

## Глава 2

# Повышение качества жизни граждан

**В**ажнейшая 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 ликвидации 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 умалчал. 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 квотируются 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 Черноярское 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 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 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 однофазовые 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 долевым 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 питания 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. 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.

”

“

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 дошли 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 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 проекта 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 лежащий камень вода не течет», который изначально исключает пассивность и иждивенчество при реализации проекта».*

*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 в благополучном исходе беременности и родов как для матери, так и для ребенка.
  5. Отмечается увеличение количества женщин, встающих на учет по беременности в ранние сроки, 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 гипертонзия, 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 – 5 1042 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 учреждение 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 уоя 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 займов, 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 составит 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 «всемирное» – 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 историко-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. Перераспределения 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. Необходимо 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 «полуупада» (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 вышеназванное 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 разноразовная 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 молодоженов 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, предусмотренных 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 минимальных 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.

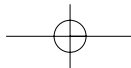
Программы рассматривать как составную часть бюджетного процесса, что предполагает их утверждение ежегодно перед принятием бюджета на соответствующий год.

Разработку программ осуществлять в следующем порядке: сначала разрабатываются 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 эффективным институтом властных полномо-

чий. В ее лице государство получит надежную опору со стороны гражданского общества, эффективный механизм повышения качества жизни граждан Российской Федерации.

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

