется совместно с французской фирмой «TITAN AVIATION».

Предприятия района, прежде всего машиностроительного и металлургического направлений, имеют мощную конструкторскую и исследовательскую базу, серийное производство, хорошо оснащенные инструментальные цеха. Этот производственный потенциал может использоваться для дальнейшего развития промышленности в районе.

Наиболее значимыми предприятиями района являются следующие:

Ступинский металлургический комбинат, один из первенцев авиационной металлургии, многопрофильное предприятие, имеющее в своем составе:

- производство полуфабрикатов из алюминиевых деформируемых сплавов;
- производство штампованных заготовок из сталей и жаропрочных сплавов;
- производство прутков и слитков вакуумной выплавки из специальных сплавов на основе никеля, титана, кобальта;
- производство товаров широкого потребления.

Для осуществления основной деятельности компания располагает энергетическим хозяйством, ремонтно-механическим, инструментальным и цехом по изготовлению нестандартного оборудования, крупным парком металлорежущих станков, службой метрологического обеспечения, исследовательским комплексом, центром информационных технологий. Компания имеет мощную строительную базу со спецавтотранспортом и своими силами ведет капитальное строительство. Кроме основной производственной деятельности, компания осуществляет проектирование инженерных сетей, нестандартного оборудования, его изготовление, в том числе и по чертежам заказчика. Проводится обучение рабочих разных профессий и специальностей. На все эти работы имеются лицензии.

ОАО «*Ступинская металлургическая компания*» располагает большим научно-техническим потенциалом, мощной производственной базой, более полувековым опытом работы, может удовлетворить все запросы по изготовлению продукции высокого качества.

ОАО «СМПП» – крупнейший в России производитель вертолетных втулок. Предприятие занимает

ся производством и капитальным ремонтом авиационных винтов и изделий вертолетной тематики, продукции гражданского назначения.

ОАО НПП «Аэросила» – ведущее предприятие страны по производству авиационных винтов. На предприятии налажено серийное производство и ремонт воздушных винтов, регуляторов вспомогательных газотурбинных двигателей, созданы самые мощные в мире винтовентиляторы для авиации. Ведущие специалисты занимаются разработкой вспомогательных газотурбинных двигателей нового поколения для региональных и магистральных самолетов.

ООО «Ступинская титановая компания» – предприятие производит слитки чистого и легированного титана различных марок. На предприятии внедрен вакуумно-дуговой переплав. Система качества сертифицирована на соответствие стандарту TUV CERT.

ООО «Ступинский завод стеклопластиков» – предприятие химической промышленности, производит изделия из стеклопластиков для машиностроения, автомобилестроения, электротехнической промышленности.

Предприятие производит стекломаты, рубленые нити, пресматериалы и рулонные стеклопластики, рассыпающиеся стеклоровинги, ламинаты однонаправленные, препреги, прессованные изделия из стеклопластиков.

ОАО «Жилевский завод пластмасс» – основным направлением деятельности является производство полиэфирных смол, применяемых при производстве стеклопластиковых и полимербетонных конструкций, различных профилей, галантерейных изделий, печатных форм, герметизации изделий электронной техники, пропитки обмоток электрических машин, в производстве шпатлевок, а также в качестве связующих холодного и горячего отверждения для армированных пластиков, клеев, лаков и пропиточных составов, пресс-композиций.

Привлечение инвестиций – одно из основных направлений деятельности, стимулирующее социально-экономическое развитие района, поскольку инвестиции позволяют создавать новые производства или модернизировать действующие, создать новые рабочие места, сделать более привлекательной социальную среду проживания, развивать инженерную инфраструктуру района. По данным Мособлкомстата, Ступинский район является лидером по объему накопленных прямых иностранных инвестиций, которые составляют свыше 900 млн долларов.

В районе накоплен значительный опыт ускоренного освоения иностранных инвестиций. Наличие необходимой инфраструктуры и навыков сопровождения инвестиций позволяет провести этот процесс в сжатые сроки. За счет содействия строительству объекта на всех уровнях – местном, областном и федеральном завод ООО «Марс» был построен за 11 месяцев, йогуртовый завод ООО «Кампина» – за 9 месяцев, заправочный комплекс «Бритиш Петролеум» – за 1,5 месяца.

Компания «Марс» пришла на российский рынок в 1991 г., создав компанию «Мастер Фудс» для продажи широкого ассортимента кондитерских изделий и питания для домашних животных и организации сети распространения продукции на территории России. Для крупного капиталовложения в большой производственный комплекс в России компания

«Марс» выбрала г.Ступино, как наиболее перспективное место для строительства комплекса. В апреле 1995 г., когда были завершены работы по возведению комплекса, «Мастер Фудс» был преобразован в ООО «Марс».

Компания «Марс» – пионер среди иностранных инвесторов, пришедших в Московскую область. С момента пуска промышленного комплекса в г. Ступино ООО «Марс» стал одной из самых стабильных и эффективных российских рыночных структур, крупнейшим производителем высококачественной продукции: кондитерских изделий и питания для домашних животных.

Комплекс, который начал производство продукции в августе 1995 г., потребовал стартовых капиталовложений в объеме 120 млн долларов. Он занимает территорию около 40 га. «Марс» сегодня – это 2 предприятия и более 1,5 тыс. рабочих мест.

ООО «Марс» – бюджетообразующее предприятие Ступинского района. Удельный вес промышленного производства предприятия составляет 60% от общего объема производства, производимого крупными и средними предприятиями Ступинского района.

В 1992 г. международная организация «Кампина» вышла на российский рынок и открыла представительство компании в Москве. В 1997 г. компания решила усилить свои позиции в России строительством местного производства. 15 июня 2000 г. в г. Ступино было официальное открытие завода по производству йогуртов, построенного «Кампиной». Этот завод принес большие перемены в структуру сельского хозяйства Ступинского района.

Ступинский муниципальный район не останавливается на достигнутом. Обладая мощным кадровым потенциалом, значительным резервом земельных и энергетических ресурсов, высокоразвитой транспортно-коммуникационной, инженерной и производственной инфраструктурой, район далеко не в полной мере еще исчерпал свой потенциал развития и готов к реализации широкомасштабных инновационных проектов.

Район располагает высококвалифицированными кадрами рабочих и инженерно-технических специалистов, создана широкая сеть учреждений образования.

Весь комплекс проведенных мероприятий позволил в 2005 г. ввести в эксплуатацию завод по производству теплоизоляционных изделий из базальтового волокна в г. Ступино ООО «Изомин», завершить строительство завода по производству керамической плитки в п. Малино ООО «Объединенные керамические заводы», первого пускового комплекса завода по производству гибкой упаковки в д. Алеєво ООО «Исратэк-С».

В 2006 г. завершено строительство трех новых заводов: завода по производству алюминиевой посуды с антипригарным покрытием ООО «Сково Билдинг» в г. Ступино мощностью 6 млн единиц изделий в год, 1-й пусковой комплекс завода по изготовлению керамической плитки ЗАО «Керамогранитный завод» в г. Ступино мощностью 3 млн кв. м керамогранитной плитки в год, 3-й пусковой комплекс 1-й очереди завода по производству гибкой упаковки в д. Алеєво ООО «Исратэк С» производительностью 21 тыс. т гибкой упаковки в год.

В 2007 г. планируется завершить строительство заводов по производству строительных материалов в

Образцово немецкой компании «Кнауф»; по производству клеевых составов для керамической плитки в г. Ступино ЗАО «Малеи», по производству пластиковых окон ЗАО «Пласт проект».

В настоящее время продолжается строительство завода по производству безалкогольных напитков в с. Хатунь ООО «Семь линий Ступино», завода по производству стеллажных конструкций для магазинов крупных форматов в г. Ступино ЗАО «Ла Фортецца Эст» (Италия). Начаты работы по строительству завода по производству сухих строительных смесей ООО «Капарол-Малино» (Германия) производительностью 20 тыс. т, складского логистического комплекса французской компании «ФМ Ложистик» в районе д. Сидорово.

Важным направлением работы администрации является участие в реализации утвержденных Программ Правительства Московской области: по созданию промышленных округов на территории Московской области на период до 2010 г. и развитию транспортно-логистической системы в Московской области в 2006-2010 гг.

В соответствии с данными нормативными документами на территории Ступинского района предполагается создание 3-х промышленных и 2-х логистических парков.

Малый бизнес

Важное место в своей деятельности администрация Ступинского муниципального района уделяет развитию и поддержке малого предпринимательства.

В районе утверждена и реализуется целевая программа «Поддержка и развитие малого предпринимательства в Ступинском районе на 2004-2007 гг.», основной целью которой является формирование условий для развития и поддержки устойчиво работающих малых предприятий и создания новых.

На территории района постоянно работает свыше 1600 малых предприятий и 1936 индивидуальных предпринимателей. Из общего числа малых предприятий основная часть – торговые предприятия – 47%, 13% – предприятия обрабатывающих производств, 13% – организации, выполняющие операции с недвижимым имуществом, 8% – строительные предприятия. Остальные 19% работают в сфере общественного питания, бытовых услуг, транспорта и связи, общей коммерческой деятельности, прочих видах услуг.

Объем отгруженной продукции предприятиями малого бизнеса за 2006 г. составил 9,7 млрд руб., что в 1,8 раза выше уровня 2005 г.

Среднемесячная заработная плата увеличилась на 27%, и ее средний уровень составил 9828 руб. Среднесписочная численность работающих в сфере малого предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, выросла на 7% и превысила 10 тыс. чел.

Инвестиции в развитие предпринимательства в 2006 г. составили 1,2 млрд руб.

В соответствии с результатами многомерной классификации (кластерного анализа) по уровню развития малого предпринимательства Ступинский муниципальный район в 2006 г. перешел из 4-го в 3-й Кластер (средний уровень развития).

В районе успешно развивается общественная организация – Союз предпринимателей, консультантов и аудиторов, имеющий собственное здание – бизнес-центр. Председателю Союза Помазкову В.В.

присвоено звание «Менеджер года-2005» в номинации «Лучшее общественное объединение».

В районе осуществляет свою деятельность Южная Торгово-промышленная Палата, объединяющая два муниципальных образования – Ступинский и Каширский районы. Основными направлениями деятельности Палаты являются: привлечение инвестиций, реализация и долгосрочное кредитование инвестиционных проектов, выдача сертификатов, выставочно-ярмарочная и рекламно-издательская деятельность, защита интеллектуальной собственности, аудит предприятий, консультации по вопросам внешнеэкономической деятельности и др.

Малые предприятия и предприниматели Ступинского района постоянно участвуют в различных выставках и конкурсах: в 2006 г. предприятие ООО «С-Профит» (торговое предприятие) награждено национальной премией в области предпринимательства «Золотой Меркурий»; ИП Забелина Е.В. (производство хлебобулочных и кондитерских изделий) – депутат Совета депутатов городского поселения Ступино – постоянно занимает призовые места на областных, российских и международных выставках; генеральный директор кадрового агентства ООО «Агентство новой жизни» являются победителями областного конкурса «Менеджер года».

Отделом социально-экономического развития разработан и ежегодно актуализируется Паспорт состояния и развития малого предпринимательства, постоянно обновляется страничка «Малый бизнес» на официальном сайте Ступинского муниципального района, где размещена информация о развитии малого бизнеса, представлен перечень малых предприятий. Ежеквартально проводится Координационный Совет по развитию малого бизнеса, на котором обсуждаются проблемные вопросы, возникающие в ходе деятельности малых предприятий, и разрабатываются мероприятия по их решению.

Главный редактор «Ступинской панорамы» Иванков А.Я. за организацию страницы «Бизнес-клуб» был награжден Премией губернатора Московской области за 2005 г.

Ежегодно в Ступинском муниципальном районе проводится День предпринимателя.

Предприниматели Ступинского муниципального района при поддержке администрации района принимают участие в конкурсах на государственную поддержку из средств областного и федерального бюджета. В 2006 г. Ступинский район стал победителем конкурса по строительству бизнес-инкубатора площадью 1240 кв. м. ООО «Ресурс-плюс» и ООО «Сальвадор» стали победителями представленных бизнес-проектов.

Приложение 3

Город Минеральные Воды –
центр внимания инвесторов

Г. Минеральные Воды Ставропольского края был основан в 1878 г. в ходе строительства Ростово-Владикавказской железной дороги. Статус города получил в 1920 г. В следующем году Минеральным Водам исполнится 130 лет. Численность городского населения составляет 85,7 тыс. человек.

На сегодняшний день г. Минеральные Воды является главным транспортным узлом Ставропольского

края, одним из крупнейших в южном федеральном округе. Часто можно услышать фразу, что «Минеральные Воды – ворота федерального курорта Кавказских Минеральных Вод». Специфика территории такова, что в Минеральные Воды попадает каждый из прибывших на Кавминводы по федеральной трассе «Кавказ» и Северо-Кавказской железной дороге или через крупнейший на юге России одноименный международный аэропорт. Именно в таком выгодном расположении Минеральных Вод и есть наша сила и перспектива.

С 2006 г. в Минеральных Водах действует созданная уже по всем канонам 131-го Федерального закона городская муниципальная власть, которая и озаботилась перспективами и возможностями муниципалитета в области повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности данной территории.

В тексте Послания Президента России Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию Российской Федерации этого года среди множества актуальных и насущных направлений определена задача строить не менее 1 квадратного метра жилья в год в расчете на каждого гражданина России. Эта задача требует выработки механизмов ее реализации.

Такие механизмы уже вырабатываются как на федеральном уровне, так и на местах. Государство начинает вкладывать огромные средства в развитие территорий. Вектор государственной политики направлен именно на регионы. И задача регионов – использовать этот шанс, который позволит муниципальным образованиям активно привлекать инвестиции, реализовывать крупные инфраструктурные проекты, участвовать в реализации национальных проектов. Руководство г. Минеральные Воды тоже ищет и, можно сказать, нашло свой путь.

Причем, речь идет не только о механическом увеличении строительных фирм, заводов по производству стройматериалов. Необходимы инновационные подходы. Руководством г. Минеральные Воды была разработана новая городская инвестиционная политика, за полтора года сделавшая небольшой южный город центром внимания инвесторов как отечественных, так и зарубежных.

Минеральные Воды стали первым в ЮФО и пятым в стране городом, у которого появился инвестиционный паспорт – Интернет-портал, содержащий всю информацию о территории, необходимую бизнесу для принятия решения об инвестировании.

Одним из направлений инвестиционной политики городских властей является разработка стратегии развития, и стратегия эта заключается в строительстве города-спутника, который получил название «Южный».

Географически развитие г. Минеральные Воды возможно в сторону горы Змейка. Именно в этом месте уже фактически начато строительство. Как на основной резервной территории города здесь предполагается формирование крупного жилого образования – совокупности шести микрорайонов и комплексным развитием социально- и коммунально-хозяйственной инфраструктуры; создание ландшафтно-рекреационного парка, выполняющего природоохранные и рекреационные функции; создание гостиничного комплекса на базе бальнеологического источника; комплексное развитие микрорайона с формированием собственных культурно-торговых

центров, спортсооружений (конно-спортивная школа, аквапарк), автономных коммунально-бытовых служб.

Перспективность строительства города-спутника была высоко оценена на Всероссийском конкурсе «Зодчество-2006» в Москве, проект был представлен на Международной выставке «MIPIM-2007» в Каннах.

Причем, на международной выставке-ярмарке коммерческой недвижимости MIPIM-2007 проект города-спутника Минеральных Вод пользовался огромным интересом. Это был один из немногих, представленных на выставке, градообразующих проектов. И лишь два подобных российских проекта, – Минераловодский и Екатеринбургский – были представлены совместно с министерством экономического развития и торговли Российской Федерации на выставке Глобал Сити в Лионе, причем Минеральным Водам на представление своего проекта был выделен полный выставочный день.

Минеральные Воды по численности населения относятся к малым городам, и аналогов этому проекту не было. Заинтересованность в участии в данном проекте выразили и российские инвесторы из Сибири, и представители Бельгии, Австрии, Греции, других стран. Инвесторы, как вы сами понимаете, нужны, как воздух. Для реализации такого масштабного проекта требуются новые нестандартные идеи и технологии, оригинальные материалы и оборудование, и, естественно, значительные инвестиционные ресурсы.

В ходе организованного агентством РИА «Новости» видеомоста «Москва-Пекин» на тему «Кавказские Минеральные Воды: точки экономического роста Юга России» китайские инвесторы заявили о своей заинтересованности в инвестициях в торговлю и строительство именно г. Минеральные Воды. Со стороны Китая возможны финансовые вливания в строительство автоцентра для производства иномарок, предприятий для производства стройматериалов и торговых предприятий.

В июне Минеральные Воды посетила делегация посольства Королевства Нидерландов. Делегацию возглавил второй секретарь посольства. В ходе визита, в рамках программы MATRA, ее экологического аспекта, шли переговоры о возможности строительства современного мусороперерабатывающего комплекса, что особенно актуально для особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения.

Сегодня в Минеральных Водах создан «Институт прямых инвестиций КМВ», работа которого нацелена на помощь предприятиям, территориям и органам местного самоуправления в привлечении инвестиций и на работу с потенциальными инвесторами.

При участии федерального Совета по национальной конкурентоспособности и института прямых инвестиций проводятся работы по бенчмаркингу г. Минеральные Воды. В ходе сравнительного анализа с близкими по значению, развитыми городами Европы и Северной Америки были выработаны рекомендации по дальнейшему развитию нашего города.

Руководство Минеральных Вод также намерено активно участвовать в реализации Федеральной целевой программы «Жилище». Но, чтобы запустить эту национальную программу, нужны, грубо говоря, квадратные метры жилья. В Минеральных Водах не

будет хаотичной застройки. Руководство города выступает против инвесторов и строительных компаний, которые хотят просто заплатить деньги за землю и построить имущество. Позиция города однозначна – жилье у нас будет строиться только с социальным обременением. В него будут включаться детские сады, школы, спортивные центры и прочее.

Предложения по проекту застройки «Нового города» недавно заявлены Росстроем в программу «Миллион квадратных метров жилья», в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам Российской Федерации». И в Минеральных Водах рассчитывают на господдержку, которая предусматривается при крупномасштабном строительстве жилья.

Будет господдержка – квадратный метр жилья станет дешевле, а это уже решение острейших социальных проблем, таких как переселение из ветхого жилого фонда, обеспечение жильем молодых семей, и другие подпрограммы Федеральной целевой программы «Жилище».

За 10 лет в Минеральных Водах планируется создать более миллиона квадратных метров жилья для пятидесяти тысяч жителей.

Проект этот без сомнения масштабен, не только для региона Кавказских Минеральных Вод и Ставропольского края в частности, но и для всего Южного Федерального Округа в целом.

Началось все с разработки базовых документов развития территории города. Принят Генеральный план и Инвестиционный паспорт развития муниципального образования. В ходе разработки этих документов сделан комплексный анализ исходного состояния территории (опорный план) и перспективные направления развития города. Определены площадки новой застройки (в частности, микрорайон Южный – 450 га, с общим объемом комплексной застройки – более 1 млн кв.м), проанализирована социально-экономическая ситуация города, определены ее конкурентные преимущества и точки роста. Работы по подготовке инвестиционного паспорта города финансировались из внебюджетного фонда. Авторами и разработчиками стратегически важного документа стали специалисты Российского государственного института инвестиционного развития «Гипрогор» и Департамента по взаимодействию с регионами «Центр стратегических разработок» при Министерстве экономического развития РФ.

По словам руководства «Гипрогора», проект является стратегически важным для города и должен кардинально изменить его положение в структуре региона, сделать его логистическим центром не только Кавказских Минеральных Вод, но и всего Северо-Кавказского региона.

Сейчас в городе уже ведется строительство первых жилых массивов, проведены аукционы, определены подрядчики. Первый контракт на строительство жилых домов уже заключен с ТМК «Зодчий». Это одна из крупнейших строительных компаний в стране.

Обсуждая проблемы привлечения инвестиций в регионы, и более того, – направление инвестиционных потоков в русло реализации задач, поставленных Президентом страны В.В. Путиным перед Федеральным собранием, необходимо особо отметить те ресурсы, за счет которых возможна максимальная реализация намеченных целей. Какие ресурсы есть на местах? На примере муниципального образования г.

Минеральные Воды можно сказать следующее. Основной ресурс – земельный, и от того, как им распорядиться сегодня, зависит будущее муниципального образования. А таким ценнейшим ресурсом надо распорядиться очень грамотно! Нельзя огульно подходить к выбору инвестора. Городу нужен инвестор нового формата, инвестор, который строит свой бизнес с учетом интересов страны, региона и города. Каждый инвестор должен видеть себя в Минводах. Только в этом случае он будет не временщиком, а полноправным участником процесса преобразования. Надо добиться того, чтобы инвестор полюбил город, увидел в нем своих детей и внуков.

На аукцион будут выставляться участки земли под строительство уже определенных объектов. Также следует отметить, что у города нет возможности предоставить площадки под застройку с подготовленной инженерной инфраструктурой. Эта проблема также ляжет на плечи инвестора. Очевидно, что важно не только привлечь инвестиции, но и правильно принять их. Бизнес должен видеть, что власть готова к полной прозрачности и публичности при взаимоотношениях с ним.

Муниципальным образованиям нужны проекты, учитывающие их особенности. На примере Минеральных Вод можно сказать, что при изучении каждого проекта консультанты проводят аудит представленного бизнес-плана, чтобы убедиться в профессионализме инвестора и для того, чтобы администрация города могла трезво оценить его возможности.

Хотелось бы, чтобы в город вошел мощный, самодостаточный во всех отношениях, прогрессивно мыслящий стратегический инвестор. Законодательные предпосылки уже для этого созданы.

Ставропольский край наряду с Новосибирской областью первым на своей территории апробировал новый закон о местном самоуправлении. Участие в пилотном проекте имеет массу плюсов и минусов. Плюсы – быть первыми всегда хорошо: им выделяют деньги, на них больше обращают внимание. А минусы в том, что на первых отрабатываются все болевые точки. То, на чем мы споткнемся, будет изменяться, дополняться, в результате получится тот удивительный механизм, который позволит максимально адаптировать закон в масштабах государства. С вступлением 131-го Федерального закона в силу на территории Ставропольского края можно отметить, что для привлечения инвестиций это сыграло положительную роль, потому что сегодня инвестор готов напрямую разговаривать с городскими властями, минуя вышестоящие инстанции в краевых структурах. Сегодня можно смело заявить, что закон нужен, благодаря ему городская власть стала более открытой и может самостоятельно брать на себя бремя ответственных решений. Этим полномочиям явно не хватало малым городам, что зачастую и тормозило их экономическое развитие.

Однако есть отдельные нюансы и шероховатости в действующем законодательстве. На сегодняшний момент не проработан механизм финансирования строительства инженерных коммуникаций и объектов социального назначения. Если до 01 января 2007 г. этот вопрос регулировался статьями Земельного Кодекса РФ и всю финансовую нагрузку возлагал на инвестора, что естественно вело к удорожанию квадратного метра жилья, то сейчас в связи с изменениями в статью 30.2 Земельного Кодекса и принятием

Постановления Правительства Российской Федерации «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» на практике могут возникнуть определенные трудности с финансированием. Хотелось бы четче видеть механизм закладки в бюджеты разных уровней финансовых средств для подготовки инженерной инфраструктуры. Так же остро стоит вопрос об управлении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Например, г. Минеральные Воды, которому недавно был возвращен статус города краевого значения, в соответствии с действующим законодательством является городским поселением. Действующее же законодательство уравнивает и городские и сельские поселения в вопросах распоряжения землей, отдавая этот вопрос в ведение муниципального района. Такой подход может ввести в заблуждение инвестора, и следовательно оттолкнуть его. Выход для муниципального образования г. Минеральные Воды видится двоякий. Первое – это возможность получения статуса городского округа. Проведение по этому вопросу референдума может не привести к желаемому результату, потому как ни один муниципальный район не откажется от города – донора добровольно. Город собирает около 2 миллиардов налогов в год, а городской бюджет составляет 120 млн руб. Необходимо предоставить возможность городскому поселению, имеющему численность населения свыше 80000 человек, стать городским округом по решению представительного органа или автоматически переводить в разряд городских округов города краевого значения. Второй путь более трудоемкий с точки зрения законотворчества. Требуются определенные уточнения в Земельный Кодекс. Нельзя подходить с одинаковыми стандартами к городскому поселению, ведущему самостоятельную инвестиционную политику, результатом которой станет укрепление позиций целого субъекта РФ и к сельскому поселению, живущему исключительно за счет бюджетных дотаций.

Приложение 4

Красноярск – город инновационного развития

Бизнес и муниципалитет

Большое внимание в Красноярске уделяется развитию малого бизнеса. Сегодня малый бизнес в городе – это более чем 6,7 тыс. предприятий, или 18% от общего числа зарегистрированных юридических лиц, и около 22 тыс. индивидуальных предпринимателей.оборот малых предприятий в 2006г. составил 106,1 млрд руб., для сравнения – оборот обрабатывающих производств крупных и средних предприятий составил 107,97 млрд руб.

Для поддержки малого бизнеса принята городская целевая программа на 2008-2009 гг. с объемом финансирования 30,1 млн руб., создан бизнес-инкубатор для поддержки начинающих предпринимателей, проводится работа по информированию субъектов малого предпринимательства о формах государственной и муниципальной поддержки (через СМИ, банки, лизинговые, консалтинговые компании и т.д.). Субъекты малого предпринимательства активно участвуют в конкурсах на право заключения конт-

рактков на оказание услуг и поставку продукции для муниципальных нужд.

Одним из механизмов муниципальной поддержки малого предпринимательства является компенсация части процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию инвестиционных проектов. В 2004 г. субсидию получило одно предприятие (субсидия – 0,35 млн руб., объем инвестиций по реализованным проектам – 5,8 млн руб.), в 2005 г. – 4 предприятия (субсидия – 3,1 млн руб., объем инвестиций – 76,3 млн руб.), в 2006 г. – 10 предприятий (субсидия – 4,45 млн руб., объем инвестиций по проектам – 249,4 млн руб.). В 2007 г. бюджетные средства на эти цели увеличены до 13 млн руб.

Для дальнейшего развития малого бизнеса необходимо ускорение принятия нового Федерального Закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Закон о малом бизнесе был принят в России более 11 лет назад. С тех пор изменились и ситуация в стране, и малый бизнес, и ряд подходов государства к поддержке малых предприятий. В новом законе, с проектом которого органы местного самоуправления уже ознакомились, будет уточнено понятие «малый бизнес», введена классификация малых предприятий, подобная европейской, разграничены полномочия власти разных уровней.

Красноярск – многофункциональный город, его социально-экономическое развитие идет во многих направлениях: и в направлении развития промышленности, и роста предпринимательской активности, и развития городской инфраструктуры. Надеемся, что планируемая на федеральном уровне региональная и муниципальная политика будет адаптирована как к современным экономическим условиям, так и к различным уровням развития регионов и муниципалитетов, отличающихся ресурсной базой и экономическим потенциалом.

Инновационная экономика

Перспективы и дальнейший экономический рост администрация г. Красноярска связывает с наращиванием инновационного потенциала города. Для этого:

- завершаются работы по запуску первого городского бизнес-инкубатора. Этот проект рассчитан на развитие в городе собственных инноваций;
- создаются эффективные механизмы для демонстрации и продвижения красноярской продукции, услуг, идей, инноваций как внутри страны, так и за рубежом посредством создания специальных площадок, регулярных международных выставок (на базе выставочного комплекса «Сибирь»);
- разрабатывается проект «Красноярский Знак качества», в рамках которого готовится конкурс организаций, внесших наибольший вклад в инновационное развитие города;
- создается система экспертно-консультационных работ, способствующих появлению в городе институций развития.

В феврале 2007 г. в городе состоялась научно-практическая конференция «Развитие инновационной деятельности в промышленности г. Красноярска». Главной ее целью было совместно с представителями промышленных предприятий, науки и городской власти выработать конкретные предложения по развитию г. Красноярска как центра промышленности и инноваций.

По результатам исследования «Оценка инновационного потенциала г. Красноярск», проведенного Сибирским федеральным университетом в 2006 г., наиболее технологичными сферами города являются связь (сотовая связь, городские телефоны, сети Интернет), цветная металлургия, электроэнергетика, общее образование, музейное дело, массовые культурные события.

Наиболее технологичной в г. Красноярске эксперты считают отрасль цветной металлургии: только относительно этой отрасли большое количество экспертов (11,5%) считают, что она соответствует «опережающему мировому» уровню, при этом равное количество экспертов (36,6%) считают, что она соответствует «передовому мировому» и «среднему мировому» уровням. И только 7,7% экспертов считают, что она соответствует уровню «ниже среднего мирового».

Наименее технологичными (не использующими новые технологии) являются лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная отрасли, отрасли удаления и переработки отходов (сбор, очистка и переработка бытовых и промышленных отходов).

Программы социально-экономического развития муниципальных образований

Город еще в 2000 г. перешел к стратегическому планированию, разработав Программу на период до 2005 г. С 2005 г. и по сегодняшний день успешно реализуется Программа социально-экономического развития на период до 2010 г. Сегодня муниципальная политика в городе осуществляется в соответствии с Программой социально-экономического развития города до 2010 г., Генеральным планом города, разработанным в 2000 г., целевыми программами и проектами.

Органы Красноярского городского самоуправления перешли к стратегическому планированию, осуществив совместно с городскими сообществами разработку сначала антикризисной программы на среднесрочный период (1997 г.), затем программ социально-экономического развития города: до 2005 г. и после ее реализации программы – до 2010 г. Одновременно осуществляется разработка проекта Программы развития города до 2017 г. с учетом требований Типового макета, предложенного Сибирским федеральным округом. Типовой макет призван обеспечить методологическое единство программ муниципальных образований и согласование их с региональной стратегией развития.

В качестве приоритетных направлений социально-экономического развития Красноярска определены:

- развитие социального потенциала города путем формирования благоприятного социального климата для деятельности и здорового образа жизни горожан;
- укрепление финансово-экономического потенциала, формирование в городе экономической среды, благоприятной для хозяйственной и предпринимательской деятельности;
- повышение качества городской среды.

В рамках каждого направления определены существующие проблемы и разработан комплекс мероприятий, направленных на их решение.

При разработке Программы учтен опыт создания концепций и Программ развития ряда российских городов (Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Новосибирск, Екатеринбург, Омск и др.). Программа учи-

тывает базовые положения, качественные и количественные ориентиры, представленные в государственных документах стратегического характера.

В итоге изменений в городском планировании изменились такие интегральные показатели развития города, как численность населения, бюджетная обеспеченность одного жителя, рождаемость, обеспеченность образовательными и медицинскими услугами, инвестиции. Так, согласно статистическим данным, произошел рост населения города с 886 тыс. человек в 1996 г. до 912 тыс. в 2006 г. Миграционный прирост в 1996-2006 гг. составляет от 5 до 9 тыс. человек в год, причем наиболее интенсивно прирост населения за счет миграции осуществляется в последние пять лет – период, когда город вышел на устойчивый путь развития, сформировал положительный имидж. За последнее десятилетие произошло увеличение рождаемости на 24%, уменьшение смертности на 3,3 %, в том числе детской – в два раза, материнской – в семь раз. На 43 % вырос оборот внешней торговли. Вдвое увеличился объем инвестиций.

Приложение 5

Усть-Илимск: партнерство бизнеса и власти

Рост промышленного производства в г. Усть-Илимске за 2006 г. составил 106,2%. Рост городской экономики подтверждается и растущими объемами инвестиций. Финансовые вложения организаций составили 1150,6 млн руб., что почти на 40% больше, чем в 2005 г., при этом на долгосрочные финансовые вложения приходится 84,5% от всего объема инвестиций.

Объемы сельскохозяйственного производства за 2006 г. составили 115,2% к 2005 г. Потребительский рынок продолжал оказывать определяющее влияние на поддержание положительной общеэкономической динамики. Отмечается рост розничного товарооборота – 100,3% и объема оказанных населению платных услуг – 110% к уровню прошлого года.

За год было заселено 2875,7 кв.м. жилья, в том числе 2600,5 кв.м. в доме-новостройке. Всего, согласно статистическим данным, в г. Усть-Илимске введено в эксплуатацию 6098 кв.м. общей площади жилья.

Бизнес и муниципалитеты

В целях развития сотрудничества между органами местного самоуправления г. Усть-Илимска и предприятиями города, постановлением главы администрации города от 09.10.2006г. № 1033 «О заключении соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией г. Усть-Илимска и организациями г. Усть-Илимска» утвержден Порядок подготовки и заключения соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между администрацией г. Усть-Илимска и организациями г. Усть-Илимска.

Первоначально работа по данному направлению была проведена еще в 2005 г. Сейчас ведется работа по вовлечению бизнес-структур к процессу планирования развития города.

В адрес Департамента экономики Иркутской области были направлены предложения по формированию перечня мероприятий, финансирование которых планируется в рамках заключаемых соглашений о социально-экономическом сотрудничестве с предприятиями, входящими в вертикально-интегри-

рованные структуры и осуществляющими хозяйственную деятельность на территории Иркутской области.

В целях поддержки развития малого предпринимательства на территории г. Усть-Илимска утверждена и реализуется муниципальная целевая программа «Поддержка и развитие малого предпринимательства в г. Усть-Илимске на 2006-2010 гг.»

Функционирует созданный в соответствии с постановлением главы администрации города от 17.06.2005 № 731 Совет по малому предпринимательству при главе администрации г. Усть-Илимска, являющийся органом координационного, информационного и консультативного обеспечения деятельности Администрации г. Усть-Илимска в области развития и поддержки малого предпринимательства.

Инновационная экономика

Жизнедеятельность города во многом зависит от успешной работы крупнейшего промышленного предприятия города ОАО «Производственное объединение «Усть-Илимский лесопромышленный комплекс», входящего в состав лесопромышленной корпорации ЗАО «Илим Палп Энтерпрайз».

На предприятии еще в 2004 г. началась реализация I этапа модернизации целлюлозного завода УИ ЛПК, который предусматривал увеличение выпуска беленой целлюлозы до 630 тыс. тонн в год при проектной мощности 500 тыс. тонн.

В 2005 г. было подготовлено обоснование инвестиций на II этап модернизации производства с увеличением мощности по выпуску товарной беленой целлюлозы до 700 тыс. тонн в год.

Для повышения технико-экономической и экологической характеристики производства, улучшения условий его эксплуатации приняты технические решения, в основном ориентированные на приобретение импортного оборудования. Предусмотрены мероприятия модернизации автоматизации технологических процессов, а также предусмотрены специальные мероприятия по снижению сбросов и выбросов в окружающую среду.

Также стоит отметить деятельность ЗАО «Агрофирма «Ангара».

На предприятии реализуется программа повышения эффективности производства. Благодаря улучшению племенной работы в 2003 г. молочно-товарная ферма хозяйства получила статус племенного репродуктора. Внедряются современные технологии доения – установлено современное доильное оборудование и танк охлаждения молока датского производства. Для рационального использования кормов, снижения их потерь приобретен смеситель-кормораздатчик. В отрасли овощеводства защищенного грунта внедряются высокоурожайные сорта, приобретен комплект оборудования для капельного орошения в ангарных теплицах на площади 3 га. В конце 2006 г. запущена новая технология выращивания салатных культур.

В 2007 г. в рамках приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» Агрофирма «Ангара» приступила к реализации инвестиционного проекта «Реконструкция и модернизация животноводческого комплекса». Проект предусматривает реализацию комплекса ремонтно-строительных работ, приобретение и монтаж нового высокоэффективного технологического оборудования.

Программа социально-экономического развития

Работа над программой социально-экономического развития г. Усть-Илимска была организована в рамках распоряжения администрации Иркутской области от 25.05.2006 № 213 «О комплексном планировании социально-экономического развития муниципальных образований Иркутской области». Постановлением главы администрации города от 02.10.2006 № 1001 была создана рабочая группа по комплексному планированию социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимск, принято решение Городской думы от 21.12.2006 № 49/267 «Об утверждении Порядка принятия и организации исполнения концепций, прогнозов, программ и планов социально-экономического развития, целевых программ муниципального образования г. Усть-Илимск».

В феврале 2007 г. с привлечением специалистов Фонда «Институт экономики города» был проведен двухдневный семинар-тренинг по вопросам стратегического развития.

В феврале-марте был подготовлен проект Концепции социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимск до 2018 г., который был представлен на заседании рабочей группы по вопросам комплексного планирования социально-экономического развития муниципальных образований области 15.03.2007 в администрации Иркутской области.

Решением Городской Думы от 25.04.2007 № 57/312 Концепция социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимск до 2018 г. – принята.

Решением Городского Совета общественности при Администрации г. Усть-Илимска от 16.05.2007 г. создан оргкомитет по составлению Плана действий вовлечения населения города в разработку Программы социально-экономического развития г. Усть-Илимска до 2018 г.

Принято постановление главы Администрации г. Усть-Илимска от 22.06.2007 г. № 613 «Об участии общественности в разработке и реализации комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования г. Усть-Илимск». Постановлением утверждено Положение об участии общественности в разработке и реализации программы.

30.06.2007 г. проведен круглый стол на тему «Развитие г. Усть-Илимска с использованием предпринимательского ресурса». По итогам проведения круглого стола принята Резолюция, в которой отмечены высказанные участниками предложения по разработке программы. Также направлено письмо в адрес губернатора Иркутской области А. Г. Тишанина по вопросам развития города, в частности по направлениям развития транспортной инфраструктуры и проблемам, связанным со строительством БГЭС.

В настоящее время ведется работа по формированию проекта комплексной программы социально-экономического развития города на долгосрочный период.

Приложение 6

Долгосрочные цели города Хабаровска

Мы, как любое городское сообщество, желающее не просто выжить в условиях динамично меняюще-

гося мира, но и устойчиво развиваться, пришли к пониманию того, что эффективное развитие нашего города невозможно без четкого видения и понимания долгосрочных целей и задач и выбора оптимальных путей достижения целей.

При возрастающей скорости происходящих в экономике и обществе перемен, ужесточение конкуренции во всех сферах, с появлением большого количества самостоятельных хозяйствующих субъектов управление сверху директивными методами просто невозможно. Реформа местного самоуправления и становление новых форм реализации социальной политики вносят значительные изменения в механизм территориального управления на муниципальном уровне. В условиях многоукладной экономики изменяются цели, задачи, методы и инструменты осуществления муниципального управления.

В связи с этим необходимо внедрять методику управления, основанную на возрождении планирования как текущего, так и средне- и долгосрочного, позволяющего не просто проводить анализ происходящих процессов, но и адекватно реагировать на изменения в социуме.

Основой развертывания стратегического управления на местном уровне была принята концепция устойчивого развития, где модель муниципального управления органически сочетает традиционный и инновационный факторы.

Социальные инновации, применительно к стратегическому планированию, означают формирование новых качеств городской среды, включающих новые мотивы деятельности основных групп населения, раскрепощение интеллектуальных и духовно-нравственных сил каждого отдельно взятого человека, усиление на основе местного патриотизма положительных кооперационных связей между членами городского сообщества, осознание миссии и общего предназначения различных структур городского сообщества, согласование потребностей и действий основных участников стратегического планирования.

Эти процессы особенно важны на Дальнем Востоке, который при наличии постоянно действующих удорожающих факторов производства для обеспечения конкурентоспособности на российском и мировом рынках вынужден будет использовать факторы инновационного развития, в том числе и в социальной сфере.

Идея территориального стратегического планирования несет в себе принятие ответственности за настоящее и будущее территории самими жителями и выбранными ими органами власти и распределение деятельности стратегического планирования между различными уровнями органов власти (федеральной, региональной, местной) при повышении самостоятельности местных сообществ в решении социально-экономических проблем и вопросов развития территорий. Это достигается, в частности, путем вовлечения в процесс стратегического управления активной части городского сообщества, что, в свою очередь, позволяет сформулировать цели, принятые и одобренные всеми заинтересованными участниками городского развития.

В процессе разработки Стратегического плана, на основе свободного волеизъявления граждан города, был создан Общественный Совет, отражающий интересы широких групп населения Хабаровска. В его состав вошли руководители и специалисты про-

мышленных предприятий, предприниматели, ведущие ученые и руководители научных организаций и ВУЗов, работники культуры, члены общественных организаций города, сотрудники ключевых структурных подразделений администрации, всего 210 человек – самых прогрессивных, образованных, опытных, обладающих высокими профессиональными качествами и пользующихся доверием представителей городского сообщества.

Обобщая накопленный опыт стратегического планирования в г. Хабаровске, можно констатировать, что здесь получает развитие важная проблема социальных инноваций и их влияние на развитие региона. Ей необходимо уделить максимальное внимание, прежде всего, на Дальнем Востоке, который для обеспечения конкурентоспособности на российском и мировом рынках (при наличии постоянно действующих удорожающих факторов производства) вынужден будет использовать факторы инновационного развития, в том числе и социального характера. В противном случае регион потеряет не только население (его отток весьма значителен), но и в более отдаленной перспективе нечто более существенное – часть территории России.

В сентябре 2006 г. решением Хабаровской городской Думы принят Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г., определивший миссию г. Хабаровска в долгосрочной перспективе, главную стратегическую цель устойчивого развития города, основные стратегические направления и механизм реализации Плана.

В г. Хабаровске разработаны мероприятия по реализации Стратегического плана на 2007-2009 гг., сформирован Координационный Совет, который коллегиально будет принимать наиболее важные управленческие решения, реализуя идеи Стратегического плана.

Координационный совет – постоянный коллегиальный экспертно-консультативный орган, основной целью которого является содействие реализации Плана, координация деятельности и обеспечение взаимодействия всех структурных подразделений администрации, предприятий, учреждений и общественных организаций города по реализации Плана.

В Совет вошли наиболее образованные, прогрессивно мыслящие, обладающие высокими профессиональными качествами и активной жизненной позицией, склонные к аналитической и исследовательской деятельности представители городского сообщества. Ядром Координационного совета стали ученые-разработчики Плана и наиболее активные члены Общественного Совета.

Базой для достижения основной цели Стратегического плана – создание условий для стабильного повышения качества жизни населения и его успешной самоорганизации – является эффективная мобильная, ориентированная на внешний и внутренний рынок экономика, которая характеризуется расширенным воспроизводством, созданием новых продуктов и услуг, постоянным повышением производительности труда. Одним из управленческих механизмов реализации стратегического плана является программно-целевое планирование, а инструментом – комплексные целевые программы.

В настоящее время в городе разработаны и воплощаются в жизнь 52 долгосрочные целевые программы (см. реестр). В их числе 6 программ по обеспе-

чению динамичного развития отраслей городского хозяйства, 22 программы социальной направленности, 4 программы строительства доступного жилья и расселения граждан из ветхого жилищного фонда, 8 программ обеспечивают поддержку и развитие городской экономики и муниципальных финансов. Также в городе действуют программы улучшения экологической ситуации, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, профилактики правонарушений и созданию безопасной среды проживания.

Реестр долгосрочных целевых программ, действующих в г. Хабаровске

1. Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г. (решение Хабаровской городской думы от 26.09.2006 № 306).
2. Программа реформирования системы управления муниципальными финансами г. Хабаровска на 2006-2008 гг. «Финансам Хабаровска – качественное управление!» (решение Хабаровской городской думы от 24.11.2006 № 348).
3. Концепция увеличения доходной части бюджета города на 2006-2008 гг. (постановление мэра города от 13.06.2006 № 751).
4. Концепция промышленной политики администрации г. Хабаровска на среднесрочную перспективу и на период до 2010 г. (постановление мэра города от 12.10.2004 № 1505).
5. Программа «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Хабаровске на 2007-2009 гг.» (постановление мэра города от 22.12.2006 № 1582).
6. Программа общегородских инвестиционных проектов на 2004-2007 гг. (решение Хабаровской городской Думы от 23.03.2004 № 477).
7. Основные направления развития пищевой промышленности г. Хабаровска на 2006-2010 гг. (постановление мэра города от 13.06.2006 № 750).
8. О состоянии отрасли «Торговля» и перспективе ее развития до 2010 г. (постановление мэра города от 31.03.2006 № 383).
9. Концепция развития муниципального производственного сектора экономики г. Хабаровска на период до 2010 г. (постановление мэра города от 30.08.2005 № 1408).
10. Программа «Энергосбережение в г. Хабаровске на 2005-2009 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 16.11.2004 № 564).
11. Инвестиционная программа развития объектов водопровода и канализации по МУП г. Хабаровска «Водоканал» на 2006-2010 гг. и до 2015 г.» (решение Хабаровской городской думы от 23.05.2006 № 254).
12. Инвестиционная программа по финансированию расходов на капитальный ремонт и содержание инженерных сетей, принятых в муниципальную собственность на 2005-2007 гг. (постановление мэра г. от 08.12.2005 № 1911).
13. Программа реконструкции муниципальных трансформаторных подстанций г. Хабаровска на период до 2011 г. (утверждена мэром города).
14. Программа «Накопительная схема приобретения жилья в г. Хабаровске» (решение Хабаровской городской думы от 21.10.2003 № 421) 2006-2016 гг.
15. Программа «Переселение граждан г. Хабаровска из ветхого и аварийного жилищного фонда в 2003-2010 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 16.09.2003 № 388).
16. Городская целевая программа «Социальная ипотека для жителей г. Хабаровска на 2006-2017 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 20.06.2006 № 270).
17. Городская целевая программа «Жилье для молодых семей на 2006-2009 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 20.06.2006 № 269).
18. Программа информатизации отрасли здравоохранения г. Хабаровска на 2004-2008 гг. (постановление мэра города от 10.06.2003 № 734).
19. Программа «Кадры здравоохранения на 2006-2008 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 20.09.2005 № 141).
20. Программа «Артериальная гипертония. Профилактика ИБС, инсультов и сосудистой патологии на 2005-2007 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 25.01.2005 № 19).
21. Программа «Здоровое материнство и детство на 2005-2007 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 25.01.2005 № 19).
22. Программа «Сахарный диабет на 2005-2007 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 25.01.2005 № 19).
23. Программа «Профилактика стоматологических заболеваний у детей» на 2007-2009 гг. (решение Хабаровской городской думы от 26.09.2006 № 311).
24. Основные направления развития муниципальной системы образования г. Хабаровска на 2007-2010 гг. (постановление мэра города от 04.12.2006 № 1511).
25. Программа «Основные направления развития физической культуры и спорта в г. Хабаровске на 2006-2008 гг.» (постановление мэра города от 15.12.2005 № 1981).
26. Приоритетные направления в организации работы с детьми и молодежью на территории г. Хабаровска на 2007-2008 гг. (постановление мэра города от 14.11.2006 № 1407).
27. Программа «Организация работы с семьями, находящимися в социально-опасном положении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в приемные семьи в г. Хабаровске на 2007-2008 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 24.11.2006 № 360).
28. «Программа по улучшению экологического состояния г. Хабаровска на 2006-2010 гг.» (решение Хабаровской городской думы от 23.05.2006 № 258).
29. Программа по созданию единой городской автоматизированной системы инженерных коммуникаций на 2007-2011 гг. (постановление мэра города от 15.01.2007 № 20).
30. Концепция развития информационно-коммуникационной инфраструктуры г. Хабаровска (постановление мэра города от 25.09.2006 № 1198).
31. Комплексная антинаркотическая программа администрации г. Хабаровска на 2007-2009 гг. (утверждена городской Межведомственной комиссией по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту).
32. Городская программа оказания помощи садоводческому движению на период 2005-2010 гг.
33. Программа по устройству спортивных площадок на 2007-2010 гг.

34. План мероприятий по патриотическому воспитанию граждан г. Хабаровска на 2007-2010 гг. 02.09.2006 г. (постановление мэра от 18.01.07г. № 80).
35. Профилактика правонарушений и усиление борьбы с преступностью на территории г. Хабаровска на 2007-2009 гг. (постановление мэра города от 12.01.07. № 16).
36. Программа «Кровля» (ремонт кровли в учреждениях образования) на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
37. Программа «Окна» (замена оконных блоков в учреждениях образования) на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
38. Программа «Освещение» (ремонт электроосвещения в учреждениях образования) на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
39. Программа по ремонту систем отопления образовательных учреждений на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
40. Программа по ремонту системы канализации и водоснабжения образовательных учреждений на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
41. Программа «Фасады» (ремонт фасадов зданий учреждений образования) на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
42. Программа «Благоустройство» (благоустройство территорий учреждений образования) на 2005-2009 гг. (постановление мэра города от 06.04.2005 № 559).
43. О выполнении мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений образования в ходе подготовки к новому учебному г. (постановление Мэра от 06.05.2006 № 574).
44. Корректировка Генерального плана г. Хабаровска (решение Хабаровской городской думы от 26.09.2006 № 307).
45. Концепция управления муниципальным имуществом городского округа «Город Хабаровск» (постановление мэра города от 14.11.2005 № 1783).
46. Программа строительства объектов водопровода и канализации на период 2002-2010 гг. (постановление мэра города от 08.12.2005 № 1911).
47. Программа малоэтажного жилищного строительства на период до 2010 г. (решение Хабаровской городской думы от 21.10.2003 № 401).
48. Программа «Переоснащение и модернизация рентгенодиагностического оборудования в лечебно-профилактических учреждениях г. Хабаровска на 2004-2008 гг.» (постановление Мэра города от 10.06.2003 № 734).
49. Программа компьютеризации муниципальных библиотек на 2003-2007 гг. (постановление Мэра города от 20.12.2004 № 1868).
50. «Программа содействия занятости населения г. Хабаровска на 2006-2008 гг.» (утверждена руководителем управления Федеральной государственной службы занятости населения по Хабаровскому краю).
51. Концепция создания информационной системы администрации г. Хабаровска на 2003-2008 гг. (постановление мэра города от 19.02.2003 № 256).
52. «О создании и мониторинге единого автоматизированного регистра населения г. Хабаровска» (постановление мэра города от 27.12.2004 № 1878).

Администрация города определила новые подходы в управлении муниципальным имуществом, выступив единственным учредителем двух открытых акционерных обществ: «Центр инновационных технологий г. Хабаровска» и «Управление инвестиционных программ г. Хабаровска», которые являются основным генератором идей в области реализации общегородских инвестиционных программ и проектов.

В управление обществ переданы нежилые помещения, муниципальные торговые комплексы и другое активное имущество для последующей сдачи в коммерческую аренду с целью финансирования общегородских инвестиционных программ.

Осуществив первоначальные бюджетные вложения на продвижение первых инвестиционных проектов, в дальнейшем получены дивиденды в виде доверия со стороны инвесторов к проектам в рамках данной программы.

За пятилетний период с апреля 2001 по декабрь 2006 г. на реализации общегородских инвестиционных программ было освоено 1412,6 млн руб., из которых средства инвесторов составили 1095,6 млн руб. (76%), бюджетные средства – 317,0 млн руб. (24%).

Были выбраны два основных направления работы: строительство муниципальных торговых комплексов и реконструкция объектов социального назначения.

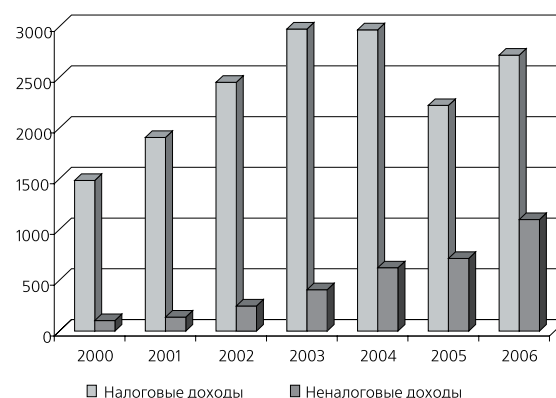
При осуществлении вышеуказанных инвестиционных проектов была предусмотрена реализация двух схем взаимодействия с инвесторами:

- 1 Заключение договора долевого участия в строительстве (до 30-40% – долевое участие, 60% – собственные кредитные ресурсы).
- 2 Заключение договоров о перечислении денежных средств на условии их дальнейшего зачета в счет арендной платы (форма собственности – муниципальная). Такая схема работала в течение 5 лет.

Воплощение в жизнь перечисленных проектов, реализуемых силами ОАО «Управление инвестиционных программ», позволит существенно повысить инвестиционную привлекательность города. Объем капитальных вложений по данному заказчику в перспективе 2007-2008гг. составит не менее 2,0 млрд руб.

В результате повышения эффективности использования муниципального имущества, за период 2000-2006 гг. доля неналоговых доходов увеличилась в 10,8 раза, в то время как налоговые доходы за аналогичный период выросли лишь в 1,8 раза (рис. 5.1).

*Рисунок 5.1
Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета г. Хабаровска в 2000-2006 гг.*



Формирование инвестиционной политики

Одним из приоритетных направлений деятельности администрации города является формирование активной инвестиционной политики как важнейшего фактора развития высокоэффективного и конкурентоспособного производства.

Создана необходимая структура управления строительным комплексом; разработана нормативная правовая база в области регулирования и поддержки инвестиционной деятельности; сформированы инвестиционный фонд и фонд инновационных технологий; правовое поле, упрощающее процедуру выделения земли в г. Хабаровске; приняты Правила застройки, Генеральный план города, завершается инвентаризация земель.

Решен вопрос по оказанию залоговой поддержки, определен порядок предоставления муниципальных бюджетных гарантий, создан инвестиционный Совет.

Ежегодно обновляется сборник инвестиционных предложений предприятий г. Хабаровска, издается инвестиционный паспорт города.

В 2002 г. разработана Концепция инвестиционной политики администрации г. Хабаровска, за 3 года ее реализации в 2,2 раза вырос объем товаров, работ, услуг, произведенных в экономике города; в 2 раза увеличился объем инвестиций в основной капитал, среднегодовые темпы прироста инвестиций в сопоставимой оценке за рассматриваемый период составили 12,8 %.

Объем инвестиций в экономику и социальную сферу города за 2006 г. составил 24,9 млрд руб., с ростом к 2005 г. на 27,8% в сопоставимой оценке. Из общего объема инвестиций привлеченные средства составляют 60,2%. Объем иностранных инвестиций, вложенных в экономику города в 2006 г., составил 31,5 млн долларов США (по краю – 217,6). По итогам текущего года планируется привлечь в экономику города 28,0 млрд руб. инвестиций, или 106,0% к 2006 г.

Город применяет новые технологии привлечения финансовых ресурсов в строительную отрасль посредством организации инвестиционных конкурсов, предоставления сформированных земельных участков с необходимой инженерной инфраструктурой, проведения аукционов по продаже права на заключение договоров аренды земельных участков для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Всего с 2003 по 2006 гг. реализованы 54 участка, по ним ведутся проектные и подготовительные работы. Будет расселено 94 дома ветхого и частного жилого сектора (в том числе 31 дом ветхого фонда по программе переселения).

Для реализации социально-значимых инвестиционных объектов администрация города предоставляет земельные участки с понижающим (0,1) коэффициентом по арендной плате.

На территории города находятся в состоянии строительства свыше 300 объектов различного назначения.

Изменение подходов к обеспечению строительства объектов социальной и деловой инфраструктуры города наглядно проявляется в динамике общей величины и структуре финансирования общегородских инвестиционных программ. Доля бюджетных источников инвестиционных программ уменьшилась с

80% до 0%, что объясняется значительным увеличением инвестиционных ресурсов бизнеса.

Реализация общегородских инвестиционных программ позволила провести реконструкцию детского парка им. Гайдара, городских прудов, парковой зоны стадиона «Динамо», 4-х муниципальных социальных бань, построить 6 муниципальных торговых комплексов, сеть из 5-ти магазинов «Ветеран» для обслуживания ветеранов Великой Отечественной войны, пенсионеров и других малообеспеченных слоев населения.

Начато строительство бизнес-центра «Феликс» по ул. Дзержинского и торгово-делового общественного центра с жилым домом по ул. Большой.

Проводится работа по реализации проекта строительства в г. Хабаровске межрегионального центра экономического сотрудничества.

В 2006 г. благодаря залоговой поддержке администрации города МУП «Бифидум» предоставлен кредит в сумме 2 млн руб. для реализации инвестиционного проекта по увеличению производственных мощностей.

В 1 полугодии т.г. введены в эксплуатацию первый пусковой комплекс жилого дома по пер. Байкальскому в Индустриальном районе по программе переселения из ветхого и аварийного жилищного фонда, храм Святой Елизаветы на территории железнодорожной больницы, линия волочения меди с электрическим отжигом на ОАО «Амурский кабельный завод». Построены 3 пункта приема вторсырья.

Одним из важнейших направлений работы администрации является осуществление деятельности по реализации экологических инвестиционных проектов. Внедрены проекты по переработке отработанных автомобильных шин, пластиковых отходов и отработанных аккумуляторных батарей.

Опыт работы администрации города в формировании и реализации инвестиционной политики рекомендован Аппаратом Полномочного Представителя Президента РФ в ДВФО к применению муниципальным образованиям округа.

В 2007 г. в рамках общегородских инвестиционных программ будет продолжено строительство объектов коммерческого и социального назначения.

На реализацию данной программы из бюджета города в 2007 г. планируется выделить 2,0 млн руб., привлечь средства инвесторов в размере 1342,5 млн руб.

В рамках данной программы продолжится начатое в 2005 г. строительство здания Делового центра по ул. Дзержинского, которое предполагается разместить на территории общей площадью 2509 кв. м. Общая стоимость проекта – 500,0 млн руб. Строительство объекта ведется за счет привлеченных средств инвесторов. В проекте планируется создание современного делового комплекса, созданного специально для удовлетворения потребности в качественных условиях ведения бизнеса и отвечающего высоким международным стандартам.

Бизнес и власть

Системная работа по поддержке малого бизнеса администрацией города начала осуществляться с 1998 г., с принятием первой городской программы.

Совместно с предпринимательским сообществом отработаны механизмы взаимодействия власти и бизнеса через Совет по предпринимательству при мэре города, Совет директоров организаций и

предприятий г. Хабаровска, Хабаровское краевое объединение промышленников и предпринимателей, отраслевыми Ассоциациями (23 ед.).

Предприниматели города принимают активное участие в работе отраслевых и межведомственных комиссий, Общественном и Координационном советах по разработке и реализации Стратегического плана устойчивого развития г. Хабаровска.

С участием налоговых служб, специалистов Роспотребнадзора, органов УВД налажена система обучения руководителей предпринимательских структур и предпринимателей.

Вошли в практику проведение «круглых столов» в формате «Бизнес-сообщество – Хабаровская городская Дума – администрация города».

С 01.01.2007 в администрации города начал работу телефон «прямая линия» для приема обращений по вопросам преодоления барьеров в развитии предпринимательства.

В 2007 г. принята четвертая городская целевая программа «Развитие и поддержка малого предпринимательства в г. Хабаровске на 2007-2009 гг.». В ней отражены организационные, правовые и экономические меры, выделены приоритетные направления развития малого бизнеса, имеющие важное значение как для обеспечения благоприятного предпринимательского климата, так и для развития городской экономики. Получат дальнейшее развитие не потерявшие актуальность мероприятия завершенной в 2006 г. программы.

Основные мероприятия Программы направлены на разрешение проблем, сдерживающих развитие малого предпринимательства, среди которых основными являются как недостаток собственных финансовых средств, так и негативные тенденции в развитии малого предпринимательства.

Кроме того, программой предусматриваются:

- создание условий для дальнейшей устойчивой деятельности малого предпринимательства;
- совершенствование инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- устранение административных барьеров, препятствующих развитию малого бизнеса;
- совершенствование методов и механизмов финансовой поддержки;
- укрепление социального статуса и повышение престижа предпринимательской деятельности.

Одним из основных направлений является разрешение проблем, сдерживающих развитие малого предпринимательства, к числу которых следует отнести:

- длительные сроки оформления разрешительной документации на строительство и реконструкцию объектов, включая выделение земельных участков;
- выплату «конвертной» заработной платы;
- недостаточный объем статистической и налоговой информации для анализа и выработки управленческих решений;
- продолжающееся давление на малый бизнес со стороны иностранной рабочей силы.

Среди прочих мероприятий в Программе мы впервые акцентировали внимание на вопросе подготовки кадров для малого бизнеса, на преемственности бизнес-традиций, развитии молодежного предпринимательства.

На веб-портале администрации города в 2007 г. будет создана электронная страничка «Предпринимательство г. Хабаровска».

Для развития партнерских отношений с бизнес-сообществом предполагается выход на новый уровень взаимоотношений через заключение соглашений о сотрудничестве между саморегулируемыми предпринимательскими объединениями и администрацией города по развитию социально-экономического партнерства в области транспорта, торговли, строительства, бытового обслуживания.

С целью увеличения конкурентоспособности продукции и услуг местных производителей в программу заложены мероприятия в области повышения качества.

Особое внимание будет уделено ликвидации выплаты «конвертной» заработной платы. Впервые к этой теме с предпринимателями города мы подошли в 2004 г., в результате чего нам удалось довести до 98% долю регистрируемых трудовых договоров с заработной платой выше прожиточного минимума.

В целом, количество действующих субъектов малого бизнеса в г. Хабаровске составляет 17,6 тыс. ед., в том числе 11,2 тыс. индивидуальных предпринимателей (54% от аналогичного показателя по Хабаровскому краю).

Объем оборота малого бизнеса в 2006 г. составил 80,6 млрд руб., или 33,6% от оборота предприятий, организаций города по всем видам экономической деятельности (70% от оборота Хабаровского края).

Общее количество занятых в сфере малого бизнеса составляет 95,0 тыс. человек, или 28% от общего количества занятого в экономике города (58% от аналогичного показателя по Хабаровскому краю).

Доля налоговых поступлений от субъектов малого бизнеса в общем объеме доходов в бюджет города составила 728,8 млн руб., или 19,1% (в среднем по краю – 16,5%). При этом на одного работающего было уплачено в среднем 7,7 тыс. руб. налогов.

Сложившаяся отраслевая структура малого предпринимательства свидетельствует, что непроемкая сфера по-прежнему остается наиболее комфортной для развития малого бизнеса в г. Хабаровске.

В сфере торговли и общественного питания действуют 45% малых предприятий, что характерно, в целом, как для Хабаровского края, так и России. На выпуске промышленной продукции занято 12% малых предприятий от общего числа, 19% осуществляют свою деятельность в строительстве, расширяется присутствие малого бизнеса в сфере перевозок.

Одним из основных способов построения взаимоотношений власти и бизнеса является постоянное рассмотрение на Заседании городского Совета по предпринимательству при мэре города наиболее острых вопросов как для города, так и для бизнес-сообщества.

Всего за три последних года состоялось 11 заседаний городского Совета по предпринимательству при мэре города, на которых рассмотрены более 30 вопросов, касающихся осуществления предпринимательской деятельности и выплате заработной платы в предпринимательских структурах, о взаимодействии власти и бизнеса при проведении и реализации различных мероприятий, а именно:

- о торговле на рынках г. Хабаровска и строительстве торгового комплекса «Азия»;

- об организации строительства в г. Хабаровске;
- о концепции промышленной политики администрации города на среднесрочную перспективу и на период до 2010 г.;
- о подготовке и проведении Дня предпринимателя;
- об участии предпринимателей в реализации мероприятий, посвященных 60-летию Победы в Великой Отечественной войне;
- о ходе подготовки к проведению выборов губернатора Хабаровского края, депутатов Хабаровской городской Думы и об участии предпринимателей города в подготовке и проведении выборов;
- о выплате заработной платы в организациях города;
- о мерах по пресечению противоправной предпринимательской деятельности иностранных граждан;
- о мерах по поддержке местных товаропроизводителей;
- о мероприятиях, проводимых в рамках выставки «Малый и средний бизнес».

За 2005-2006 гг. осуществлено большое количество мероприятий, направленных как на поддержку малого бизнеса, так и на помощь тем слоям населения, которые в ней наиболее нуждаются. Среди них проведены совместно с деловым сообществом:

1. Первая и Вторая Дальневосточная маркетинговая конференция
2. Выездные семинары для руководителей предприятий малого бизнеса
3. Оказание кредитной поддержки ООО «Лесные продукты»
4. Оказание залоговой поддержки МУП «Бифидум»
5. Оказание методологической и организационной поддержки ООО «Альфа-Союз»
6. Проведение акций «Помоги собраться в школу»;
7. Проведение акции по оказанию помощи ветеранам Великой Отечественной Войны (к 60-летию Победы)
8. Проведение семинара в рамках недели цифровых технологий
9. Оказание кредитной поддержки по проектам:
 - ООО «Система Смаик» (приобретение оборудования);
 - ЗАО «ТЭК «Люка» (реконструкция платной стоянки);
 - ИП Юдинцев С.В. (приобретение оборудования);
 - ИП Агиев В.В. (установка остановочного торгового павильона);
 - ИП Вавилова О.Н. (приобретение оборудования);
 - ИП Днепровский С.И. (Открытие салона-проката строительных электроинструментов).
10. Проведение «Круглого стола» по упрощению оформления исходно-разрешительной документации в строительстве с участием Хабаровской городской Думы, администрации города и бизнес-сообщества
11. Проведение конференции по экспомаркетингу «Экспомаркетинг как инструмент продвижения. Мобильные конструкции «Махибит».

Малый бизнес является серьезным фактором социальной и политической стабильности в обществе и в значительной степени является экономической основой становления местного самоуправления, поскольку ориентирован в основном на удовлетворение

потребительского спроса населения территории. Вместе с тем, предпринимательский сектор нуждается в поддержке со стороны органов власти.

Эффективная экономическая и социальная политика администрации города, реализация функций «активного собственника», переход от стратегии выживания к стратегии развития, направленные на закрепление и развитие накопленного потенциала позитивных тенденций, позволяет сохранять положительную динамику важнейших макроэкономических показателей, создавать условия для устойчивого функционирования жизнеобеспечивающих отраслей экономики и развития социальной инфраструктуры города.

Растет роль г. Хабаровска в экономике Хабаровского края: удельный вес бюджетных поступлений составляет более 50%; оборота организаций – около 47%, инвестиций – 55%, товарооборота – 65%. Город весьма привлекателен для инвестиций. Здесь концентрируется значительная часть мощностей строительного комплекса, интеллектуального потенциала науки, образования и здравоохранения.

Среднегодовые темпы прироста основных макроэкономических показателей экономики города за последние 5 лет составили 8,5% в сопоставимых ценах, что выше, чем по Хабаровскому краю и Российской Федерации в целом.

Позитивные изменения социально-экономической ситуации в г. Хабаровске отмечены рядом Правительственных и международных наград:

- во время Всемирного дня ООН-Хабитат вручен диплом «За обеспечение устойчивого развития города»;
- признан победителем V Всероссийского конкурса «Золотой рубль» в номинации «Лучший город РФ по экономическим показателям развития» категории «Региональный центр субъекта РФ»;
- присуждено первое место во Всероссийском конкурсе «Самый благоустроенный город России за 2004 г.»;
- вручен Почетный диплом Федерального агентства по строительству и ЖКХ за хорошую работу в развитии городского хозяйства по итогам всероссийского конкурса на звание «Самый благоустроенный город РФ за 2005 г.»;
- присуждено первое место в I Всероссийском конкурсе «Лучшее муниципальное образование».

Приложение 7

Решение жилищно-коммунальных проблем: ноу-хау города Уссурийска

Одним из самых ключевых элементов жилищно-коммунальной реформы является создание конкурентной среды. Основную часть этой конкурентной среды составляют субъекты малого и среднего предпринимательства, выступающие в роли управляющих компаний и непосредственных исполнителей жилищно-коммунальных услуг. Особенно это актуально в малых и средних городах России, формирующих свой бюджет и социально-экономическую политику исходя из возможности своей территории, в отсутствие крупных (федерального уровня) налогоплательщиков и социальных партнеров в сфере крупного бизнеса.

От эффективного взаимодействия, от умения местных властей создать реальную конкурентную

среду и благоприятные условия для развития зависит эффективность и социальная направленность реализуемой реформы на местном уровне.

Положительным примером в этом смысле, среди малых и средних городов России, несмотря на сложные дальневосточные экономические и климатические условия, может служить далекий приморский г. Уссурийск. На сегодняшний день жилой фонд этого города со 180 тыс. населением практически полностью (за исключением ТСЖ) управляется субъектами малого и среднего предпринимательства, из которых 2 акционерных общества с муниципальным капиталом, а остальные 6 – общества с ограниченной ответственностью (около 40% рынка управления) с частным капиталом.

Весь рынок обслуживания (непосредственного исполнения коммунальных услуг) выполняется частными субъектами малого предпринимательства.

Применяемые муниципальные программы и финансовая помощь для софинансирования капитальных ремонтов позволяет субъектам малого и среднего бизнеса эффективно функционировать на этом рынке и достаточно быстро «приводить в порядок» жилой фонд города. При собственных муниципальных сборах в размере около 600 млн руб. за 2006 г. на капитальный ремонт жилого фонда, проведение жилищной реформы и поддержку малых и средних предприятий работающих в этой области выделено 37,7 млн руб. Из них освоено 36,5 млн руб. В 2007г. на эти же цели предусмотрено 38 млн руб.

Конечно, такие вопросы, как переселение из ветхого аварийного жилья (которое в данном случае составляет 223 тыс. кв.м., т.е. 10% (!) от общего жилого фонда) и проведение капитального ремонта даже при самом лучшем и грамотном управлении на территории, не могут быть решены без помощи федеральных структур.

Благодаря созданной в коммунальной сфере здоровой конкуренции уже длительное время цены на коммунальные услуги не только не увеличиваются, но в ряде случаев и снижаются по сравнению даже с минимальными тарифами, установленными муниципалитетом.

Так грамотная и разумная политика взаимодействия с малым бизнесом на местном уровне, проводимая в течение последних лет позволила достичь положительных результатов. И Уссурийск сегодня по праву считается одним из самых благоустроенных, процветающих и быстро развивающихся городов Дальневосточного региона.

Приложение 8

Сельский бизнес-инкубатор в Сакмарском районе Оренбургской области

Оренбургское региональное отделение «Опора России» вышло с предложением перед муниципальным образованием Сакмарский район Оренбургской области о развитии переработки животноводческой и сельскохозяйственной продукции (молока, КРС, зерна). Глава муниципального образования, господин Коваленко Юрий Георгиевич, принял предложение председателя ОРО «Опора России», генерального директора ООО «Молокозавод «Сакмарочка», Коршунова В.А. о развитии перерабатывающей отрасли в районе.

В марте текущего года в результате совместной деятельности власти и бизнеса был разработан про-

ект «Создание бизнес – инкубатора на селе» как инфраструктуры поддержки сельхозпроизводителя, в рамках которого реализуется одно из направлений по модернизации деятельности перерабатывающего комплекса, в целях удовлетворения потребностей объектов социальной сферы (д/с, школ, больниц) и населения района во вкусных, экологически чистых, высококачественных, натуральных мясомолочных продуктах питания местного производства по доступной цене.

Проект позволил восстановить и модернизировать деятельность обанкротившегося крупного концерна «Оренбург Молоко», имевшего развитую филиальную сеть по Оренбургской области, в том числе на территории Сакмарского района.

В настоящее время произведен капитальный ремонт существующих коммуникаций, монтаж и запуск нового российского технологического оборудования, позволяющего применить современную технологию переработки молока и производства сыров, включая применение энергосберегающих технологических процессов.

На территории комплекса реконструирован хлебозавод с производством хлебобулочных, кондитерских изделий. Пущен в эксплуатацию холодильник для хранения продовольственных товаров. В ближайшем будущем будет введена в эксплуатацию современная хладобойня с производительностью 35 голов в смену.

В результате совместной плодотворной работы с главой Сакмарского района Юрием Коваленко проект нашел более широкое воплощение в жизнь: произведен землеотвод под строительство и развитие животноводческого хозяйства (400 голов), под строительство жилых домов для молодых специалистов, привлеченных в сельскую местность для дальнейшей работы и проживания.

К разработке проекта привлечен научный потенциал Оренбургского государственного аграрного университета.

Очевидна положительная динамика развития Сакмарского района в экономической составляющей Оренбургской области в целом. В течение 1 года реализации проекта безработица сократится на 2 %. В настоящее время работой обеспечены более 50 человек. Средняя заработная плата составляет 6,5 тыс. руб., что на 1,7% выше показателя по району. При запуске всего комплекса планируется увеличение производительности АПХ за счет стабилизации закупа молока у населения. При реализации всех направлений местный бюджет пополнится на 10 млн руб. в год.

Уже сегодня поступили предложения по совершенствованию перерабатывающих комплексов из других районов области (Красногвардейский район).

Трудности приходится испытывать с кредитными организациями, которые предъявляют повышенные требования к сельхозпереработчикам. Например, оформление кредита в «Россельхозбанке» длится 2-3 месяца, отсутствует программа поддержки начинающих свою деятельность предприятий, не имеющих кредитной истории, действующая программа по субсидированию процентной ставки недоступна для СМП без содействия властных структур.

Приложение 9

Город Нягань: от сырьевой экономики – к развитию малого бизнеса

1. Исходная ситуация

Неразвитость малого бизнеса в базовых отраслях экономики и секторе услуг, отсутствие инновационной инфраструктуры. Недостаточная развитость не нефтяных видов экономической деятельности (количество малых предприятий в 2000 г. составляло – 165, количество ПБОЮЛ – 1650, объем произведенной продукции, работ, услуг малыми предприятиями в денежном выражении составлял – 518 млн руб., налоговые поступления в бюджет города составляли – 14 876 тыс. руб.).

2. Цели и задачи для органов местного самоуправления при реализации практики

К целям можно отнести: создание благоприятных условий для функционирования и развития сферы малого предпринимательства, повышение эффективности и социальной ориентированности экономики города, насыщение потребительского рынка конкурентоспособными товарами и услугами, развитие семейного бизнеса, повышение уровня занятости трудоспособного населения, в том числе молодежи, женщин и инвалидов.

К задачам относятся: развитие производства товаров народного потребления, в том числе товаров народных промыслов; производство строительных материалов; развитие перерабатывающего производства, в т.ч. сельскохозяйственной продукции; развитие бытовых услуг; развитие услуг по организации отдыха и досуга; формирование нормативной базы для перевода жилых помещений в нежилые; разработка инвестиционных программ строительства офисных зданий, инфраструктуры бизнеса; разграничение муниципального имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения и удовлетворения потребностей развития малого бизнеса; разработка налоговой политики муниципального образования и стабильной нормативной базы по порядкам определения и внесения арендных платежей; развитие услуг информационно-консультационного характера для малого предпринимательства.

3. Полученные результаты

В последние годы наблюдается постоянный рост объемов выпуска товаров и услуг субъектами малого предпринимательства и численности, занятых в малых предприятиях, что свидетельствует о стабильности функционирования этого сектора экономики на территории МО г. Нягань (количество малых предприятий в 2006 г. составило 280, количество ПБОЮЛ – 2165, объем произведенной продукции, работ, услуг малыми предприятиями в денежном выражении составил 4752,1 млн руб., налоговые поступления в бюджет города составляли 103222 тыс. руб.).

По экспертной оценке, в 2006 г. оборот малых предприятий по видам деятельности «Предоставление прочих услуг, связанных с добычей нефти и газа», «Предоставление услуг по монтажу, ремонту и техническому обслуживанию оборудования, приборов и инструментов в абсолютном выражении» и «Обрабатывающее производство» составил 652 млн руб., или 112,8 % к уровню предыдущего года.

За период 2000-2006 гг. объемы строительных работ малых предприятий в денежном выражении увеличились в 6 раз: с 315,4 млн руб. в 2000 г. до 1921,8 млн руб. в 2006 г.

В общем объеме произведенной продукции (работ, услуг) малых предприятий доля объемов выполненных работ, услуг строительными организациями с 2003 г. снижается, в то время как доля объемов услуг торговых предприятий возрастает, что связано с опережающим темпом роста объемов услуг торговых организаций.

За счет субъектов малого предпринимательства формируется свыше 85% всего товарооборота в г. Нягань.

Увеличение численности малых предприятий сопровождается ростом среднесписочной численности работников. За период 2000-2006 гг. среднесписочная численность работников, занятых на малых предприятиях, увеличилась с 2 тыс. человек до 3 тыс. человек (на 50 %).

Главным направлением финансовой поддержки в сфере малого бизнеса является инвестирование проектов на льготных условиях, позволяющее повысить производственный потенциал малых предприятий, обеспечить их дальнейшее развитие и повышение конкурентоспособности.

Финансирование бизнес-проектов субъектов малого предпринимательства города осуществляется из средств Окружного фонда поддержки предпринимательства Югры. За 2006 г. Няганским филиалом профинансировано 210 проектов субъектов малого предпринимательства на сумму 114 529 тыс. руб.

Одной из форм поддержки малого бизнеса является привлечение субъектов малого предпринимательства к участию в муниципальных конкурсах на производство и поставку продукции в предприятия и учреждения бюджетной сферы, выполнение ремонтных работ на объектах муниципальной собственности, в том числе капитальный ремонт жилого фонда, техническое и бытовое обслуживание учреждений бюджетной сферы.

В 2006 г. проведено 235 открытых муниципальных конкурсов и 204 запроса котировок. Субъектами малого предпринимательства подано 359 конкурсных и котировочных заявок на участие в размещении муниципального заказа. Объем размещенного муниципального заказа у субъектов малого предпринимательства составил 574,9 млн руб., что составляет 18,2 % от общего объема муниципального заказа.

В рамках оказания производственной и инновационной поддержки для размещения и осуществления предпринимательской деятельности 92 субъектам малого предпринимательства предоставлено в аренду 9658 кв.м. помещений нежилого муниципального фонда, 420 – земельные участки. Шесть предприятий малого бизнеса и предпринимателей выкупили земельные участки в собственность. За 2006 г. шести субъектам малого предпринимательства оказывалась компенсация затрат на капитальный ремонт. Информация о наличии земельных участков формируемых для предпринимательской деятельности публикуется в средствах массовой информации.

В целом реализация мероприятий способствовала созданию благоприятной среды для развития и деятельности малого бизнеса, повышению предпринимательской активности, созданию новых рабочих мест, насыщению рынка товарами и услугами

собственного производства, увеличению налоговых поступлений в городской бюджет; установлению тесного взаимодействия администрации города с предпринимательскими структурами в решении актуальных вопросов развития предпринимательства.

4. Принятые нормативно-правовые документы

В целях совершенствования нормативно-правовой базы для эффективного развития малого предпринимательства администрацией города рассматривались и направлялись в Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры предложения к проектам нормативно-правовых актов, в частности:

- к новой редакции закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О размещении объектов игорного бизнеса на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»;
- к закону Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О порядке определения органами местного самоуправления прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15 процентов объема готовой продукции»;
- к закону Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О торговой деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

Совместно с Няганской торгово-промышленной палатой рассматривались проекты постановлений и распоряжений главы города, связанных с предпринимательской деятельностью.

В 2005-2006 гг. администрацией города были изданы постановления, распоряжения главы города:

- утверждено Положение и состав межведомственной комиссии по контролю за деятельностью объектов потребительского рынка и игорного бизнеса на территории г. Нягани;
- утвержден Порядок торговли на территории г. Нягани;
- утверждено Положение и состав Координационного совета по поддержке развития малого и среднего предпринимательства.

Для реализации политики администрации города в области развития и поддержки малого предпринимательства в 2005 г. был создан Координационный совет по поддержке развития малого и среднего предпринимательства. Основными задачами являются:

- координация деятельности в сфере разработки и реализации программ поддержки развития малого и среднего предпринимательства на территории города,
- привлечение субъектов предпринимательства к реализации социально-экономических программ города,
- разработка предложений по устранению правовых, административных, экономических и организационных препятствий развитию предпринимательства,
- защита законных интересов предпринимателей, учет и обобщение мнений субъектов предпринимательства;
- участие в разработке проектов, направленных на стимулирование и развитие предпринимательской деятельности;
- консультационная и информационная поддержка в области развития и деятельности субъектов малого предпринимательства и другие.

Для проведения согласованной политики в сфере поддержки развития малого и среднего бизнеса администрацией города осуществлялось тесное сотрудничество с Торгово-промышленной палатой города и Няганским филиалом Окружного фонда поддержки предпринимательства Югры.

Для обсуждения актуальных вопросов развития предпринимательства на территории г. Нягани и выработки совместных предложений по их решению отделом по потребительскому рынку и защите прав потребителей администрации города совместно с Торгово-промышленной палатой города и Няганским филиалом Окружного фонда поддержки предпринимательства Югры организованы и проведены ежегодные конференции представителей малого и среднего бизнеса. По итогам конференции были приняты резолюции.

По итогам конференции администрацией города разрабатывались мероприятия по выполнению предложений участников конференции, в течение года отделом по потребительскому рынку и защите прав потребителей администрации города осуществлялся контроль за выполнением указанных мероприятий, а также непосредственная реализация мероприятий, отнесенных к компетенции отдела.

Приложение 10 и 11

Социальное партнерство –
основа развития города Сатка

Намеченная в ряде Посланий Президента последних лет задача подъема экономики и преодоления в стране бедности, как мне представляется, в Саткинском муниципальном районе последовательно и неуклонно решается.

Активным участником процесса социально-экономического развития нашей территории выступает действующая в одной связке с местной властью бизнес-элита. Руководители Группы компаний «Магнетит» первыми в нашем районе подошли к пониманию необходимости разработки стратегии развития – как собственно в целях укрепления позиций на рынке, так и в интересах создания комфортной, удобной среды для жизни людей, без чего невозможно обеспечить престиж жизни и работы в маленьком городе.

21 марта 2007 г. на заседании Собрания депутатов Саткинского муниципального района был принят Стратегический план развития Саткинского муниципального района до 2020 г. Стратегия прорабатывалась всеми участниками, влияющими на его развитие, с учетом интересов населения и при активной роли властей. В процесс разработки Плана было вовлечено большое число участников: это представители градообразующих предприятий, бизнеса, бюджетных организаций, лидеры общественных организаций и политических партий, эксперты.

Разрабатывая этот документ, мы подошли к выработке видения желаемого будущего нашего района и определения стратегических направлений его развития через выявление и объединение интересов всех уровней и ветвей власти, бизнеса и местного сообщества.

Регион Южного Урала – территориальный район, исторически ориентированный на добычу различных видов сырья и их промышленную переработку. Существующие на его территории малые города являют со-

бой классический вариант монопрофильных городов, городов-заводов. Жизненный цикл таких городов напрямую связан с количеством запасов того или иного природного сырья. Казалось бы, перспектива таких городов – угаснуть вместе с истощением залежей полезных ископаемых. В этих условиях возникает необходимость определения различных сценариев дальнейшего социально-экономического развития монопрофильного города в долгосрочном периоде.

Стратегический план развития Саткинского муниципального района до 2020 г. нацеливает нас на многоплановую работу по созданию конкурентоспособной, сбалансированной экономики, которая явится базой для повышения уровня жизни всех слоев населения, послужит улучшению демографической ситуации, общественному миру и согласию. Отныне, с принятием плана Стратегического развития, любое управленческое решение, будь то формирование бюджета, принятие целевой программы, ориентировано на исполнение долгосрочных задач комплексного развития нашей территории.

Мы ставим задачу снизить экономические риски, связанные с существованием на территории района промышленных предприятий, ориентированных на добычу и переработку природных минералов – магнетита и железной руды, и будем развивать несколько новых перспективных направлений, как-то: туризм, транспортно-логистическая деятельность. Предполагаем ускоренный рост и развитие также таких отраслей, как сельское хозяйство, пищевые производства, деревообработка, производства строительных материалов, складского хозяйства и других производств, использующих ресурс близости потребительских рынков трех городов-миллионников. Точками роста станет также развитие малого бизнеса в сфере услуг, досуга, развлечений, физкультуры, торговли.

В стратегическом плане мы подчеркнули, что развитие экономики не является самоцелью. В центре внимания всегда должен оставаться человек. Стабильные и устойчивые темпы роста и развития экономики Саткинского района обеспечат неуклонное повышение уровня доходов населения. Среднемесячная заработная плата на одного работника возрастет с 6,5 тыс. руб. в 2005 г. до 14,5 тыс. руб. в 2010 и до 20,8 тыс. руб. в 2020 г. (в ценах 2005 г.). Рост зарплаты в сопоставимых ценах – в 3,2 раза. Растущие доходы населения обеспечат высокий потребительский спрос на рынке, что придаст дополнительный позитивный импульс развитию секторов экономики, ориентированных на удовлетворение потребностей человека. Среди прочих показателей, характеризующих развитие направлений плана к 2020 г., следует отметить: рост объемов производства в 3,4 раза, снижение уровня износа инженерных сетей до 30 %, ежегодный ввод нового жилья не менее 50 тыс. кв.м., увеличение продолжительности жизни до 70 лет.

Миссия Саткинского муниципального района, рожденная в ходе работы над Стратегическим планом, значится как: «Благоприятная территория успешных и счастливых людей, где богатства недр и природы служат процветанию России. Здесь молодежь получает качественное образование, здесь ценят идеи и знания, здесь развиты социальное партнерство и взаимопомощь». Это та планка, к которой все мы должны тянуться, наращивая год от года эко-

номический и человеческий потенциал, создавая в своем районе условия жизни, приближенные к европейским стандартам.

Какие предпосылки к реализации намеченной стратегии мы имеем? Скажу, что экономика Саткинского района в 2006 г. и в первые месяцы 2007 г. развивалась устойчивыми темпами. Объемы промышленного производства в прошлом году выросли на 14,5 % (по области индекс роста составил 110,4 %). В 1 квартале 2007 г. предприятиями района получена прибыль в размере 436,8 млн руб., рост составил 147,7 % к уровню 2006г.

Показателем того, что предприятия района намерены развиваться на перспективу, стали объемы инвестиций в основной капитал. Промышленные предприятия инвестировали в 2006 г. в производство 1 059,2 млн руб., темп роста в сопоставимых ценах составил 101 % (по области – 100,3 %).

Экономический рост способствует и росту доходов населения. Среднемесячная заработная плата по району в 2006 г. возросла на 24,2 % и составила 8020 руб.; реальная заработная плата (скорректированная на инфляцию) выросла на 19,6 % (по области – на 11,3 %) и составила 7700 руб.

Показателем растущих доходов населения стали банковские вклады: за год они увеличились на 40 % и составили 643,4 млн руб.; ссуды на потребительские цели возросли на 18 % и составили 263,3 млн руб.; населением приобретено товаров в кредит на общую сумму 21,4 млн руб., что в 70 раз больше (!), чем в 2005 г. Жителями района (численность населения которого 87,9 тыс. человек) в течение года приобретено и поставлено на учет 954 новых автомобиля, что на 26 автомобилей больше, чем в предыдущем году.

Модернизация и реконструкция коммунальной инфраструктуры. Также осуществляется реализация крупного инвестиционного проекта «Реконструкция очистных сооружений хозяйственных стоков в г.Сатка», финансирование которого предусматривается из нескольких источников: федерального бюджета, бюджета области, района и собственных средств предприятия. Необходимость реконструкции вызвана недостаточной производительностью существующих очистных сооружений, неэффективностью работы устаревшего оборудования, изменением состава поступающих вод, физическим и моральным износом зданий. Реконструкция предполагает принципиальное изменение схемы биологической очистки сточных вод, увеличение производительности очистных сооружений в 2,5 раза, применение современных технологий очистки, что позволит значительно снизить концентрацию вредных веществ в очищенных стоках. Увеличение пропускной способности очистных сооружений позволит производить подкачку дополнительных мощностей в рамках реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье гражданам России». Стоимость проекта составляет 383 млн руб., срок реализации – 3 года.

Приложение 12

Особая экономическая зона в г. Дубна

Небольшая подмосковная Дубна, расположенная по обе стороны Волги, изначально задумывалась и была построена как площадка для фундаментальных исследований в области ядерной физики и новейших

разработок в военно-промышленной сфере. Именно эти задачи определили творческий, интеллектуальный потенциал жителей города. Сюда направляли самых способных выпускников самых лучших ВУЗов страны. Во времена кардинальных перемен в политике и экономике страны начала 90-х, когда наука и ВПК оказались в забвении, администрация Дубны стала перед выбором дальнейшего пути развития города. Реально существовала угроза закрытия всех предприятий. К этому моменту оборонный промышленный комплекс Дубны – Гос МКБ «Радуга», Дубненский машиностроительный завод № 30, НИИ «Атолл», предприятие среднего машиностроения завод «Тензор», международный научный центр ядерной физики ОИЯИ не имели возможности платить людям зарплату. Надо было искать выход из положения, чтобы сохранить научно-технический потенциал и людей.

Проект – Наукоград

Именно тогда, опираясь на основу высокоинтеллектуального и образовательного уровня дубненцев и материально-техническую базу предприятий, а также используя поддержку депутатов областной и Государственной дум была разработана Программа развития Дубны как Наукограда России. Указом Президента от 20.12.2001 этот статус был подтвержден. Программа представляет собой объемный документ, в котром четко прописаны направления деятельности, сроки реализации и источники финансирования, условия конкурса высокотехнологических проектов. Этот период ознаменовался высоким притоком в Дубну инвестиций, что говорит о привлекательности для бизнеса таких городов, как Дубна.

Проект – РЦП (Российский центр программирования)

Следующий шаг, который сделала администрация города – это разработка проекта Российского центра программирования. Предполагалось, что он будет аналогом Силиконовой долины в США и в нем будет задействовано 10 тыс. программистов. Инициатором проекта стала всемирно известная фирма IBS, которая знала Дубну по сотрудничеству с ОИЯИ. Проект был тщательно разработан и началась подготовка к его реализации. Но РЦП с самого начала рассматривалось администрацией Дубны и градообразующими предприятиями как кластер технопарка высоких технологий. Так возникла идея экономической зоны технико-внедренческого типа, где будут представлены наукоемкие и информационные технологии.

Проект – ОЭЗ

Эту идею горячо поддержал депутат Государственной Думы В.В. Гальченко. Он, а также губернатор Б.В. Громов сыграли решающую роль в начале этого процесса. На совещании у Г.О. Грефа в присутствии Б.В. Громова, В.В. Гальченко, нынешнего директора ОИЯИ А.Н. Сисакяна и А.А. Раца, который тогда был первым зам. главы города, впервые детально обсуждался проект «Особой экономической зоны», налоговые льготы и финансирование. Важным фактором, который сыграл роль дополнительного положительного аргумента, было нахождение на территории Дубны Университета (как основы для подготовки кадров ОЭЗ) и Международного научного центра (ОИЯИ) с высокой репутацией научных исследований.

Как известно, правительство выбрало другое место, более близкое к Москве для Центра програм-

мирования, однако ИТ – технологии стали существенным компонентом программы создания и развития Особой экономической зоны и наработки не пропали.

Дубна выиграла конкурс, и одна из 4 городов России стала ОЭЗ для разработок и внедрения ядерно-физических и информационных технологий.

На одном из недавних совещаний министр экономического развития отметил Дубну как пример успешного привлечения резидентов ОЭЗ. На сегодня 22 компании получили статус резидентов экономических зон России (их 4) , 9 из них – в Дубне. Еще 3 года назад не верилось, что все это возможно, но сегодня с уверенностью можно сказать, что все условия для того, чтобы проект ОЭЗ стал успешным, у Дубны есть.

На всех этапах продвижения города и предприятий к цели (сначала выжить и не развалиться, затем – начать восстанавливаться, а потом – развиваться и обеспечить прорыв в XXI век) городская администрация и руководители градообразующих предприятий действовали как единая команда. Большую поддержку в получении статуса Наукограда и привлечении внимания правительства и Президента (тогда еще Ельцина) к городам науки сыграл Союз наукоградов страны (председатель – депутат областной Думы А.В. Долголаптев. С избранием депутатом Госдумы В.В. Гальченко, он активно подключился к решению проблем финансирования научного центра ОИЯИ, продвижению идеи поддержки науки со стороны государства и в дальнейшем всегда городская администрация и руководители предприятий использовали его ресурс. В настоящее время депутат принимает участие в создании ОЭЗ в Дубне.

Необходимость концентрировать усилия на таких важных проектах, как Наукоград, РЦП и ОЭЗ потребовала от администрации создания новых структур – так появилась МУП «Дирекция Наукоградов», Совет директоров предприятий города (общественная организация), НТС Дубны (научно-технический совет), ООО «Дубна-Система» (представительство бизнес-структуры АФК «Система» и ОИЯИ). Вся работа по координации работ была поручена первому заместителю Главы города А.А. Рацу.

Обеспечение качественного кадрового потенциала для ОЭЗ – важнейший элемент инновационной инфраструктуры, которому уделяет серьезное внимание руководство города. 16 лет назад, по инициативе ОИЯИ и поддержке Администрации города в г.Дубна был создан Международный Университет «Природа. Общество. Человек». Сегодня стратегия на развитие в городе образовательных центров в полной мере дает отдачу. Сегодня к подготовке кадров подключается и новый бизнес-партнер Института – ведущая в России компания – системный интегратор «АйТи», совместно с которой подготовлена программа дистанционного обучения специалистов для ОЭЗ. На днях директор ОИЯИ член-корреспондент РАН А.Н. Сисакян и декан факультета вычислительной математики МГУ им. Ломоносова академик Е.И. Моисеев подписали договор о сотрудничестве в области информационных технологий и образования. Таким образом, высокий уровень подготовки научно-технических кадров в Дубне будет обеспечен.

Инновационные проекты, реализуемые в Дубне, дадут результаты в ближайшем будущем. В городе

активизируются предприятия, появятся новые рабочие места, улучшится качество жизни жителей, будет создана современная инфраструктура, включающая современное жилье, спортивные сооружения и зоны отдыха, качественные медицинские центры. Будет развиваться образование, появятся стимулы для научных сотрудников и изобретателей, сократится «утечка мозгов». При этом страна получит высокотехнологичную продукцию, развитие нанотехнологий, выход на мировые рынки и возможность решения многих проблем путем внедрения передовых разработок).

Приложение 13

Внедрение новых технологий
в муниципалитетах –
жизненная необходимость:
опыт города Владимира

МУП «Владимирводоканал» является одним из крупнейших предприятий города, в котором работает более полутора тысяч человек, услугами пользуются 2099 абонентов – юридические лица и 119 267 абонентов населения. Водоснабжение и водоотведение являются важнейшей социально-значимой отраслью городского хозяйства, функционирование которой обеспечивается достаточно мощной производственной базой предприятия, включающей в себя необходимые современные механизмы и оборудование для выполнения технологических процессов в требуемом объеме.

Муниципальное унитарное предприятие «Владимирводоканал» обеспечивает надежное и устойчивое функционирование городских систем водоснабжения и водоотведения. В город ежедневно подается в среднем 160 тысяч кубических метров воды, отвечающей всем нормативным требованиям САН-ПИН «Вода питьевая». На каждого гражданина в городе приходится 300 литров воды в сутки. На предприятии разработаны мероприятия по экономии водных ресурсов и улучшения качества питьевой воды.

С целью повышения качества воды и снижения затрат было успешно произведено изменение технологических режимов подготовки питьевой воды и очистки сточных вод. Предприятие за счет собственных средств приобрело и установило анализатор мутности СКАТ 1 (предназначен для определения качества воды по всей технологической цепочке, так как имеет много потоков); анализатор цветности СКАТ 1Н (предназначен для определения качества водоподготовки – мониторинга); анализатор активного хлора Флюорат – АС-2 (позволяет определить бактериологическую безопасность воды и хлоропоглощения). На ГОС произведена замена аэрационной системы в 3-х аэротенках.

Создана автоматизированная информационная система для оперативного управления гидравлическим режимом системы водоснабжения.

На предприятии планируется восстановление основных фондов путем приобретения оборудования, машин и механизмов современного технического уровня. Планируется проведение ремонта, строительство и реконструкция зданий, сооружений и трубопроводов на качественно высоком уровне и в короткие сроки, следствием чего станет повышение качества питьевой воды, снижение энергозатрат,

улучшение режима работы насосного оборудования и напорных трубопроводов.

За 2004 г. введена в эксплуатацию насосная станция повышения давления с двумя преобразователями частоты мощностью 45 кВт с процессорной программой на улице В.Дуброва, 28, установлен преобразователь частоты мощностью 37 кВт на станции 2-ого подъема п.Энергетик, установлены устройства плавного пуска и остановки электродвигателя «Софт Стартер» мощностью 75 кВт и 110 кВт на КНС-2 и КНС-14.

Проведение данных мероприятий позволило сэкономить энергоресурсы на 15%.

В 2005 г. установлен преобразователь частоты на станции Восточная мощностью 315 кВт, годовая экономия энергоресурсов составила 31%. В 2006-2007 гг. в целях реализации утвержденной областной целевой программы «Энергосбережение и повышение надежности энергосбережения в сферах производства, транспортировки и потребления топливно-энергетических ресурсов на период до 2010 г.» установлены преобразователи частоты позволившие получить экономию в размере 7%.

Федеральным законом от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» впервые установлена обязанность юридического лица составлять производственную программу по регулируемой деятельности. МУП «Владимирводоканал» разработало производственную программу и произвело расчет финансовой потребности для ее реализации. Разработка производственной программы производилась в соответствии с рекомендациями Департамента ЖКХ и администрации г. Владимира. Данная программа обеспечивает:

- сбалансированность, реальность и обоснованность расходов предприятия по выполнению принятых обязательств в соответствии с заключенными договорами при наличии соответствующих мощностей;
- прогнозируемый объем с учетом ввода в эксплуатацию дополнительных мощностей, подключения новых потребителей к системе коммунальной инфраструктуры, который не определяет содержание программы, но обязательно учитывается при ее формировании;
- поступление денежных средств в размере, необходимом для реализации программы.

Предусмотрен ряд обязательных требований к структуре программы:

- обоснование обеспечения прогнозируемого объема и качества отпускаемых ресурсов;
- наличие плана мероприятий по повышению эффективности деятельности предприятия, предусматривающего улучшение качества отпускаемых ресурсов и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемой системы водоснабжения и водоотведения.

Право свободно распоряжаться средствами, полученными предприятием вследствие повышения эффективности, создает благоприятные экономические предпосылки для дальнейшего развития МУП «Владимирводоканал».

Установление предельных индексов максимально возможного изменения тарифов организаций коммунального комплекса ограничивает реализацию в полном объеме, намеченных в данных программах

мероприятий. Для решения данной проблемы Департамент цен и тарифов г. Владимира на федеральном уровне представляет интересы муниципального образования в части установления предельных индексов в целях реализации утвержденных программ и развития систем водоснабжения и водоотведения.

На предприятии сложилась устойчивая тенденция по сбору платежей. В 2004 г. сбор платежей составлял 97%, в 2005 г. – 99,6%, в 2006 г. – 97,1%, за первое полугодие 2007 г. – 95,2%.

Решением Совета народных депутатов г. Владимира от 24.02.05 № 50 утверждено техническое задание по разработке инвестиционных программ МУП «Владимирводоканал» по развитию систем водоснабжения и водоотведения г. Владимира на расчетный срок до 2008 г. и с учетом перспективы до 2015 г.

На основании условий технического задания МУП «Владимирводоканал» разработаны проекты инвестиционных программ по развитию систем водоснабжения и водоотведения г. Владимира и произведены расчеты финансовых потребностей, необходимых для реализации данных программ.

Данные программы прошли финансовую экспертизу экономического обоснования затрат, подтверждающую необходимость проведения намеченных в них мероприятий.

Решением Совета народных депутатов г. Владимира от 24.11.2005 № 50 были утверждены инвестиционные программы и Решением от 22.12.2006 № 333 внесены изменения в инвестиционные программы.

Программа предусматривает как решение задач ликвидации сверхнормативного износа основных фондов, внедрение ресурсосберегающих технологий, так и решение задач надежного и устойчивого обслуживания потребителей.

Объем выполненных работ за 2006 г. по реализации инвестиционных программ составил 41,3 млн руб.

Приложение 14

Городской округ Кольцово
Новосибирской области:
140 инновационных проектов

*Красников Н.Г., глава городского округа Кольцово
Новосибирской области,
вице-президент Союза наукоградов России*

Говорят, что судьбу всех войн решают не столько стратегии генеральных штабов, сколько бои местного значения. Так и в вопросах местного самоуправления очень много зависит от того, как федеральное законодательство преломляется и реализуется на местах.

Я хочу чуть-чуть поделиться своим оптимизмом, который выстрадан почти за два десятилетия моей работы мэром: от поселка до наукограда. Обозначу только одну проблему в продолжение того, что сегодня уже было совершенно справедливо обозначено, – проблему мотивации развития муниципального образования, понимая под ней, прежде всего, системный программный подход к развитию муниципального образования с учетом специфики экономического и кадрового потенциала.

Попробую показать это на примере нашего муниципального образования – наукограда Кольцово Новосибирской области. Прошу не путать с аэропор-

том Екатеринбурга, там тоже Кольцово. Но у нас Кольцово, которое родилась 27 лет назад как городок-спутник вокруг одного из крупнейших российских и мировых центров вирусологии и биотехнологии «Вектор».

В 2003 г. Указом Президента мы, четвертыми в России, первыми за Уралом, получили статус наукограда Российской Федерации. Практически всю свою недолгую историю мы боролись за возможность иметь эффективные рычаги для собственного развития.

На нашей муниципальной базе, маленькой, еще тогда – в 1990 г. областной совет опробовал экспериментальную модель межбюджетных отношений. Мы буквально вырывались из Новосибирского района на отдельную бюджетную строку, чтобы как-то влиять на собственный бюджет, на его доходную базу еще по первому закону. И одни из первых, вместе с городами Подмосквья, боролись за то, чтобы состоялся закон об особом статусе наукограда Российской Федерации, и сами проходили убийственную по тем временам, почти в три года длиной процедуру согласования во всех министерствах.

В 2005 г., при поддержке губернатора и в соответствии уже со 131-м законом, мы получили еще полномочия городского округа, по-видимому, самого маленького городского округа в России, поскольку наше Кольцово насчитывает 13 тыс. жителей.

Опыт Новосибирской области, которая одна из первых перешла на модель активного местного самоуправления, наш опыт показывают, что не надо бояться самостоятельности. Там, где есть готовность, надо ее смело передавать с федерального на региональные уровни. Что из этого получается, мы поняли на себе.

У нас есть с чем сравнивать, у нас есть еще один аналог наукограда – поселок Краснообск – сельхознаука, сельхозотделение Российской академии. Они остались «в кармане» Новосибирского района и развиваются по своей вялой модели.

В 1999 г., убегая с бюджета всего в 12 млн руб., за эти шесть лет мы увеличили его более чем в 20 раз. Только за три наукоградных года – с 2003 г. – мы практически удвоили сбор всех налогов во все уровни бюджета.

В период реализации программы, которая началась с 2003 г., мы из своего бюджета, с поддержкой федерального и регионального бюджетов, реализовали, и сейчас реализуем более 140 инвестиционных проектов инновационного характера. Это позволило нам серьезно восстановить, укрепить инфраструктуру и социальную сферу городка.

Отрадно, что за это время мы стали инвестиционно привлекательными, наращиваем наш потенциал. В семь раз увеличили количество инвестиций, привлеченных в наш городок, и для маленькой территории в этом году он составляет уже 1 млрд руб. На будущий год мы удвоим эту цифру.

Отрадно, что увеличивается количество рабочих мест научно-промышленного комплекса, которые создаются вокруг нашего «Вектора». И отрадно, что мы начали уже активно строить жилье собственными мерами, по метру-полтора на человека в год мы строим уже сейчас. И в будущем году увеличим этот показатель еще вдвое, что примерно в 10 раз выше среднероссийского показателя.

И главное, что строим своими силами, создавая свою маленькую строительную индустрию. И выходим уже на комплексную застройку территории, поскольку сумели создать за это время полноценный генеральный план, и движемся по той программе, которую утвердил Президент для нашего развития.

Отрадно, что и рождаемость у нас только за три года поднялась в два раза, и растет численность населения.

К сожалению, а, может быть, и к счастью, муниципальное образование за эти три года выполняет, казалось бы, несвойственные муниципальному образованию функции поддержки нашего научного центра, научно-промышленного комплекса. И мы вынуждены были 65 млн руб. отвлекать на кредитную грантовую поддержку этого комплекса, поскольку ситуация доходила до абсурда, когда на уникальную коллекцию вирусов, которых всего две в мире – одна в Атланте, другая в России, в Кольцово, Минздрав выделял всего 1 млн руб., а муниципальная власть – 12,5 миллионов. К счастью, сейчас ситуация выправляется, и наш научный центр выздоравливает.

Мы брали на себя такие, казалось бы, немunicipальные обязанности, как закреплять молодежь, которая эмигрировала в большом числе за рубеж. Мы выплачиваем молодым ученым премии по 45 тыс. руб., учредили наукоградные стипендии. Вместе с губернатором осуществляем программу кредитования жилья под 5 процентов, по 300 тыс. руб., общий объем у нас 20 млн руб.

Сейчас мы заканчиваем строительство бизнес-инкубатора, вместе с Министерством экономического развития и областью, в режиме софинансирования. Закладываем технопарк на 25-30 фирм.

Здесь очень много говорилось о газетах и о формировании информационной среды. Я хочу сказать, что за все эти годы мы тоже получили опыт издания собственных газет, у нас есть собственное телевидение, которое имеет большое значение для формирования информационной среды, для того микроклимата, который необходим для выживания научного сообщества.

Такое относительно быстрое поднимание с колен и начало динамичного развития было бы невозможно без поддержки федерального, регионального уровня, без личного внимания губернатора, Виктора Александровича Толоконского, который нас всегда поддерживал в курсе на самостоятельность.

На своем опыте мы можем сказать, что федеральный закон, обсуждаемый сегодня, безусловно, прогрессивный, бояться его не надо. Но не все так просто на практике. Мы, например, продолжаем уже в других условиях бороться и доказывать области, и не без успеха в этом году, что необходимо уйти от искусственной дотации сильным муниципальным образованияам, готовым отработать на нормативах. Мы сейчас в области это делаем, по всем муниципальным образованияам, по городским округам, которые к этому готовы.

Я поддерживаю идею передачи в местные бюджеты части налога на прибыль. Мы это попробовали 2-3 года, и получили колоссальный рычаг для развития.

Мы продолжаем бороться за здравый смысл в составе Союза развития наукоградов. И как вице-президент этого Союза могу сказать, что здесь тоже, на мой взгляд, в последнее время совершается государственная ошибка в связи с отходом от програм-

многочисленного принципа поддержки наукоградов, от системного взаимодействия всех уровней власти, утвержденных трехсторонним соглашением, которое действовало в первые годы.

И совершенно непонятна упрощенная унифицированная позиция Минфина, который поддерживает сейчас наукограды по душевому принципу. Эта позиция тем более выглядит абсурдно, что мы, скажем, за последние три года в несколько раз подняли перечисления средств в федеральный бюджет, а нас как раз обрезали в пять раз.

Приложение 15

Проблемы и стимулы развития производства в городе Брянске

Г. Брянск, как и практически любое муниципальное образование, крайне заинтересован во всемерном увеличении доходной части своего бюджета, без которого решение насущных проблем его жителей является просто невозможным.

Анализ сложившейся ситуации позволяет выделить два основных направления этой проблемы. Первое из них достаточно традиционно, привычно и бесперспективно – бесконечные обращения в вышестоящие инстанции с просьбой о выделении дотаций, трансфертов и иных форм финансовой подпитки. Второе направление – это увеличение доходной части бюджета путем привлечения на территорию своего муниципального образования инвестиций, создания новых и модернизации уже имеющихся производств.

По этому пути тоже можно двигаться по-разному. Можно уповать на общий подъем промышленного производства в стране, ожидая, пока какой-нибудь инвестор сочтет ваше муниципальное образование интересным для решения своих задач, увеличив тем самым имеющуюся налогооблагаемую базу. Надо, однако, понимать, что пассивное ожидание у моря погоды может привести муниципальное образование в разряд стагнирующих и бесперспективных, что резко снизит шансы на привлечение внимания каких-либо инвесторов. Успех в сегодняшней ситуации могут принести только активные наступательные действия, четко ориентированные на формирование и всемерное пропагандирование позитивного имиджа муниципального образования, создание для потенциальных инвесторов наиболее благоприятного климата, продуманных и целенаправленных действий по устранению всех причин, препятствующих достижению наибольшей эффективности реализуемых инвестиционных проектов.

В этом плане большое значение имеет сам факт привлечения внимания федеральных средств массовой информации к инвестиционным инициативам муниципальных органов власти, формирование вокруг предлагаемых проектов позитивного общественного мнения и их активное лоббирование на всех уровнях. В качестве примера подобного подхода можно привести получивший большой резонанс проект создания Большого Иркутска, активно продвигаемый руководством этого сибирского города. Да, у этой идеи есть свои плюсы и минусы, однако она создала новый брэнд Иркутска и уже получила поддержку со стороны Министерства экономического развития.

В том же ряду стоит и предложенный руководством г.Брянска проект комплексной застройки территории старого аэропорта площадью 235 гектаров, который был представлен первому вице-премьеру Медведеву и находится сегодня на рассмотрении в Правительстве РФ. Этот проект предусматривает сооружение 1,2 млн кв. метров жилья, строительство объектов социальной сферы общей площадью 280 тыс. кв. метров и полностью вписывается в рамки национального проекта «Доступное жилье». Брянское городское самоуправление возлагает на эту территорию большие надежды и уже сегодня активно работает над реализацией планов ее застройки, особое внимание уделяя созданию необходимой инженерной инфраструктуры. За счет кредитной линии Международного банка реконструкции и развития к будущей стройплощадке уже подведен канализационный коллектор, начата реконструкция городских очистных сооружений, производительность которых определена с учетом перспективной застройки.

Активная позиция администрации г. Брянска и практические действия по обустройству территории принесли свои плоды: план застройки старого аэропорта активно обсуждается в федеральных СМИ, вызывая не меньшее внимание, чем аналогичные проекты в Подмоскowie, Екатеринбурге, Чувашии, Ленинградской и Кемеровской областях. Считаю, что предлагаемый нами проект уже сыграл свою положительную роль в привлечении внимания потенциальных инвесторов к нашему городу, выведя его, если можно так сказать, из информационного забвения последних лет.

Хотелось бы также подчеркнуть, что застройка территории старого аэропорта является не просто вполне реальным, но и очень эффективным мероприятием в силу целого ряда факторов. Достаточно сказать, что расположение этой площадки практически в центре города снимает проблему транспортной доступности новой застройки, позволяя решить практически все возникающие вопросы путем реконструкции проходящих рядом магистралей. Не возникает также проблем ни с обеспечением жителей новых кварталов рабочими местами, ни с их проездом к месту работы. Дело в том, что многие крупные предприятия города, в т.ч. машиностроительные, электронной и пищевой промышленности, быстро наращивают сегодня объемы производства и потребность в специалистах практически любой степени квалификации ощущается достаточно остро.

В этом плане наш проект принципиально отличается от ряда рассматриваемых сегодня в Правительстве, т.к. они предусматривают строительство очень удобных и современных новых муниципальных образований, жители которых должны будут ездить на работу за десятки километров. В связи с этим считаю необходимым заострить ваше внимание еще на одной проблеме. Дело в том, что по сложившейся практике ведущую роль в формировании доходной части муниципальных бюджетов играет налог на доходы физических лиц (НДФЛ), собираемый, как известно, по месту работы. Из этого следует, что все построенные в соответствии с подобными проектами города и иные муниципальные образования изначально обречены жить в условиях жесткого бюджетного дефицита, разрушительные последствия которого всем нам хорошо известны.

Оценивая перспективы тех или иных инвестиционных проектов, следует четко разделять, какие вопросы могут быть решены на муниципальном и региональном уровнях, а для каких необходимо соответствующее решение федерального центра. Следует признать, что даже у таких крупных муниципальных образований, как областной центр зачастую не хватает реальных возможностей для формирования на своей территории благоприятного инвестиционного климата. Более того, после того, как решение практически всех вопросов, связанных с выделением земельных участков, перешло в ведение области, возможности муниципалитета в этом отношении еще больше сузились. Особенно если речь идет не о модернизации уже существующих производств, а о создании новых предприятий.

Объективно оценивая сегодняшнюю ситуацию, необходимо признать: максимум, что может обещать муниципалитет создающему новое промышленное предприятие инвестору – это подведение к нему новой дороги и подключение к водопроводной и водоотводящей сетям. Все остальные действия будут являться превышением полномочий или нецелевым расходованием бюджетных средств.

Анализ работы с инвесторами убедительно доказывает, что подлинный успех приходит там, где муниципальные и региональные власти действуют согласованно и целеустремленно, четко формулируя общие задачи и творчески подходя к их решению.

Серьезное влияние на экономическое развитие муниципальных образований оказывает существующая налоговая система и межбюджетные отношения. Весомая часть местных бюджетов формируется за счет НДФЛ, который сам по себе не слишком эффективно стимулирует привлечение современных высокотехнологичных производств. В самом деле, с точки зрения муниципального финансиста самое автоматизированное и компьютеризированное предприятие с многомиллионным оборотом – не очень полезный для бюджета объект, т.к. количество работающих на нем исчисляется всего лишь десятками человек, а от налога на прибыль этого предприятия муниципальной казне может вообще ничего не достаться (про НДС в данном случае и вспоминать не стоит).

Именно это и происходит последние три года в нашем регионе – 100-процентное перечисление собранного на территории г. Брянска налога на прибыль в областной бюджет. Не будет преувеличением сказать, что единственным позитивным моментом от такого «распределения» является его стабильность – не было, нет, и, видимо, не будет. Чтобы оценить, почему даже здесь можно найти позитив, приведу нормативы отчислений по другим налогам за последние 3-4 года. В 2004 г. в городской бюджет направлялось 73,8% собранных НДФЛ, в 2005 – 30%, в 2006 – 37,5%, в 2007 – 42%. Налог на имущество предприятий: 2004 и 2005 гг. – 50%, 2006 г. – 0%; 2007 г. – 20%. Понятно, что в этих условиях обещать что-либо потенциальному инвестору не просто сложно, но и небезопасно, т.к. вполне может сложиться ситуация, когда город окажется должником подписавшего инвестиционное соглашение предпринимателя. Для полноты картины сюда же следует прибавить и стабильный на протяжении последних лет ноль отчислений от транспортного налога, хотя нагрузка на дороги областного центра самая высокая в регионе.

Брянское городское самоуправление не раз ставило эти вопросы и перед руководством Брянской областной администрации, и перед депутатами Брянской областной Думы. К сожалению, на региональном уровне пока преобладают подходы, ориентированные на поддержание равной бюджетной обеспеченности всех муниципальных образований, что на практике означает продолжение перекачивания средств от одних к другим. Думаю, излишне говорить, что подобное нивелирование явно не способствует активности многих муниципальных образований в плане создания новых производств и поиска дополнительных источников наполнения доходной части своих бюджетов.

Завершая эту тему, хочу подчеркнуть, что даже в этих условиях впервые за последние десятилетия в Брянске был сформирован профицитный бюджет, позволивший нам широким фронтом приступить к решению насущных вопросов благоустройства, развития инфраструктуры и реконструкции всего городского хозяйства.

Говоря об инвестиционных процессах, нельзя обойти вниманием и роль государства, оказывающего на них самое непосредственное влияние. Это воздействие очень многообразно – от действующего законодательства до стимулирования обновления основных фондов, от таможенных пошлин до тарифов на энергоносители, от планов регионального развития до основных направлений использования имеющихся финансовых ресурсов. Масштаб этого воздействия зачастую измеряется десятками миллиардов рублей и затрагивает целые отрасли, но все эти процессы так или иначе замыкаются на вполне конкретные регионы и муниципальные образования. Многие аналитики отмечают, что сегодня у нас сложилась во многом уникальная ситуация: в стране множество требующих решения проблем и еще больше свободных средств, ищущих себе применения; роль государства в экономике весьма велика, однако по многим направлениям отраслевого и регионального развития четкие ориентиры на перспективу так и не выработаны. С полным основанием к этому можно добавить уже ставшее привычным внесистемное, точечное решение наиболее острых вопросов, следствием которого зачастую становятся новые проблемы.

К примерам такого рода можно отнести запрет использовать при сооружении жилых домов средства дольщиков, что очень скоро обернулось финансовым кризисом в строительстве и очередным удорожанием жилья. Да, наиболее крупные застройщики сумели найти приемлемые решения, в том числе благодаря выпуску собственных облигаций (в 2006 г. выпущено 12 облигационных займов более чем на 19 млрд руб.). В тоже время основная часть мелких и средних застройщиков, с которыми в основном и работает большинство муниципалитетов, по-прежнему балансирует на грани выживания. Следует, конечно, признать, что в целом укрупнение строительных компаний является закономерным и по большому счету позитивным процессом, однако пока налицо его негативная сторона – явный недостаток эффективных и финансово благополучных строительных предприятий в большинстве муниципальных образований. А за этим стоят явно недостаточные для реализации национального проекта темпы жилищного строительства, застой во внедрении новых строи-

тельных технологий, отсутствие значимых инвестиций в индустрию строительных материалов.

Не менее остро стоят сегодня и энергетические проблемы, которые все чаще являются тормозом на пути развития муниципальных образований и расположенных на их территории промышленных объектов. Речь идет не только об ограниченной мощности уже имеющихся трансформаторных подстанций и электрических сетей, но и об их техническом состоянии. Хорошо известно, что износ основной части оборудования в электроэнергетике приближается к критической черте, за которой уже никто не сможет гарантировать сколь-нибудь устойчивого энергообеспечения. Бесспорно, что отечественная энергетика нуждается в больших, можно сказать, огромных инвестициях, объем которых по оценкам Минпромэнерго и РАО «ЕЭС» должен составить до 2020 г. минимум 420 млрд долларов. Однако ни планирующие новое строительство муниципалитеты, ни приходящие на их территорию инвесторы не могут ждать решения всех проблем энергетиков даже в границах отдельно взятого региона.

В связи с этим вполне уместен вопрос: что мешает развитию малой энергетики, способной обеспечить электроэнергией целые кварталы и предприятия? Более высокая стоимость киловаттчаса? Но прямым следствием огромных инвестиций в энергетику неизбежно станет именно рост энерготарифов. Отсутствие необходимой технической базы? Но подобные установки уже давно выпускают и в нашей стране, и за рубежом. Инерция мышления, давление «больших» энергетиков, выдающих в новичках угрозу своему монополизму? Следует, видимо, признать, что основная проблема заключается именно в этом. И чем скорее все мы сумеем преодолеть это препятствие, тем быстрее сможем достичь новых рубежей развития наших муниципальных образований.

Говоря о необходимости масштабных инвестиций в экономику нашей страны, нельзя не вспомнить послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2008-2010 гг.», положившее конец многолетним спорам о целесообразности практического использования финансовых ресурсов государства. Впервые в документе такого уровня однозначно сказано о необходимости госинвестиций в развитие транспортной инфраструктуры, энергетики, ряда промышленных отраслей. Названы и инструменты реализации этого курса – Банк развития, Инвестфонд и Российская венчурная компания. С точки зрения перспектив развития муниципального образования наибольший интерес вызывает концепция Банка развития, деятельность которого будет регламентироваться федеральным законом, находящимся в настоящее время в Государственной Думе. Уверен, что деятельность Банка развития по финансированию долгосрочных инфраструктурных и инновационных проектов и поддержке малого и среднего бизнеса (путем рефинансирования кредитующих его банков) окажет свое положительное влияние как непосредственно на муниципальные образования, так и на действующие на их территории бизнес-сообщества.

Стимулирование развития промышленного производства в современных условиях является многоплановой и достаточно сложной задачей, для успешного решения которой, как мы уже говорили, нужны совместные действия всех уровней власти – муниципальной, региональной и федеральной. В полной ме-

ре это относится и к сфере трудовой миграции, явные перекосы и недоработки в которой видны сегодня невооруженным взглядом. Отрадно, что государство начало наводить здесь порядок, поставив преграду на пути стихийной миграции. Однако исключительно запретительными мерами эту проблему не решить, т.к. растущей экономике России требуются сотни тысяч и миллионы рабочих рук, которые в условиях нынешней демографической ситуации могут появиться только из-за рубежа.

Не будет преувеличением сказать, что сегодня одним из условий успешности любого значимого проекта является его обеспеченность рабочей силой, в т.ч. и иностранной. В качестве примера можно привести Тверскую область, в которой около 20 инвестиционных проектов общей стоимостью свыше 20 млрд руб. начали «зависать» из-за явного недостатка рабочих рук. Для решения этой проблемы в Твери была разработана программа привлечения на постоянное место жительства нескольких тысяч соотечественников и граждан стран СНГ, однако очень скоро стало ясно, что целый ряд финансовых и правовых вопросов невозможно решить без прямой поддержки федерального центра.

Значимость этой проблемы все больше начинает ощущать и Брянск, еще с дореволюционных времен бывший одним из центров отечественного транспортного машиностроения. В городе находятся два предприятия – «Брянский машиностроительный завод», выпускающий тепловозы и вагоны, и «Бежицкий сталелитейный завод» – крупнейший поставщик стального вагонного литья. Эти предприятия сейчас находятся в фазе быстрого подъема, ежегодно наращивают объемы производства, успешно осваивают выпуск новой продукции. Достаточно сказать, что две трети объема промышленного производства всей Брянской области составляет сегодня продукция этих двух предприятий. Соответственно весом их вклад и в формирование доходной части муниципального и регионального бюджетов. Анализ ситуации показал, что основным определяющим фактором для Брянского машиностроительного завода стал сегодня дефицит рабочей силы, существенно сдерживающий рост объемов производства. Для сталельного завода эта проблема станет во весь рост после пуска третьего литейного цеха, прошедшего коренную модернизацию по лучшим европейским стандартам. Существуют также вопросы с энергоснабжением нового производства, однако пути их решения в настоящее время уже определены.

Подводя итог, можно констатировать, что перспективы существенного пополнения муниципальной казны связаны сегодня с кадровыми проблемами этих предприятий, решить которые крайне сложно без привлечения трудовых мигрантов. При этом надо учитывать, что все мы заинтересованы в их стабильной работе, обеспечить которую без предоставления благоустроенного временного или постоянного жилья не представляется возможным. Решить этот вопрос сегодня не в состоянии ни «Трансмашхолдинг», вкладывающий огромные средства в реконструкцию своих заводов, ни Брянское городское самоуправление. Напрашивается вполне закономерный вывод – учитывая стратегическую важность обновления локомотивного и вагонного парка страны, решать эту задачу следует с помощью целевых государственных инвестиций в рамках национальной

миграционной программы. Брянское городское самоуправление, в свою очередь, готово принять участие в решении этого вопроса, внося таким образом реальный вклад в развитие производства на территории своего муниципального образования.

Приложение 16

Калачинский район Омской области:
центр инвестиций

Прошедшие 90-е гг., годы социально-экономического развала и упадка, серьезно ослабили экономику Калачинского района Омской области. К 2004 г. многие предприятия, на которых было занято около половины населения района, оказались закрыты.

С приходом к власти новой генерации руководителей из предпринимательской среды пришло и осознание того, что в своей практической деятельности следует надеяться только на собственную инициативу и экономическую основу местного производства.

Именно осознание необходимости роста и укрепления производства привело новое руководство муниципального образования к действиям по восстановлению существовавших и созданию новых предприятий. Законодательной предпосылкой для активизации этой деятельности послужил вступивший в силу с 1 января 2006 г. Закон № 131-ФЗ «Об основах Местного самоуправления».

Первоначально действия руководства МО были направлены на изучение передового опыта и наработку других регионов.

В этой работе существенную помощь оказал Институт Макроэкономических исследований при МЭРТ и проект Деловой России «Местное самоуправление и развитие предпринимательства». Руководитель проекта Юрий Семенович Никонов.

Опираясь на методические разработки проекта «Деловой России», цель его реализации для Калачинского района была сформулирована следующим образом – вовлечь представителей среднего и крупного бизнеса в решение задачи увеличения темпов роста ВВП в муниципальном образовании. В частности:

- развитие промышленности,
- улучшение качества жизни,
- увеличение числа рабочих мест,
- создание условий для привлечения инвестиций в МО путем предоставления налоговых льгот и снижения бюрократических барьеров.

По словам руководства Калачинского района, они отчетливо осознали, что если не будут помогать бизнесу, то ни о каком экономическом росте в муниципальном районе говорить не придется.

Уже на начальной стадии реализации проекта было подписано соглашение о сотрудничестве между Администрацией района и Омским региональным отделением «Деловой России». Это было первое подобное соглашение в Омской области.

Руководство МО района активно изучало опыт работы свободных экономических зон в Белоруссии, приняло участие в презентации Омской области в Берлине, провело ряд бизнес-встреч с предпринимателями, чтобы выяснить, что нужно инвестору.

На основе изучения опыта других регионов России и стран СНГ руководством МО было принято

«Положение о поддержке инвестиционной деятельности в Калачинском районе», в котором четко определены формы поддержки инвесторов, а именно:

- 100% освобождение от уплаты налога на землю! (до 2-х лет);
- Ускоренное выделение земельных участков и оформление документов;
- Помощь в получении исходно-разрешительной документации;
- Помощь в согласовании на уровне министерств и ведомств Омской области;
- Кураторство над инвестиционными проектами на уровне заместителя Главы.

Сейчас руководством МО района рассматривается вопрос об освобождении новых предприятий от уплаты налога на доходы физических лиц – НДФЛ сроком до 1 года. Для предприятия численностью 250 человек эта льгота позволит высвободить до 2-х и более миллионов рублей налоговых отчислений за год, что для среднего и мелкого бизнеса весьма существенно.

Администрацией МО района выделены 2 промышленные зоны со всей необходимой инфраструктурой, на территории которых планируется открытие новых производств.

Сегодня администрация МО до минимума, в соответствии с законодательством, сократила время для получения участка под строительство производственных мощностей, оказывается помощь в получении всех разрешений и согласований. Девиз муниципальных властей – не мешать, а помогать! В результате, получение разрешения на начало строительства, как правило, не превышает 30 дней.

Между администрацией и инвестором заключается Договор «О совместном исполнении проекта», в котором четко оговорены двусторонние обязательства, вопросы представления и защиты интересов инвестора на всех уровнях, налоговые льготы и прочее. Это позволяет максимально сократить финансовые и временные затраты и риски на запуск нового производства.

Фактически инвестору предлагается всесторонняя административная и юридическая поддержка, льготы и готовая площадка с подъездными путями и всей инфраструктурой. Только бери и строй!

Все эти мероприятия уже в скором времени отразились на показателях социально-экономического развития района.

Инвесторы, которые уже работают в районе, убедились, что с руководством МО можно иметь дело всерьез и надолго.

Крупнейшими инвесторами в производственной сфере района являются:

- Агрогруппа «Континент» (г. Москва),
- Акционерный коммерческий банк «Инвестиционно-торговый банк» (г. Москва),
- Департамент продовольственных ресурсов при Правительстве Москвы.

Крупнейшие инвесторы в жилищном строительстве:

- Компания «Агротраст»,
- ООО «Компания «ОмскСтрой 2001».

Итоги двух лет работы по привлечению инвестиций таковы:

- завершается строительство современного элеватора на 30 тыс. тонн на датском оборудовании;
- идет строительство крупного крупяного завода;

- Омская табачная фабрика переносит свое производство в г. Калачинск, одновременно обновляя все производственные линии;
- завершается строительство крупнейшего торгового комплекса на 4200 кв. м.

Рост инвестиций в экономику Калачинского района в 2006 г. превысил уровень предыдущих лет более, чем в 2,3 раза. Сейчас в районе находится на реализации 14 инвестиционных проектов на общую сумму более 1,2 млрд руб., что позволит дополнительно создать около 640 рабочих мест.

Параллельно с ростом экономического потенциала района развивается социальная инфраструктура – начато строительство нового микрорайона с жильем на 35 тыс. кв.м, в 2006 г. открылась новая общеобразовательная школа на 860 учащихся, построенная на основе самых современных технологий, которая по оснащенности превосходит все существующие в Омской области школы, включая частные лицеи. В школе имеются два бассейна, два компьютерных класса, своя газовая котельная, электрическая подстанция и многое другое. А современная школа – это капиталовложения в наших детей, это – наш задел на будущее.

По мнению руководства Калачинского района, в значительной мере достигнутые успехи социально-экономического развития обеспечены методическими разработками проекта «Деловой России» «Местное самоуправление и развитие предпринимательства», благодаря которому удалось в короткие сроки выстроить оптимальное взаимодействие власти и бизнеса, создать условия для притока инвестиций. А это, в свою очередь, дает возможность реализовать поставленную Президентом России задачу по удвоению ВВП и укреплению экономике регионов и России в целом.

Приложение 17

Программы социально-экономического развития муниципальных образований

*А.Е. Балобанов,
кандидат философских наук, з
аведующий кафедрой государственного и
муниципального управления,
Академии социального управления,
директор Института стратегического развития
муниципальных образований «Малые города»*

«К концу (двадцатого – А.Балобанов) столетия основная часть населения мира будет проживать в городах. Хотя в городах, особенно в развивающихся странах, проявляются многие симптомы глобального кризиса в области окружающей среды и развития, в них тем не менее создается шестьдесят процентов валового национального продукта и при надлежащей организации может быть развит потенциал для поддержания их производительности, улучшения условий жизни их обитателей и рационального использования природных ресурсов». Это утверждение взято из «Повестки XXI века» – документа Организации Объединенных Наций, посвященного основным горизонтам и направлениям ближайшего развития человеческой цивилизации. Слова «при надлежащей организации» можно заменить синонимичным словосочетанием «при надлежащем муниципальном управлении». Такая замена позволяет проя-

вить масштаб и значение проблематики муниципального управления и увидеть значение муниципального управления как важнейшей составной части системы жизнеобеспечения населенных пунктов и территорий. При этом концентрация внимания на городах как центрах организации жизнедеятельности и развития в современных условиях не должна затенять того факта, что город – это центр определенной территории, на которой располагаются связанные с ним сельские населенные пункты и незаселенные территории, без которых жизнь города невозможна и для которых город выступает как центр коммуникации и соорганизации. Поэтому, говоря о городах, важно видеть всю эту систему взаимоотношений.

Специальное внимание к проблемам муниципального управления особенно значимо для современной России в связи происходящими на ее территории глобальными изменениями. Эти изменения вносят дополнительные сложности в работу муниципального управления. Муниципальным органам власти в условиях крайнего дефицита ресурсов приходится одновременно решать целый ряд разноуровневых и разнонаправленных задач по нормализации хозяйственно-экономической деятельности, стабилизации социальных отношений, модернизации инфраструктуры, разработке и запуску программ развития, преодолению локальных кризисных ситуаций и т.п. Сложность ситуации связана с необходимостью преодолевать этот комплекс проблем в условиях жесткого лимита времени и отсутствия отработанных управленческих технологий, соразмерных решаемым проблемам.

Для решения такого пакета задач совершенно недостаточно традиционного набора инструментов управления. Необходимы поиск и обращение к новым инструментам управленческой деятельности: системному анализу, работе с проблемами, программированию процессов развития, организационному проектированию, формированию нормативно-правового пространства деятельности, стратегическому планированию и управлению, выработке локальных политик, организации социальной работы и т.п. Освоение этого инструментария – ключевая задача системы муниципального управления и конкретных муниципальных управляющих, работающих в условиях современной России.

Работа системы муниципального управления состоит в системной соорганизации разных процессов, определяющих жизнь муниципального образования. Эти процессы относятся к очень разным сферам: материальной (изменения в материалах, из которых построены здания, движение тепло- и энергоносителей и т.д.), социальной (настроения и стремления людей, взаимоотношения групп людей и проч.), деятельностной (намерения и деятельность других людей, формы ее организации и т.п.), правовой (принципы и формы государственного устройства и распределения властных полномочий) и т.п. Сложность задач, которые необходимо решать в таком сложном пространстве, определяет запрос на высокий профессиональный уровень управляющих, осуществляющих эту работу. Соорганизация столь разнородных процессов, складывающих жизнь муниципального образования, требует специальных подходов, технологий и форм организации профессиональной управленческой работы.

Одним из следствий недостаточности профессионального управленческого инструментария современного муниципального управления является практика работы органов муниципального управления в условиях отсутствия стратегических ориентиров деятельности: от задачи к задаче, от ситуации к ситуации, от выборов до выборов. Кроме прочего, такое положение дел ведет к тому, что реальными управляющими на местах часто оказываются те, кто имеет свои собственные целевые установки по отношению к городскому развитию, в том числе, теневые структуры. В этом случае система муниципального управления начинает работать не в интересах муниципального образования в целом, а в частных интересах соответствующих групп людей. Преодоление этой ситуации – задача работы по формированию программ и стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) выделяет среди полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения «принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17, п. 6) и регулирует некоторые обстоятельства, связанные с процедурами разработки и принятия таких программ (ст. 28 и 35). О комплексных программах развития муниципальных образований говорят также ст. 20 и 24 Градостроительного Кодекса, предписывающие учитывать их при подготовке проекта генерального плана. Бюджетный Кодекс регулирует отношения, возникающие в связи с «инвестиционными программами (проектами) развития общественной инфраструктуры муниципального значения» (ст. 139).

Таким образом, федеральное законодательство фиксирует значение работы по созданию программ социально-экономического развития муниципальных образований. При этом понятно, что для федерального (и регионального) уровня управления муниципалитет выступает, в первую очередь, единицей, особенностью которой должны быть учтены как объективные составляющие территории страны (или региона). Для самих же муниципальных образований важна также другая грань, связанная с субъективным отношением к населенному пункту как месту собственной жизни. Такая ориентация делает значимым разработку программ развития на основе результатов стратегического планирования развития муниципальных образований, поскольку основной фокус стратегического планирования связан не только с «объективными» характеристиками территории, но и с «субъективными» характеристиками, предпочтениями и целеполаганием самих муниципальных образований. Разумеется, строя управленческое действие, невозможно рассматривать «объективные» составляющие, не обращаясь к «субъективному», и наоборот. В этом плане, подходы стратегического и комплексного планирования не противостоят, а, при правильно организованном взаимодействии, дополняют друг друга. Отсутствие внимания к «субъективной составляющей» серьезно ограничивает возможности муниципального управления и может превратить «программы социально-экономического развития» муниципалитетов в бессистемные сборники более или менее случайной статистической

информации. И, наоборот, без привязки к особенностям объекта управления, стратегические полагания рискуют остаться только благими намерениями.

С точки зрения муниципального управления, понимаемого как самостоятельный уровень системы управления, принимающий решения «самостоятельно и под свою ответственность», акцент на стратегическом планировании важен, поскольку он дает возможность удерживать самостоятельность управленческой позиции. Программы развития муниципального образования становятся в этом случае инструментами реализации выбранной стратегии и в этом качестве встраиваются в систему отношений с текущим устройством федерального уровня управления.

Взаимоотношения между муниципальным и региональными уровнями управления в сфере стратегического планирования определяются системой отношений и законодательства, сложившихся на региональном уровне. В качестве образца (пока не достигнутого) здесь можно рассматривать такое положение дел, когда удастся сформировать региональную и муниципальные стратегии развития, взаимосвязанные друг с другом. В сегодняшней практике стратегического планирования на региональном уровне, к сожалению, не очень принято обращать внимание на муниципальные особенности. Из-за этого региональные стратегии лишаются существенных ресурсов собственной реализации, а муниципалитеты часто оказываются перед стеной неадекватного понимания их ориентаций и забот на региональном уровне. Все это ведет, в конечном счете, к неэффективному использованию ресурсов развития территории.

Стратегическое планирование социально-экономического развития – новая технология муниципального управления, пришедшая в него из сферы бизнес-управления, где стратегический подход как управленческая технология начал активно использоваться в теории и практике управления с конца 1950-х гг.

В сфере муниципального управления стратегический подход начал оформляться с 1990-х гг. Как и в бизнесе, его идеология была откликом на новые условия экономической деятельности: политические и экономические факторы, изменение демографических условий и тенденций урбанизации, рост конкуренции между местными властями за возможности получения доходов, развитие идей, правовых основ и практики местного самоуправления. Ведущими идеями реализации стратегического подхода в сфере муниципального управления стали:

- поиск новых возможностей для решения проблем обеспечения жизнедеятельности населенных пунктов,
- выделение приоритетных направлений местного развития для концентрации ресурсов,
- привлечение дополнительных ресурсов для местного развития,
- формирование консенсуса в местном сообществе,
- развитие идей демократизации муниципального управления,
- повышение эффективности муниципального управления.

В российской практике муниципального управления стратегический подход впервые был реализован в ходе разработки стратегического плана г. Санкт-Петербурга (1996–97 гг.). За десятилетие, прошедшее с этого момента, в практику стратегического планирования включилось большое количество россий-

ских городов. Сегодня количество муниципальных образований (городов и районов), разрабатывающих разные концепции и программы долгосрочного развития измеряется сотнями. Серьезным вкладом в эту работу стал опыт стратегического планирования и управления развитием в самых разных муниципальных образованиях и регионах страны: гг. Петрозаводск, Владимир, Вологда, Екатеринбург, Киров, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Новосибирск, Ростов-на-Дону, Тольятти, Тюмень, Ярославль и др., малых городах (только в рамках Программы «Малые города России стратегии развития разрабатывали 112 муниципальных образования из 38 регионов РФ), специализированных промышленных городах, областях и республиках страны. Прделана большая работа по формированию экспертно-консультационного сопровождения процессов разработки стратегий городов, сформированы представления об основных субъектах процесса стратегического планирования муниципального развития, механизмах реализации стратегий, разработаны методические рекомендации для специалистов, занимающихся стратегическим планированием. В разных регионах страны проводятся регулярные научно-практические конференции. На базе Ресурсного центра по стратегическому планированию Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр» проходит ежегодный форум и сайт «лидеров стратегического планирования».

Работы, ориентирующиеся на использование стратегического подхода в муниципальном управлении тесно примыкают к смежным направлениям поиска, связанного направлений и возможностей стратегического планирования развития территорий. На муниципальном уровне эта тематика появляется, когда стратегию своего развития начинают разрабатывать муниципальные образования, включающие в себя несколько населенных пунктов, особенно, если преобладающими на их территории являются сельские населенные пункты и межселенные территории. На региональном уровне процессы стратегического планирования развернуты сегодня в большинстве субъектов Федерации, а федеральная политика регионального развития предполагает, что такие планы будут разработаны в каждом субъекте Федерации.

Стратегический подход принес в муниципальное управление ряд принципиальных идей, связанных с его базовыми установками:

- отношение к муниципальному управлению как профессиональной управленческой деятельности,
- отношение к населенному пункту и системе управления его жизнедеятельностью и развитием как субъектам самостоятельных решений,
- отношение к населенному пункту как существующему в динамичной конкурентной среде, в которой возможны разные траектории развития, зависящие от действий, предпринимаемых его управляющими.

Стратегическое планирование в муниципальном управлении связано самостоятельностью позиции, т.е. реальным построением деятельности «самостоятельно и под свою ответственность», профессиональным отношением к своему делу, т.е. выстраиванием деятельности с требуемой полнотой и системностью, а не в угоду тем или иным частным пониманиям или предпочтениям, пониманием современной

среды, в которой существуют муниципальные образования и выстраиванием деятельности в соответствии с реальными запросами этой среды и формирующих ее субъектов, а не с теми или иными частными представлениями, догмами, интересами.

Такой формат муниципального управления отвечает современным требованиям к построению отношений в системе административного управления в целом, в условиях, когда цели разнообразны, часто недостаточно определены и изменчивы, ресурсы распределены и принадлежат разным субъектам, издержки требуют к себе бережного отношения, поскольку самым непосредственным образом определяют повседневную жизнь людей. В такой системе отношений разные уровни управления строят свои действия относительно самостоятельно, согласовывая их друг с другом. Стратегическое планирование является управленческой технологией, способной обеспечить формирование такого типа административных отношений.

В условиях рыночных отношений населенные пункты также становятся их субъектами, предлагая специфический набор товаров и услуг и получая, на условиях конкуренции с другими населенными пунктами, определенные ресурсы. То, куда придут средства инвестора или туристические потоки, определяется очень разнообразным набором факторов, определяющих «привлекательность» территории. Эти факторы являются рыночным продуктом населенного пункта, а привлекаемые средства – получаемый с рынка ресурс.

Стратегическое планирование исходит из положения о принципиальной неоднозначности ситуации планирования. Его центральная идея связана с проблемой построения управленческого действия в условиях, которые не являются вполне прозрачными, меняются и зависят от действий других субъектов, принимающих самостоятельные решения и стремящихся к собственным целям. К тому же, управляющий, планирующий свое действие, всегда обладает ограниченным и недостаточным объемом ресурсов.

Ограниченность ресурсов развития является одним из ключевых обстоятельств, заставляющих муниципалитеты разрабатывать стратегии. Достаточное количество ресурсов не требует разработки какой-либо специальной стратегии. Когда же ресурсов недостаточно, прежде чем начать действовать, приходится анализировать разные варианты, оценивать балансы затрат, рисков и приобретений, взвешивать ресурсы, выделять критические точки, в которых все может сорваться, формировать специальные сценарии действий в этих точках и т.д. Этот момент подчеркивает значение стратегического планирования именно для муниципалитетов, тем более небольших, которые, чаще всего, располагают очень ограниченными ресурсами. В этих условиях точный выбор приоритетов и направлений деятельности, которые могут быть реально обеспечены имеющимися ресурсами, приобретает жизненно важное значение. Стратегия развития позволяет максимально эффективно использовать возможности имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей

Стратегия представляет собой искусство осуществления самостоятельного полагания и действия в меняющихся и недоопределенных условиях, искусство, адекватно ситуации, отвечать на основные вопросы, организующие управленческую работу: Кто

будет делать? Что будет делаться? Зачем (для чего, во имя чего) это будет делаться? Когда (в какой последовательности) будет строиться действие? Какими силами (каким ресурсом) будет обеспечено действие?

Разработка и реализация стратегии развития связана с обращением к наиболее глубинным, основополагающим основаниям и характеристикам жизнедеятельности населенного пункта или территории. Такое обращение обеспечивает целостность деятельности и дает возможность строить ее максимально целеустремленно и эффективно. Стратегическое планирование и управление – это работа по формированию представлений о смысле и назначении управления и превращению этих представлений в ориентиры, необходимые для осуществления конкретной управленческой работы. Осуществление стратегического планирования – необходимое условие взаимной согласованности отдельных действий, совершаемых на разных уровнях управления и превращения их в хаос разделенных операций, когда «правая рука не знает, что делает левая». Стратегия задает смысл и перспективу всей текущей управленческой работе, обеспечивает единство действий, осуществляемых на разных уровнях системы управления при сохранении уровня мобильности, отвечающего темпам изменений внешней среды.

Стратегия муниципального развития строится на основе анализа специфики муниципального образования и потребностей и ожиданий членов местного сообщества, с учетом национальной и региональной стратегий развития, а также особенностей рыночной конъюнктуры. В свою очередь, на базе стратегии формируются локальные муниципальные политики, определяющие конкретную работу органов управления.

Основные задачи, которые решает стратегия развития муниципального образования, состоят в следующем.

- выработка горизонта для организации местного управления,
- систематизация представлений о населенном пункте или территории и их возможностях,
- разработка программы деятельности,
- представление населенного пункта или территории во внешней среде,
- поиск новых ресурсов для развития,
- решение конкретных задач.

Будучи сформированной, стратегия дает отчетливое представление о месте муниципального образования в стране и в мире (в соответствии с уровнем его претензий), о целях действия, направленных на развитие муниципального образования, и самих действиях, а также способность реагировать на изменения ситуации, сохраняя исходные ценностные и целевые ориентиры.

Стратегия развития муниципального образования представляет собой систему представлений о желаемом будущем, приоритетах и направлениях работы, необходимой для достижения этого будущего, инструментах и механизмах, которые дают возможность осуществить эту работу. Центральными фокусами этой системы являются самоопределение муниципального образования, анализ ресурсов развития, которыми оно располагает, представление о наборе субъектов, которые связаны с этими ресурсами и системах кооперации между этими субъекта-

ми, а также организация деятельности по разработке и реализации стратегии развития.

В функциональном плане стратегия:

- выступает как организатор местного сообщества, поскольку к ее разработке привлекаются очень разные (в идеале, все) силы и субъекты, складывающие местное сообщество. В процессе совместной работы по формированию представлений о перспективах и возможностях развития своего населенного пункта формируются и преобразуются самые разные отношения, существующие между разными представителями местного сообщества;
- формируется так, чтобы быть доступной всем участникам местного развития и другим заинтересованным субъектам (стейкхолдерам); поэтому стратегия существует в виде документа, и в силу того, что к ее разработке привлекаются самые разные субъекты и силы, представляющие местное сообщество, это – документ общественного согласия;
- является инструментом управления;
- заявляет позицию и волю муниципального образования относительно возможностей и перспектив его развития.

Будучи сформированной, стратегия развития муниципального образования задает рамки и направления для разработки программ и проектов муниципального развития. На основе общей стратегии развития могут формироваться частные стратегии деятельности муниципального управления в отдельных направлениях.

Стратегия – не самоцель, а инструмент, призванный оптимизировать развитие муниципального образования. Ее реализация всегда сопровождается ее текущей корректировкой. Стратегическое планирование в целом составляет непрерывный цикл, начинающийся с первых набросков будущей стратегии, продолжающийся ее продумыванием и реализацией, включая текущие корректировки стратегии, и завершающийся оценкой полученных результатов, после которой осуществляется полномасштабная корректировка стратегии и начинается новый цикл стратегического планирования. Условием эффективности всего этого процесса является постоянное сохранение стратегической позиции и соотнесение текущих событий, обстоятельств и корректировок со всем объемом и структурой изначальной стратегии. Отсутствие такой позиции приводит к тому, что стратегия в ходе текущих корректировок просто исчезнет, будучи подменена текущей оперативной работой.

Ограничения стратегического планирования муниципального развития

- Идея и практика разработки стратегий муниципального развития пришли в Россию с Запада, и часто работа по их разработке поддерживалась западными же деньгами. Поэтому эта работа порой воспринимается как то, чем можно заниматься «от избытка возможностей»: есть свободные западные деньги – почему бы и не написать стратегию. Тезис о том, что стратегия нужна самим муниципальным управляющим, причем для работы именно в условиях дефицита, а не избытка ресурсов, только становится общепринятым.
- В сегодняшнем муниципальном управлении не хватает людей, которые чувствуют себя «всерьез и надолго». По-прежнему сохраняются ощущение

непостоянства и временного характера сложившихся отношений. Кто-то ждет восстановления «социальной справедливости», кто-то – улучшения законодательства, кому-то не удается наладить рабочие отношения с областным/республиканским руководством, многим просто не хватает квалификации. Стратегическое планирование призвано строить управление именно в условиях неопределенности, но для этого требует к себе серьезного отношения, опоры на максимально доступные квалификационные возможности, командной работы.

- Муниципальное образование часто не рассматривается как самостоятельный субъект рыночных отношений. В этом случае муниципальный уровень управления рассматривается как менее важный по отношению к региональному, у муниципальных образований забирают ресурсы, возникшие в результате усилий местных муниципальных управляющих, с ними не очень считаются в процессах бюджетного планирования и т.п. Многим представителям муниципальной власти оказывается проще чувствовать себя муниципальными служащими, выполняющими волю системы (точнее, руководства), а не управляющими, ищущими самостоятельные решения для получения дополнительных возможностей для своих муниципальных образований. Стратегическое планирование требует от управляющего самостоятельной позиции и возможно только из нее.
- Часто очень ограничены возможности видеть муниципальное образование как целое. Система управления строится по отраслевому принципу, по общепринятым («модельным») схемам, вне связи с задачами развития. Стратегическое планирование требует комплексного видения муниципального образования, взаимного согласования разных управленческих решений, хорошего взаимодействия между разными частями системы управления, командной работы.
- Серьезным ограничением является общий невысокий тонус гражданских отношений в стране (и муниципальных образованиях). Люди не доверяют власти, не хотят с ней сотрудничать, видят в ней не партнера, а, в лучшем случае, источник возможностей для решения своих проблем. Со своей стороны, власть замыкается в своем понимании ситуации, направлений работы и возможных решений, не понимает и не ценит новых возможностей, связанных с включением людей в общую работу, не владеет технологиями организации такого включения. Часто «вовлечение общественности» в работу над стратегией рассматривается как сугубо внешнее требование, не составляющее сути самого процесса, поэтому осуществляется формально. Необходимой культуры совместного обсуждения общественных проблем у людей нет. В результате, часто оказывается, что даже в небольших муниципалитетах какое-либо организационное пространство для публичного обсуждения общих вопросов просто отсутствует. Без такого пространства разработка реальных стратегий муниципального развития просто невозможна.
- Актуальной точкой, требующей внимательной и серьезной проработки, является вопрос об инструментах согласования стратегий развития,

разрабатываемых на разных уровнях системы управления. Абсолютно вопиющим фактом является, например, то, что стратегии регионального развития, которые, при активной роли Министерства регионального развития, разрабатываются сегодня едва ли не во всех субъектах Федерации, за редчайшими исключениями, никак не учитывают особенностей муниципального уровня управления.

- Другим проявлением этой же неотстроенности отношений в системе управления является практика перераспределения бюджетных отчислений, когда дополнительные поступления в бюджет, появившиеся вследствие активной работы муниципалитета, изымаются из его бюджета при планировании следующего финансового цикла. Это отбивает у муниципалитетов стремление прилагать усилия, направленные на улучшение своего инвестиционного и предпринимательского климата, и порождает стремление скрыть дополнительные доходы. И то, и другое, отнюдь не способствует развитию населенных пунктов и территорий.

Первоочередные задачи, требующие решения для развития практики стратегического планирования

- Разработка механизмов целевого финансирования приоритетных программ и проектов развития муниципальных образований.
- Разработка механизмов стыковки стратегий развития разного уровня.
- Развитие системы методического обеспечения стратегического планирования: описание и анализ существующей практики, разработка методических материалов и программ повышения квалификации муниципальных управляющих.
- Формирование систем муниципальной статистики.

Приложение 18

Город Покров, Владимирская область:
стратегия развития

*А.Е. Балобанов,
кандидат философских наук, з
аведующий кафедрой государственного и
муниципального управления,
Академии социального управления,
директор Института стратегического развития
муниципальных образований «Малые города»*

«Основным стратегическим решением» города стало развитие туризма как отрасли, позволяющей преодолеть зависимость города от внешних факторов и использовать его экономико-географическое положение, историко-культурный потенциал и природное окружение города.

Флагманским проектом Стратегии стала реконструкция исторического центра «Главная улица города» (Ленина, бывшей Московской). Эта улица является осью города, его историко-архитектурным центром и, одновременно, трассой Москва – Нижний Новгород. В дореволюционное и советское время эта улица была центром торговли в городе, но с началом перестройки торговля переместилась на рынок, а исторические здания, находящиеся на улице, не получая необходимого внимания, стали приходить в упадок, появилось много заколоченных ветшающих домов.

Восстановление улицы силами городской администрации невозможно из-за объема необходимых

средств, а также сложных отношений собственности на находящиеся на ней здания. Основой реализации проекта стало широкое привлечение к нему предпринимателей. Туристический вектор развития, провозглашенный как основной в стратегии развития города, побудил их внимательнее отнестись к возможностям улицы. Администрация проводит работу по решению вопросов собственности и заключает с предпринимателями договора, передавая им здания в долгосрочную аренду на достаточно выгодных условиях. Ведется работа по содействию развития предпринимательства: создан городской фонд поддержки малого и среднего бизнеса, осуществляется разнообразная методическая помощь предпринимателям, формируется нормативная база регулирования и осуществления инвестиционной деятельности.

Предприниматели получают здания под магазины на центральной улице города, хорошо представляя роль этой улицы в реализации флагманского проекта стратегии городского развития, и берут обязательства восстановить эти здания, сообразуясь с идеями и замыслом проекта в целом. Здания ремонтируются, восстанавливается их историческая покраска. В течение 2003 г. предприниматели вложили в восстановление улицы 14 млн руб. Финансовый вклад администрации в эту работу составил около 30 тыс. руб. Разумеется, предприниматели делают это к своей собственной выгоде: торговля возвращается в исторически традиционные места, расположенные на этой улице – их магазины, которые, будучи расположенными в отремонтированных красивых зданиях, очень отличаются от лавочек, ютящихся в покосившихся деревянных развалинах или ларьках (по принципу, лишь бы что-нибудь находилось на полках и продавалось). Открываются кафе и гостиницы.

Конечно, работа сталкивается с большим количеством разных проблем. Часть из них связана с самим осуществлением проекта: информирование и убеждение предпринимателей, решение вопросов собственности, аренды, сохранения целостности проекта и т.д. Часть возникает поверх уже состоявшихся решений. Например, оказалось, что свежеекрашенные красивые стены новых магазинов привлекательны для подростков в качестве «холста для граффити». Естественно, нелепые надписи, сделанные на свежих стенах краской из аэрозольных баллончиков не радуют никого, кроме, возможно, самих авторов. Возникает новая задача для работы с другой частью городского сообщества – подростками, без участия которых, как оказывается, полноценное осуществление флагманского проекта невозможно. Работа с этой новой группой требует иных подходов и решений, нежели работа с предпринимателями. Чисто репрессивными мерами тут ничего не добьешься – никакая милиция каждое здание не устережет, да и неправильно отгораживаться милицией от собственной молодежи. Возможно, более перспективным является налаживание отношений сотрудничества с ней – опыт такого взаимодействия есть как в самом Покрове, так и в других городах страны.

Публикация: Управление реализацией стратегий развития муниципальных образований. М. 2004.

Создание нового туристического продукта в городе Покрове: партнерство между государственным и частным сектором

*В.А. Замятина,
заместитель главы г. Покров*

Характеристика города

Покров – исторический город Владимирской области. Расположен на расстоянии 100 км от Москвы и 81 км от Владимира на федеральной автотрассе Москва-Уфа. Численность постоянного населения – 15,9 тыс. человек.

Город возник еще XVI в. как монастырское село близ Антониевой пустыни на речке Шитка в живописном природном ландшафте: цепь озер, окруженных лесными массивами с вековыми соснами. В 1778 г. Указом Екатерины II Покрову был дан статус уездного города. На рубеже XIX-XXI вв. Покров являлся административным центром большого богатого уезда, по основным экономическим показателям Покровский уезд был одним из самых развитых в России.

В настоящее время на территории Покрова действует ряд предприятий, наиболее крупными из которых являются: «Крафт Фудс Рус» (производство шоколада), «Швейная фабрика «Искра», Электромеханический завод «Промэнерго», «Бупром-Покров» (производство бумаги). По итогам Третьего Всероссийского конкурса финансового и экономического развития «Золотой рубль» Покров стал победителем в номинации «Лучший малый город в Центральном федеральном округе».

В городе действуют 3 школы; 5 детских садов; детский дом; детская школа искусств; Центр творческого развития, образования и досуга; Информационно-образовательный центр «Интеллект». В школах города ведется специальный предмет «Покрововедение».

Есть местная студия кабельного телевидения, еженедельно выходит городская газета «Покров смотрит в будущее».

Покров сохраняет дух российского уездного города. Население очень активно в культурном и социальном отношении. Иконописцы и резчики по дереву участвовали в восстановлении Храма Христа Спасителя в Москве. Есть народные промыслы: резьба по дереву, вышивка, вязание на коклюшках.

Основной проблемой управления развитием города является острый дефицит средств местного бюджета. Действующие принципы бюджетного регулирования позволяют области устанавливать отчисления от налогов, собираемых на территории города, не имеющего статуса районного центра, по своему усмотрению. Чем больше город зарабатывает, тем больше у него отбирается. Развивая промышленные предприятия, город работает не столько на себя, сколько на федерацию, область и район. Сам же в основном живет только за счет местных налогов. Из-за недостатка средств накапливается много нерешенных проблем. Нет возможности восстановить и отремонтировать исторические памятники, городские улицы, заменить коммунальные сети.

Существует проблема нехватки рабочих мест для молодежи.

В этих условиях одной из главных задач становится создание собственного муниципального хозяйства, доходы от которого прямо пополняют местный бюджет. Эта установка отражена в Стратегии социально-экономического развития г. Покрова, разработанная при поддержке программы «Малые города России» Института «Открытое общество» в 2001 г. В качестве основного стратегического направления выбрано развитие туристской инфраструктуры с использованием историко-культурного и природного потенциала и выгодного экономико-географического положения города.

Проект «Музей шоколада»

При разработке Стратегии социально-экономического развития г. Покрова главным условием ее реализации было определено формирование партнерских связей местной власти, частного бизнеса и городского сообщества, поскольку, во-первых, Стратегия развития создается в интересах всего городского сообщества и не может быть планом одной администрации и, во-вторых, в современных условиях городская администрация не располагает необходимыми и достаточными ресурсами для реализации Стратегии развития города с опорой только на свои возможности.

Вовлечение партнеров – это, с одной стороны, привлечение необходимых ресурсов (человеческих, творческих, финансовых), а с другой – это осознание каждым участником партнерства своего непосредственного участия в происходящих изменениях. И только через деятельную заинтересованность предпринимателей, через механизмы частно-общественного партнерства, можно достичь становления и развития туристской инфраструктуры – основного направления Стратегии развития Покрова.

Одним из мероприятий, предусмотренных Стратегией развития Покрова, является создание Музея шоколада.

Цель проекта создания Музея шоколада – формирование нового турпродукта, способного привлечь в город массового туриста, способствующего повышению туристической привлекательности города, развитие туристской инфраструктуры, создание дополнительных рабочих мест, организация досуга.

Традиционно, финансирование работы в сфере культуры идет по остаточному принципу, т.е. по минимуму. В последние годы частный сектор привлекается в качестве партнера, но, в первую очередь, в сферу коммунального и транспортного хозяйства, где он имеет возможность получить доход. Сфера культуры в плане получения прибыли для частного сектора интереса не представляет.

Задача, которую поставила перед собой городская власть, состояла в привлечении частного бизнеса в эту «неинтересную» для него сферу, создание партнерства, которое бы дало возможность муниципалитету достичь цель (создание музея) с использованием инструментов, предоставленных частным сектором.

Создание партнерства потребовало затрат и времени и усилий. Муниципалитетом был подготовлен проект «Музея шоколада». В соответствии с ним была определена потребность в заключении договоров с партнерами-предпринимателями. Была определена необходимость в заключении двух форм частно-государственного партнерства: оказание услуг при создании абсолютно новой музейной экспозиции и договор аренды при организации кафе «Шоколадница».

Для размещения музея подобрали помещение в здании Краеведческого музея. Магазин, который размещался в этом помещении, выселили в другое здание. Помещение после выезда магазина выглядело не блестяще, но денег на его ремонт не было.

В качестве партнера для реализации проекта была выбрана шоколадная фабрика «Крафт Фудс Рус». Ей было направлено предложение о партнерстве, длительное время велись переговоры, в результате которых был заключен договор «Об оказании услуг» между музеем и предприятием. По условиям договора шоколадная фабрика спонсирует проект по устройству музея шоколада, а также предоставляют музею материалы по истории компании и образцы продукции для размещения в «Музее шоколада». По условиям договора все это становится муниципальной собственностью. Обустраивает «Музей шоколада» городской краеведческий музей. Предприятие получает дополнительную возможность рекламировать свою продукцию через музейные экспозиции, помещение для проведения мероприятий рекламного характера с использованием материалов музея, название предприятия упоминается при размещении рекламных объявлений и всех представлениях «Музея шоколада». Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание музея и коммерческие риски несет муниципалитет. Он регулярно представляет частному партнеру отчет об использовании его средств.

После подписания договора в сентябре 2003 г. стороны приступили к его исполнению. Было заказано оборудование, подготовлены экспонаты. Активно включились покровские художники, которые хотят видеть свой город привлекательным. В то же время, они также заинтересованы в туристах, поскольку те, посещая город, приобретают и их картины.

После того как была сделана предварительная подготовка, туроператоры заявили, что в ободранное снаружи и внутри здание, без туалетов они туристов не привезут. Снова собрались заинтересованные участники проекта, снова нашлось понимание и отклик у шоколадной фабрики – было заключено дополнительное соглашение на выделение денежных средств. Внутри здания было убрано все, что скрывало исторические своды и стены. Строители работали с большой любовью, они реставрировали старое, и внутренние помещения предстали в своем старинном величии. Но туроператоры настаивали на том, что необходимо привести в порядок и внешний вид всего здания краеведческого музея, а также благоустроить территорию вокруг него.

К этому времени появились деньги в бюджете города, и депутаты приняли решение выделить денежные средства на ремонт фасада и благоустроительные работы вокруг здания.

Не оставили город без внимания и наши партнеры по разработке стратегии – Институт Культурного и природного наследия им. Д.С.Лихачева, – помогавшие в выборе окраски здания краеведческого музея.

При открытии «Музея шоколада» нашим партнером стал и комитет по физической культуре администрации Владимирской области. Покрову занял первое место в конкурсе на лучшую музейную экспозицию, рассчитанную на массового туриста, в связи с этим были выделены дополнительные денежные средства.

Составной частью проекта создания «Музея шоколада» явилась организация кафе «Шоколадница». Для этого также был использован инструментально-государственного партнерства. Формой такого партнерства был определен договор аренды.

Под это кафе выделили худшее из помещений здания музея, без потолка и пола. Долго искали партнера. Запрос был опубликован в местной газете. Но, хотя в городе много частных предпринимателей, в том числе и занимающихся организацией питания, условия договора никого не привлекли. Многих не устраивало маленькое помещение, запрет на пристройку дополнительного помещения к историческому зданию и профиль кафе. Только через полгода удалось найти партнера для этого проекта. После проведения переговоров был заключен долгосрочный договор аренды, предусматривающий, что арендатор будет оплачивать 50% арендной платы, пока не восстановит свои затраты по восстановлению помещения. В обязанности частного партнера входит обслуживание туристических групп, наличие в ассортименте шоколада, в том числе горячего. Затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание помещения и коммерческие риски несет частный партнер. Муниципалитет получил отремонтированное помещение, находящееся в его собственности, дополнительные рабочие места, а также дополнительный объект, привлекающий туриста.

Партнерами в проекте открытия музея и кафе «Шоколадница» были как юридические, так и физические лица: Краеведческий музей, кондитерская фабрика «Крафт Фудс Рус», Комитет по физической культуре, спорту и туризму администрации Владимирской области, Институт культурного и природного наследия, общественная организация «Покровский художник», частный предприниматель Е.И. Буреева, строительные организации и, конечно, администрация г. Покрова.

Работа по реализации проекта была начата в сентябре 2003 г. Открытие «Музея шоколада» состоялось 12 марта 2004 г., открытие кафе «Шоколадница» при музее – в октябре 2004 г.

Поставленная цель – создание нового туристического объекта – была достигнута. Новая достопримечательность г. Покрова – «Музей шоколада» – был включен в маршруты туристических фирм. Основные посетители музея – дети.

Приобретенный опыт и пути дальнейшего развития

Основные трудности, которые пришлось преодолеть муниципалитету в процессе реализации проекта, состояли в:

- поиске партнеров;
- необходимости убеждения частных партнеров в выгоды проекта;
- необходимости внесения изменений в проекты по требованиям специалистов турбизнеса.

Использование инструмента частно-государственного партнерства при реализации проекта продемонстрировало, что при решении стратегических задач возможно и необходимо использовать ресурсы частного сектора. Частно-государственное партнерство способно поддержать усилия муниципальной власти. В нашем случае использовались две формы частно-государственного партнерства: договор об оказании услуг и договор аренды, участники которых разделили полномочия и ответственность, риски и выгоды.

Участники договоров функционировали на равных, совместно затрачивая время и ресурсы на достижение стратегических целей.

В процессе работы «Музея шоколада» частные партнеры продолжают отслеживать проект, вносят свои предложения по улучшению. В настоящее время ведутся переговоры о переводе «Музея шоколада» в другие помещения и изменению дизайна помещения для большего привлечения туристов.

Очередной проект на повестке дня – организация нового событийного мероприятия в рамках реализации Стратегии развития города – «Дня шоколада».

Публикация: Эффективное управление на местном уровне. Владимир. 2006.

Приложение 19

Город Суздаль, Владимирская область:
ставка на туризм

*А.Е. Илларионов, кандидат экономических наук,
заместитель директора Владимирского филиала
Российской академии госслужбы
при Президенте РФ, исполнительный директор
Совета муниципальных образований
Владимирской области*

Ключевые характеристики муниципального образования

- Суздаль – городское поселение Владимирской области.
- Численность населения Суздаля многие десятилетия стабильна – около 12 тыс. человек, из них треть – пенсионеры и треть – дети и молодежь в возрасте до 18 лет. Доля женского населения на 2-3% превышает мужское население.
- Суздаль имеет типичный ландшафт средней полосы и расположен на плодородных землях Суздальского Ополя с исторически развитой сетью автомобильных дорог (в Юрьев-Польский, Гаврилов-Посад, Ковров и другие города).
- Суздаль входит в известный туристический маршрут «Золотое кольцо России» и является 2-м (после Владимира) пунктом посещения на юго-восточной стороне (далее идут Иваново – через 73 км, Кострома – через 200 км, Ярославль – 279 км).
- Протяженность границ городской черты – 20,7 км. Площадь города в утвержденных границах – 1500 га. Площадь исторической части города – 9 кв. км. В городскую черту входит памятник природы областного значения – Ильинский луг – бывшая старица р. Каменки, известная с XII в., место обитания нескольких десятков видов птиц. С запада городская черта смыкается с населенными пунктами с. Сельцо, пос. Новый, с. Ивановское, относящимися к Суздальскому району Владимирской области. Население пригородов активно пользуется услугами городской инфраструктуры, учреждений образования; его значительная часть также работает в городе.
- Залогом возникновения и роста г. Суздаля была плодородная земля Ополя, близкая по характеристикам к чернозему. Испокон века традиционным занятием суздальцев было огородничество и садоводство. Историческими рынками сбыта являются Москва, Ярославль, Иваново, Шуя, Вологда, города Владимирской области. Суздальцы

в течение веков накопили и отработали определенные навыки и приемы выращивания, сбора и хранения овощей и фруктов. Для Владимирской губернии, и для Суздаля в частности, были характерны производственные, промышленные огороды. И в настоящее время эти традиционные занятия суздальцы развивают, используя современную технику, совершенствуя и развивая агротехнику. К сожалению, в 70-е гг. в Суздале была ослаблена база переработки сельхозпродукции: Суздальский плодозавод был переведен в п. Боголюбово Владимирской области. Суздаль остался сельскохозяйственным центром, продающим непереработанную, первичную, «сезонную» продукцию.

- С середины XX в. город превращается в уникальный историко-культурный, музейный, туристский центр.
- Суздаль обладает рядом уникальных черт:
 1. История города, развивавшаяся в эпицентре складывания русской государственности.
 2. Большое количество и качество памятников истории и культуры.
 3. Сохранившаяся целостность архитектурной исторической, градостроительной и ландшафтной среды города, не нарушенная современной застройкой.
 4. Транспортная и географическая доступность города для туристов.
 5. Минимальные антропогенные воздействия на окружающую среду, позволившие сохранить хорошую экологическую обстановку.
- В 1979 г. было открыто Суздальское художественно-реставрационное училище, на базе которого готовят реставраторов масляной и темперной живописи, ткани, дерева, металла и художников-реставраторов и других специальностей.
- Сохранившиеся в городе памятники церковной архитектуры способствовали возрождению религиозной жизни. К настоящему моменту на территории города сложилась уникальная ситуация сосуществования двух конфессий: Русской православной церкви и Российской православной автономной церкви. В городе находятся четыре действующих монастыря и порядка десяти приходов. Религиозным общинам передано более 30 памятников.
- Функциональный тип г. Суздаля, таким образом, складывается из нескольких исторически обусловленных составляющих:
 - Исторически развитого аграрного сектора, ориентированного на продукцию огородничества, дополняемого предприятиями пищевой промышленности, перерабатывающими сельхозсырье округи (сельского района). (Суздаль – «аграрный город».)
 - Созданного в 70-е годы сектора туристских услуг и системы объектов инфраструктуры туризма. (Суздаль – «туристский центр».)
 - Значительного историко-культурного потенциала (более 300 памятников истории и архитектуры), используемого не только в целях привлечения туризма, но и активной деятельности в религиозной сфере. (Суздаль – «религиозный центр».)
 - Близость к областному центру – Владимиру – сформировала еще одну составляющую

функционального типа города: «пригород», «город-спутник». Суздаль являлся поставщиком людских ресурсов, в ущерб составу своего городского сообщества. Важной частью поставляемых ресурсов были также и культурные, и рекреационные. Не случайным в этой связи представляется функционирование в городе не самостоятельного музея, а лишь экспозиций Владимиро-Суздальского музея-заповедника.

Привлечение инвестиций в туристскую инфраструктуру

Стратегия развития Суздаля разрабатывалась в рамках первого проекта программы «Малые города России» Института «Открытое общество» и по экспертной оценке была признана лучшей среди 35 участников программы. Она была ориентирована на развитие города по трем направлениям: Суздаль – туристический центр, Суздаль – «аграрный город», Суздаль – религиозный центр и Суздаль – город-спутник Владимира. Если три последние направления администрация города и городское сообщество могли реализовывать за счет внутренних ресурсов и собственных средств, то первое направление потребовало в первую очередь привлечения инвестиций. Что было сделано в рамках именно стратегии развития города по привлечению инвестиций:

1. Разработана конкретная программа развития туризма в городе с ориентацией на строительство и открытие многочисленных частных объектов туризма (гостиницы, рестораны и кафе и т.д.). При этом был изучен и максимально использован и рекомендован к внедрению опыт развития туризма в городах-партнерах Суздаля из Германии, Италии, Португалии и др.
2. Определены инвестиционные площадки для строительства объектов туризма и его инфраструктуры. Подготовлено несколько инвестиционных предложений по строительству объектов туризма.
3. Прошла реорганизация администрации, в частности, в целях аккумуляции финансовых и кадровых ресурсов в ее структуре появился комитет по культуре, туризму и спорту. Вопросы развития туризма стали актуальной темой заседаний коллегии администрации города и заседаний городского совета.
4. Начато проведение активной разъяснительной работы среди населения по открытию гостевых домов на базе имеющегося частного жилого сектора. Причем эта работа носила не общий, а индивидуальный характер, после изучения потенциальных возможностей жителей города участвовать в развитии туристской сферы.
5. Начато проведение новых нетрадиционных массовых мероприятий (особенно в межсезонье):
 - фестиваль «Русская сказка»;
 - фестиваль анимационного кино;
 - гусиные бои;
 - международный праздник ремесел;
 - международный праздник Огурца;
 - праздник «Суздальский сад-огород» и т.д.
6. Открыто несколько сайтов туристских организаций и администрации Суздаля в Интернете.
7. Объявления о конкурсах на инвестиционные проекты и площадки стали даваться не только в местные, но и в центральные и региональные СМИ. Это

позволило резко поднять планку стоимости земли в городе и привлечь крупных внешних инвесторов.

8. С целью рекламы Суздаля проводились презентации города в Москве (Оружейная палата Московского Кремля, Центральный дом архитектора в Москве и т.д.)
9. Возобновилось проведение смотров-конкурсов среди домовых и уличных комитетов (на лучшее оформление территории, на лучшее санитарное состояние придомовой территории и т.д.).
10. Запланированы и реализованы мероприятия по открытию новой АТС, по благоустройству центральной улицы, по разработке и открытию новых пешеходных экскурсий, локальные проекты по подсветке отдельных памятников и дополнительному освещению некоторых улиц, благоустройству автостоянок и т.д.

Это далеко не полный перечень конкретных действий администрации города и городского сообщества, предпринимательских структур по реализации разработанной стратегии. В результате проведенной работы удалось не просто привлечь инвестиции в город, но направить их на конкретные объекты именно сферы туризма. В частности, только в 2001 г. (первый год реализации стратегии) инвестиции составили около \$16 млн

Сегодня в Суздале действует более 20 частных гостиниц и гостевых домов (на любой вкус и любой кошелек), десятки ресторанов, кафе и других объектов питания. Открыты «Горячие ключи» (новый гостиничный и туристский комплекс с уникальными русскими банями), Художественный салон, городской выставочный Центр. Готовится к открытию еще один современный туристский комплекс на 200 мест. В стадии реализации еще множество аналогичных проектов. Общая сумма инвестиций в город за 4 года составила более \$50 млн И это притом, что политика администрации в отношении инвесторов изменилась – появились необоснованные административные барьеры. К корректировке стратегии администрация уже два года не возвращается, нереализованные мероприятия, упущения в работе не анализируются, испорчены отношения городских властей с руководством Владимиро-Суздальского музея-заповедника – главного объекта туризма в городе. Однако «маховик» развития города, запущенный в свое время стратегией, уже трудно остановить. В данном случае можно утверждать, что город «обречен» на дальнейшее развитие. Тем более, что этому теперь способствует экономическая и политическая ситуация как во Владимирской области, так и в Российской Федерации.

Публикация: Опыт разработки и реализации стратегий развития муниципальных образований Владимирской области. Владимир. 2005

Приложение 20

Сотрудничество по горизонтали

Каждое утро на работу и учебу в Челябинск приезжает около 100 тыс. человек из окрестных сел и поселков. В свою очередь, часть челябинцев направляется трудиться в область. Уже одно это говорит о неразрывной практической связи города и села. Но пока муниципалитеты взаимодействуют лишь на спонтанном уровне, далеко от организованности и конструктива. Причина проста – слишком «въевше-

еся» представление о необходимости соблюдения вертикали «областной центр – район – сельское поселение» не дает развернуться сотрудничеству, выгодному для всех. О том, как превратить авторитарную вертикаль в обоюдодобную горизонталь, шла речь на II общественных слушаниях «Местное самоуправление и муниципальное сотрудничество как ресурс развития».

От идей – к проектам

В работе заседания приняли участие глава Челябинска Михаил Юревич и московский гость – председатель комиссии Общественной палаты РФ Вячеслав Глазычев.

Накануне слушаний столичный специалист по вопросам местного самоуправления и градостроительства встретился с губернатором Челябинской области Петром Суминым. Речь шла о разработке схемы территориального развития региона. Пока на федеральном уровне было рассмотрено всего II таких схем. Одобрено лишь четыре из них. Работа в прочих областях и вовсе не ведется. И федеральные чиновники, и Госдума, по убеждению Глазычева, недоценивают ее масштабов.

– В их сознании прочно укоренилось мнение, что страна состоит из регионов. А она состоит из мест, – пояснил Вячеслав Леонидович. – Там, где этот факт не учитывается, губится инвестиционная деятельность, поскольку возникают трудности в решении земельных вопросов. У нас доминирует привычка выстраивать вертикаль власти, а не сотрудничество на уровне муниципалитетов. Надо ее ломать, разумеется, в рамках закона. Беда только в том, что статью 131 закона о межмуниципальных ассоциациях мало кто воспринимает всерьез. У Челябинской области есть шанс сдвинуть дело с мертвой точки.

Вопросы сотрудничества муниципалитетов уже обсуждались в Челябинске на первых слушаниях в феврале. Кроме этого, состоялась целая серия семинаров с участием глав сельских поселений, районных руководителей, законодателей, местных специалистов, экспертов Института экономики переходного периода и Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, а также представителей региональной Общественной палаты – кстати, по мнению московского гостя, лучшей в стране. Были на этих собраниях и споры, и поиск путей решения проблем, и предложения массы идей.

В этот раз участники слушаний обсуждали конкретные проекты. Центральными точками соприкосновения города и села стали две – «питьевой» вопрос и торговый. Шершневское водохранилище, из которого «пьют» Челябинск и целый ряд близлежащих городов и поселков, находится на территории областного центра. Однако бассейн Шершней «захватывает» еще и Сосновский район. По сравнению с другими городами-миллионниками Челябинску достается не так уж много питьевой воды – лишь 10 кубометров в секунду. Специалисты называют нашу территорию зоной неустойчивого водопользования и подчеркивают, что сохранность и эффективность ресурса целиком зависит от грамотного управления. Обеспечить его можно лишь, как ни банально звучит, общими усилиями муниципалитетов-водопользователей. Уже сегодня Копейску не хватает воды – значит, необходимо прокладывать новую трубу, и вряд ли бюджет города-спутника «потянет» такие расходы.

Свое решение проблемы с питьевой водой предлагает Еманжелинск. Сейчас в районе ведутся разработки Сухарышского месторождения. Уже готово пять скважин, правда, пока этого хватит лишь для того, чтобы обеспечить водой еманжелинцев. Соседи готовы поделиться и с Челябинском, но для этого опять-таки понадобится труба – проект затратный, но полезный.

Глава Еманжелинского района Валерий Чараев тут же наметил и другие возможности для сотрудничества. Район может предложить мегаполису площади для строительства промышленных объектов и жилья в экологически чистой зоне в обмен на инвестиции в производство: пока еманжелинцам удается относительно благополучно жить только за счет малого и индивидуального предпринимательства. Кроме этого, в серьезных вложениях нуждаются районные здравоохранение и образование.

Один из самых серьезных для села вопросов – сбыт продукции. Эта тема поднималась в выступлениях практически всех сельских руководителей. Глава Еткульского поселения Михаил Грицай выразил опасение, что городу скоро нечего будет есть: селяне не хотят заниматься крестьянским трудом, поскольку он им попросту не выгоден. Закупочные цены на продукцию слишком низкие, а реализовать ее самим в городе у крестьян нет возможности. Помочь должен Челябинск.

Вячеслав Глазычев также подчеркнул, что при налаженном взаимодействии сельское хозяйство успешно развивается именно в зоне влияния крупного города, да и формирование потребкооперации, курс на которое взят нынче, невозможно без городских ресурсов.

Мэр г.Челябинска Михаил Юревич выделил 4 главных вопроса межмуниципального сотрудничества. Первый из них касается водоснабжения и Шершневского водохранилища. Второй – выноса крупных промышленных предприятий за пределы городской черты и обустройства территорий в связи с этим.

– Это тенденция всех современных мегаполисов, – подчеркнул Михаил Юревич. – В нашем случае предприятия можно переместить на территории Копейска, Коркино, Красноармейского района и ряда других. Это привлечет в село инвестиции, а кроме того, будет стимулировать там строительство жилья для работников производств. Специалистам предстоит согласовать генпланы Челябинска и соседних муниципалитетов, и уже на этой основе переходить к проектированию дорог и инфраструктуры – я считаю, что это фундамент экономического благополучия. Затем челябинским инвесторам можно будет представить конкретные предложения по развитию промышленной сферы в районах, расположенных рядом с Челябинском.

Еще один важный вопрос Михаил Юревич связывает с организацией работы общественного транспорта, доставляющего жителей области в Челябинск. Зачастую сельский транспорт не лицензирован в областном центре и уже на въезде встречает препятствия. Необходимо не только решить эту проблему, но разработать ряд удобных маршрутов.

И, наконец, четвертый аспект сотрудничества глава областного центра видит в организации здравоохранения.

– В маленьких территориях медицинские услуги оказывают, но случись с жителем что серьезное – он

едет лечиться в Челябинск, – пояснил Михаил Валериевич. – А здесь ему говорят: «Вы не «наш», так что платите деньги». Думаю, что решение этой проблемы нужно урегулировать совместно с губернатором.

В ходе работы над проектом специалисты должны согласовать генпланы Челябинска и ближайших территорий, рассмотреть перспективы дополнительного энергоснабжения, строительства новых транспортных магистралей, состояние всей инфраструктуры. Затем челябинским инвесторам можно представить конкретные предложения по развитию промышленной сферы в муниципальных районах, расположенных рядом с Челябинском. Рабочая группа, состоящая из специалистов Челябинска и других муниципалитетов, рассмотрит перспективы взаимовыгодного сотрудничества в сфере здравоохранения.

Вячеслав Глазычев сравнил нашу страну с лоскутным одеялом, где роль лоскутов играют большие и малые территории. Главная задача – найти те швы-механизмы, которые свяжут их воедино и обеспечат благополучие каждой. По общему мнению участников слушаний, Челябинская область имеет шансы не только наладить успешное межмуниципальное взаимодействие в своем регионе, но и тем самым сыграть уникальную роль в масштабах всей России, выстроив модель, альтернативную пресловутой вертикали. Модель, основанную на способности договариваться и искать точки соприкосновения. При этом нельзя забывать об одном важном условии: при всей неравенности на взаимную выгоду каждое, даже самое маленькое поселение должно сохранить собственную стратегию развития. Ведь именно этим они и ценны.

Публикации: <http://www.nr2.ru/chel/139579.html>, «Новый Регион – Челябинск», URA.Ru

Приложение 21

Волгоград – взгляд в будущее

Основной целью социально-экономического развития Волгограда является создание условий для увеличения продолжительности жизни людей, прироста населения за счет повышения его благосостояния, уменьшения бедности (рост денежных доходов населения, сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума) на основе динамичного и устойчивого экономического роста.

Важнейшими задачами обеспечения экономического роста Волгограда на 2008-2010 гг. определены: создание новых рабочих мест, внедрение прогрессивных технологий, рост производительности труда, повышение эффективности производства, диверсификация производства. Кроме того, предусмотрено развитие потребительского рынка, сферы услуг, улучшение экологической обстановки, проведение активной социальной и жилищной политики.

Одобрены приоритетами являются:

- разработка и реализация мер экономического влияния на инвестиционный климат в Волгограде и формирование рынка инвестиционных проектов;
- организация строительства жилья и ипотечного кредитования;
- развитие и модернизация инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства Волгограда;

- укрепление материально-технической базы в отраслях «Образование», «Здравоохранение», «Культура».

За счет средств бюджета Волгограда финансируется 29 целевых программ в 2007 г., в последующие годы (2008-2010 гг.) тоже более 20.

Принят Генеральный план развития Волгограда. Это очень важный момент, потому что теперь понятно, что мы хотим от застройщиков. У нас 4700 гектаров свободных и предназначенных для застройки земель. Наша задача – провести инвентаризацию существующих постановлений о резервации земель и подтолкнуть застройщиков к реальным действиям. Но для создания благоприятного инвестиционного климата должны появиться еще залоговый фонд, бюджет развития города, действенная кредитная схема для предпринимателей через софинансирование с областью и соглашения с банками, погашающими часть кредитной ставки. Это те институты, которых город и бизнес-среда ждут давно, но которые еще не задействованы в Волгограде.

Осуществить разрабатываемые проекты быстро невозможно, на их проработку потребуются месяцы, а возможно, годы. Нужна тщательная проработка. При главе Волгограда создан научно-технический экспертный Совет. Он является общественным совещательным органом и формируется из авторитетных ученых, активно участвующих в решении актуальных проблем города.

В числе основных задач, поставленных перед советом, – проведение экспертизы материалов, разрабатываемых за счет бюджетного финансирования, обеспечение максимального прироста поступлений в бюджет города и повышение эффективности их использования. Кроме того, совет будет осуществлять контроль за эффективностью реализации полученных научных, научно-технических результатов, инвестиционных и целевых программ, а также проектов объектов, сметная стоимость которых превышает 50 млн руб.

Для реализации намеченных планов исполнительный орган местного самоуправления активно использует новые формы работы, такие, например, как подписание соглашений между администрацией Волгограда и крупнейшими сетевыми магазинами, что позволило поддерживать фиксированные цены на социальные сорта хлеба, с предпринимателями из общественной организации «Опора России» и «Деловая Россия» и Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. Реализация соглашения направлена на предотвращение деградации, загрязнения земель, водных объектов, на повышение ответственности природопользователей за сохранение природных ресурсов. Основные задачи проводимой работы – это улучшение экологической обстановки на городской территории, пополнение доходной части городского бюджета за счет средств, поступающих от возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Найден инвестор для строительства второй и третьей очереди скоростного трамвая.

Приложение 22

Малые формы предпринимательства – основа экономики сельских территорий

Важным фактором устойчивого и самоподдерживающегося развития агропромышленного производства и стабилизации социально-экономического положения на селе являются мелкотоварное производство, индивидуальные формы хозяйствования, сельское подворье. В Российской Федерации насчитываются почти восемнадцать миллионов личных подсобных хозяйств, которые, кроме обеспечения продуктами питания семьи, поставляют большие объемы продукции на сельскохозяйственный рынок.

Национальный проект «Развитие АПК» и другие программы развития села дали заметный толчок развитию малых форм хозяйствования на селе. В рамках национального проекта «Развитие АПК» на кредитование более 130 тыс. заемщиков ЛПХ, КФХ и сельских потребкооперативов был выделен 31 млрд руб. Создано 1700 сельских потребительских кооперативов, в том числе 600 кредитных.

Вместе с тем, в 2006 г. в одном из главных направлений национального проекта, а именно, «развитие животноводства», выделенные из федерального бюджета деньги в объеме 7,5 млрд руб., предназначены для развития животноводства именно в агрохолдингах, а не в личных подсобных хозяйствах. Получается удивительная картина: государство не поддерживает в первую очередь систему (в данном случае ЛПХ), имеющую естественный мощный потенциал саморазвития, и делает огромные инвестиции в не очень жизнеспособную дотационную систему – крупные агрохолдинги.

Поддерживая агрохолдинги, мы создаем несправедливую конкуренцию, в результате которой неустойчивая и затратная система агрохолдингов ставится в заведомо более выигрышное положение по сравнению с незатратной и устойчивой системой ЛПХ и КФХ. То есть, развивая один, менее перспективный, сельскохозяйственный сектор, мы уничтожаем тем самым другой, более перспективный. Результат снова будет, как минимум, нулевой. На самом деле он будет отрицательным. После вступления России в ВТО в привилегированном положении окажутся, наконец, не гиганты-агрохолдинги, а именно личные подворья и фермерские хозяйства, которым государству будет разрешено оказывать поддержку и которые мы к тому времени окончательно уничтожим предлагаемыми проектами развития.

Целью сельского хозяйства является обеспечение населения продуктами питания. А ЛПХ заняты в основном самообеспечением продуктами питания, уменьшая нагрузку на коллективные сельхозпредприятия, повышая продовольственную безопасность страны и снижая ее зависимость от импорта. Таким образом, у ЛПХ и сельхозпредприятий одна задача, решаемая совместно. Для чего же нужно уничтожать систему ЛПХ, заменяя ее системой крупных агрохозяйств?

Селу нужен хозяин, собственник земли. Добрый, рачительный, умелый. Этот хозяин есть – владелец ЛПХ и КФХ. Ему нужно помочь, и это должна сделать «Опора России». И еще его нужно оградить от решений, уничтожающих основу Российского государства – систему ЛПХ, и всячески содействовать

возрождению сельского уклада жизни в любой форме – ЛПХ, КФХ, усадьбы, пригородные и загородные дома, дачи. Участие, помощь государства здесь неопределимы. Но она должна быть щедрой, своевременной, точной и рациональной. Нужно понимать, что «вернуться лицом к селу» – это не значит поддерживать только агрохолдинги. «Вернуться лицом к селу» – это значит, прежде всего, обустроить жизненное пространство сельских жителей, поддержав в первую очередь ЛПХ, и обеспечить возврат к естественному устойчивому самоподдерживающемуся сельскому укладу жизни.

Анализ состояния и перспектив развития малых форм хозяйствования в АПК проведем с учетом установки Президента РФ В.В. Путина: «Концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России – это необходимое и логичное развитие нашего с вами экономического курса, который мы проводили в течение предыдущих пяти лет и будем проводить дальше. Это гарантия от инертного проедания средств без ощутимой отдачи. Это курс на инвестиции в человека, а значит – в будущее России».

Поддержка сельскохозяйственных производителей определена законодательно и реализуется в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК», Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 г.», Федеральной целевой программы «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 гг.», Федеральном законе «О развитии сельского хозяйства» и в ряде других документов.

Чтобы понять, насколько правильно сформулированы цели, определены способы их достижения и распределены выделенные средства в этих документах, нужно ответить на вопрос: по каким же наиболее перспективным направлениям развивать сельское хозяйство?

То ли поддерживать крестьянина, который будет получать доход за счет личного подсобного и фермерского хозяйства и устойчиво жить в своих деревнях, селах, станицах и формироваться как средний общественный класс, то ли развивать агрохолдинги и превращать крестьянина в наемного рабочего и развивать устойчиво лишь те населенные пункты, на территории которых зарегистрированы эти гиганты, а остальные деревни обрекать на вымирание (большинство действовавших ранее законов и программ именно и были нацелены на последний вариант).

Какие же в действительности цели ставятся или должны быть поставлены в программах реализации поддержки сельского хозяйства, какие способы и средства для их достижения являются оптимальными? Откуда взялись показатели по мясу и молоку в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК» при том, что официальная статистика дает большую погрешность измерения этих показателей? Как они связаны с экономикой производства, импорта и экспорта, рынком сбыта? И как обосновывались оптимальные способы достижения этих показателей? Так, например, анализ альтернативных способов достижения цели увеличения производства мяса на 7% и молока на 4.5% в приоритетном национальном проекте «Развитие АПК» показывает, что эти цели могут быть легко достигнуты решением этих

вопросов в рамках поддержки ЛПХ или тотальным применением гуминовых препаратов не за 80 млрд руб. многолетних кредитов для агрокомплексов, а за сумму, примерно в 10 раз меньшую. Поэтому первое, что приходит на ум при анализе содержательных сторон принятых проектов и программ: не наступаем ли мы на одни и те же грабли, в основном финансируя именно агрокомплексы? Не вкладываемся ли для достижения заданных показателей в то, что не предназначено естественной сутью сельскохозяйственного труда к устойчивому самодостаточному существованию и поэтому требует непомерных затрат по сравнению даже с запланированным эффектом?

В соответствии с системным подходом цели проекта должны быть сформулированы либо как достижение заданных показателей при минимальных затратах, и тогда нужно применить альтернативные способы, либо как достижение максимальных показателей при заданных затратах, и тогда нужно установить более высокие показатели.

Выбранная цель может быть достигнута только при опоре на естественные точки роста сельского хозяйства.

На наш взгляд, такое значительное несоответствие показателей и затрат на их достижение обусловлено именно не совсем правильным выбором объекта основных инвестиций – крупных животноводческих агрокомплексов, в действительности являющихся на сегодня неустойчивыми, некупаемыми объектами, требующими очень больших вложений с минимальной отдачей. В противовес им ЛПХ и КФХ являются естественными устойчивыми точками роста, не получившими достаточной поддержки. Поэтому с позиций системного подхода также создается впечатление, что из всех возможных способов достижения заданных на первые два года показателей по мясу и молоку в национальном проекте выбирается наиболее затратный и наименее перспективный. Такая же ситуация наблюдается и по другим программам.

Второй вопрос: почему избрана поддержка молодых специалистов и их семей на селе, а не поддержка молодых сельских семей вообще, включающих работающих только в ЛПХ? Это тоже преференции в сторону крупных агрокомплексов.

Исходя из сказанного, цели поддержки сельского хозяйства и способы их достижения должны быть скорректированы в пользу малых форм предпринимательства на селе.

В 2005 г. в России хозяйствами всех категорий произведено сельхозпродукции на 1,5 трл руб. При этом сельхозпредприятия дали 41 процент, фермеры – 6 процентов, а личные хозяйства населения – 53 процента продукции, причем на площади, в пять раз меньшей, чем у сельхозпредприятий. В расчете же на один гектар сельхозпредприятиями произведено продукции на 4,3 тыс. руб., фермерскими хозяйствами – на 4,7 тыс. руб., тогда как личными хозяйствами граждан – на 24,8 тыс. руб. То есть, ЛПХ более чем в пять раз эффективнее в расчете на единицу площади земельных участков! Конечно, отчасти такие показатели достигнуты за счет более дорогих продуктов (овощи, картофель, фрукты, ягоды), выращиваемых в ЛПХ, но в основном благодаря тому, что рабочий день в ЛПХ не ограничивается восемью часами, а к труду дополнительно привлекаются члены семьи, в том числе пенсионеры и дети.

Производительность и качество личного ненормированного труда мелкого собственника в сельском хозяйстве с привлечением к труду всех членов семьи, в том числе пенсионеров и детей, намного превосходит производительность и качество нормированного наемного труда. В личных хозяйствах граждан без всяких субсидий и дотаций производится 52 % молока от всего производства по стране, 52 % мяса (к вопросу о приоритетах нацпроекта), 80 % овощей, 92 % картофеля. И это при том, что они, в отличие от агрокомплексов, никак не поддерживались государством, а ранее даже ущемлялись. При этом агрохолдинги доминируют в производстве зерна, подсолнечника, сахарной свеклы и других технических культур, требующих больших площадей, значительных энергозатрат и техники. То есть, ЛПХ и агрохолдинги пока не конкурируют, а в большей степени представляют единый сельскохозяйственный комплекс, почему-то поддерживаемый только со стороны агрохолдингов. Заметим при этом, что колхозы, совхозы и агрохолдинги всегда получали льготные кредиты и субсидии, а ЛПХ и КФХ – нет. Не был обеспечен и равный доступ владельцам ЛПХ и КФХ на хранилища, предприятия по переработке и рынки для реализации сельхозпродукции. При создании равных условий конкуренции ЛПХ и крестьянские (фермерские) хозяйства будут успешно конкурировать с агрохолдингами, перераспределяя в свою пользу определенные виды сельхозпродукции. От этого в целом выиграет весь АПК. Именно ЛПХ и КФХ должны явиться тем локомотивом, который выведет сельское хозяйство страны на уровень самодостаточного развития.

На основании изложенного Правительству РФ предлагается разработать комплекс дополнительных мер, способных обеспечить решение жизненно важных проблем села и развитие ЛПХ и КФХ, основываясь на следующей концепции.

Глобальной идеей поддержки ЛПХ и КФХ, которую следует принять в качестве государственной идеологии, из которой следуют другие, более частные и технологические идеи, является идея обустройства жизненного пространства сельских жителей в таких масштабах и на таком уровне, чтобы оно стало для многих привлекательнее жизненного пространства городской среды, компенсируя все ее преимущества и устраняя недостатки.

Следует разделить два вопроса. Первый – увеличение производства и улучшение качества сельхозпродукции – в будущем, после оказания достаточной государственной поддержки, должен решаться в основном на принципах саморазвития и самофинансирования ЛПХ и КФХ, конечно, на базе созданной при поддержке государства современной инфраструктуры сервиса по транспортировке, хранению, переработке и сбыту продукции. Второй – улучшение качества жизни на селе – требует огромных вложений в инфраструктуру, которые оправдываются более общими целями сбережения народа, земельного потенциала и территориальной целостности страны. Главное стратегическое богатство России, заработанное кровью наших предков – не нефть, а земля. Отметим, что до нас эти вложения понимались в контексте увеличения производства сельхозпродукции или снижения издержек, поэтому, на наш взгляд, и меры были половинчатыми. Мы говорим о капитальных вложениях в сельскую инфраструктуру прежде

всего с целью сохранения и умножения народа, повышения качества жизни, и это уже другие стимулы и средства.

Огромные масштабы строительства загородных коттеджей показали привлекательность пригородных территорий как места жизни, отдыха и оздоровления наиболее состоятельной части граждан России. До этого высокую жизнеспособность показала система выделения дачных участков. Следом должна реализовываться программа массового превращения ЛПХ в родовые дома и усадьбы с суммарным качеством жизни лучше городского. Сельские и пригородные территории должны стать не объектом бесконечных дотаций, а лучшим местом для жизни коренного населения и привлекательным местом массового переселения городского населения для временного (сезонного) или постоянного проживания. Всегда будут очевидные плюсы и минусы городской и сельской жизни. Но люди должны иметь равноправный выбор для постоянного или сезонного проживания между тем и другим. Сейчас такого выбора у них нет ввиду очевидных ключевых преимуществ и соблазнов городской жизни в сравнении с сельской.

Реализация предлагаемой государственной идеологии приведет не только к решению продовольственной, но и демографической проблемы, в частности, к увеличению рождаемости, снижению смертности и увеличению периода здорового и работоспособного состояния граждан России, а также к решению вопросов территориальной безопасности страны.

Конечно, для реализации предлагаемой идеологии нужна конкретная программа, которую необходимо разработать в рамках федерального закона «О развитии сельского хозяйства». Исходными для выработки этих мер должны быть следующие предложения ООО «Опора России»:

1. Считать возрождение и развитие ЛПХ и КФХ важнейшей государственной задачей, решающей продовольственную, демографическую проблему и проблему территориальной безопасности страны, а в будущем, возможно, еще и энергетическую проблему.
2. Учитывая важную роль крестьянского подворья в экономике АПК, разработать дополнительный комплекс мер по поддержке развития этого сектора агропромышленного производства. Разработать дополнительные комплексные программы социально-экономического развития сельских территорий, предусматривающие создание условий жизни и работы сельских жителей на уровне стандартов не хуже городских.
3. Перераспределить средства, выделенные на реализацию национального проекта «Развитие АПК» в пользу ЛПХ и КФХ. В частности, увеличить в 5 раз объем средств на поддержку ЛПХ за счет его уменьшения на поддержку развития агрохолдингов. Поддержка ЛПХ приведет к увеличению производства мяса на 7% и молока на 4,5% при существенно меньших затратах по сравнению с запланированными.
4. Выделить из земель сельхозназначения земельные наделы в необходимом объеме (как это делалось в свое время для казачества) для расширения земельных участков в частном пользовании или нового строительства усадебного типа. На окраинах

малых городов, в черте сел, поселков и деревень, а также на уже заброшенных, но хороших для жизни местах, в новых местах должны быть выделены земли для возрождения домов с участками для отдыха и возделывания сельхозкультур, выращивания скота, птицы и рыбы.

5. Развить сельское ипотечное кредитование под строительство домов и усадеб с системами поощрительной компенсации. Нужно предельно ограничить огромное жилищное строительство в крупных городах, где минимальная рождаемость, максимальная непрочность семьи и плохая экологическая обстановка для рождения и существования детей, а освободившиеся финансовые и строительные ресурсы перебросить на частное строительство на достаточной удаленности от крупных городов.
 6. Разработать за счет государства и предоставить всем желающим современные проекты усадебных домов и малых сельскохозяйственных комплексов. Разработать технологии строительства сельских домов с минимальной себестоимостью и максимальной комфортностью.
 7. Предоставить крестьянам свободный и прямой доступ к рынкам сбыта сельхозпродукции. Создать современную инфраструктуру гарантированного сбыта сельхозпродукции. Оказать поддержку в проведении диверсификации сельского хозяйства.
 8. Построить сеть дорог с твердым покрытием, связывающих сельские населенные пункты с городами. Осуществить дополнительный комплекс мер по ремонту дорог, электро-, тепло-, газоснабжению и благоустройству, строительству сельского жилья.
 9. Осуществить комплекс мер, связанных с обучением владельцев ЛПХ и обеспечением их современными агротехнологиями. Увеличить в несколько раз прямую финансовую поддержку ЛПХ. Вследствие сложности прямого субсидирования ЛПХ и КФХ разработать программу субсидирования производителей семян, кормовых добавок, удобрений, средств защиты растений и садово-огородного инвентаря.
 10. Значительно уменьшить квоты и увеличить пошлины на ввоз импортного мяса, особенно мяса птицы, проводить жесткую антидемпинговую политику в отношении цен импортной сельскохозяйственной продукции.
 11. В перспективе выйти на госзаказ по закупкам сельскохозяйственной продукции, производимой в ЛПХ и КФХ.
 12. Разработать программу переселения из неперспективных населенных пунктов. При разработке программы дополнительной поддержки крестьянских хозяйств провести оптимизацию мест расположения населенных пунктов.
- Для реализации указанных мероприятий должны быть проведены корректировки или дополнения приоритетного национального проекта «Развитие АПК», федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 г.», разработан специальный раздел в Государственную программу развития сельского хозяйства, также как и других проектов и программ поддержки села.

Содержание

Роль местного самоуправления в реализации плана В.В. Путина	7
Глава 1. Социальная стабильность и устойчивость государства	
Факторы сохранения социальной стабильности	11
Роль местного самоуправления в обеспечении материального благополучия и уверенности в завтрашнем дне	12
Ресурс местного самоуправления в борьбе с угрозами обществу и личности	15
Повышение социальной активности и гражданственности населения, укрепление патриотизма	17
Доверие к власти – важнейший фактор социальной стабильности	33
Почему ресурсы местного самоуправления не используются в полной мере?	38
Глава 2. Повышение качества жизни граждан	
Местное самоуправление – партнер государства в социальной политике	43
Реализация национальных проектов в муниципальных образованиях	55
Сбережение народа – пятый национальный проект	65
Глава 3. Повышение эффективности управления муниципальными финансами	
Основные тезисы доклада	75
Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста	76
Повышение уровня и качества жизни населения	93
Глава 4. Повышение конкурентоспособности страны, удвоение ВВП	
Муниципальный ресурс развития бизнеса	105
Малый бизнес	109
Инновационная экономика	113
Программы комплексного социально-экономического развития	115
Приложения	
Приложения к главе 1 «Социальная стабильность и устойчивость государства»	127
Приложения к главе 2 «Повышение качества жизни россиян»	195
Приложения к главе 3 «Повышение эффективности управления муниципальными финансами»	241
Приложения к главе 4 «Повышение конкурентоспособности страны, удвоение ВВП»	253