

# Приложения к главе 1

## «Социальная стабильность и устойчивость государства»

### Приложение 1

Комплексная программа профилактики правонарушений  
(Лискинский район Воронежской области)

Противостоять преступности призвана Целевая программа, разработанная в Лискинском муниципальном районе Воронежской области на 2007 г. Криминальная обстановка в г. Лиски и Лискинском районе с каждым годом осложняется. Правоохранительные органы прогнозируют развитие негативных тенденций, усиление тяжести преступных посягательств, в связи с чем и возникла необходимость принятия районной «Комплексной программы профилактики правонарушений», утвержденной на 2007 г. решением Совета народных депутатов. Ее основные задачи – активизация противодействия рецидивной и групповой преступности, повышение доверия населения к правоохранительным органам.

Принятая программа получила финансовое подкрепление из средств местного бюджета в размере 2800 тыс. руб.

Это позволило реально обеспечить подразделения милиции общественной безопасности дополнительными оперативно-служебным транспортом, компьютерной техникой.

Служба участковых уполномоченных также укреплена транспортом, оргтехникой, необходимыми средствами связи.

В наиболее криминогенных микрорайонах города и района созданы дополнительные опорные пункты милиции, обеспеченные связью и компьютерной техникой.

За счет средств администрации муниципального района построено два стационарных поста ДПС ГИБДД, контролирующие основные автотрассы въезда и выезда из города. Они оборудованы камерами видеонаблюдения.

В рамках целевой программы немалая роль отводится профилактической работе среди подростков. Сегодня практически каждый четвертый из них нуждается в социальном или общественном «патронаже». Соблазны современной жизни толкают молодежь на противоправные пути поиска «легких денег», затягивают в наркоманию и т.д. Поэтому особая значимость придается эффективной деятельности районной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Планом реализации целевой программы предусматривается проведение специальных рейдов, отслеживающих «группы риска», инспекторских проверок, акций «Дети улиц», «Подросток», «Семья», а также целого спектра мероприятий антинаркотической направленности и пропаганды здорового образа жизни.

Кроме того, районная программа предусматривает усиление воспитательной, патриотической «функций» среди подрастающего поколения. Эта работа возложена на отдел молодежи районной администрации.

В частности, на организацию летнего военно-спортивного лагеря «Выстрел» по статье «Молодежная политика» выделено 70 тыс. руб. «Курс молодого бойца» на первом потоке прошли 18 подростков «группы риска».

Отдельным направлением программы является противодействие незаконному обороту наркотических средств, их распространению. Действует специальная оперативная комиссия, возглавляемая на уровне заместителя главы администрации района.

Комиссия координирует деятельность правоохранительных органов, прокуратура и общественность города – в деле обуздания наркозаразы. В Лисках в 2007 г. организованы массовые акции протеста, проведенные по адресам предполагаемых сбытчиков наркотического зелья.

Комиссия также изыскивает средства для обеспечения медучреждений специальным оборудованием для ранней идентификации лиц, страдающих наркозависимостью.

В осуществление комплексной программы активно вовлечены и работники культурного «фронта».

Г. Лиски располагает лучшими в регионе силами культуры и разветвленной базы учреждений культуры. Эти возможности активно используются для приобщения людей разных возрастов и склонностей к творческой деятельности, отвлечение от пагубных пристрастий и намерений.

В результате реализации комплексной программы профилактики правонарушений в Лискинском муниципальном районе за 6 месяцев 2007 г. на территории района по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 18% снизилось число зарегистрированных преступлений с 681 в 2006 г. до 558 в текущем. В среднем показатель уровня преступности в районе составил 54,8 из расчета на 10 тысяч населения (в области 97,4).

В первом полугодии 2007 г. зарегистрировано преступлений в общественных местах – 143, в 2006 г. – 159, снижение на 10%. Зарегистрировано уличных преступлений – 97, в 2006 г. – 121, снижение – 19,8%. Грабежей – 28, в 2006 г. – 33, снижение – 15,1%. Разбои – 6, в 2006 г. – 8, снижение – 25%. Кражи – 18, в 2006 г. – 44, снижение – 59%.

Таковы промежуточные итоги. В целом анализ выполнения программы и оценка ее эффективности и целесообразности, разработка новой на 2008 г. будут даны в ходе слушаний на одной из сессий районного Совета, на который возложен контроль за исполнением программы.

## Приложение 2

Комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска» (Саткинский муниципальный район Челябинской области)

В Саткинском районе по инициативе президента ОАО «Комбинат «Магnezит» Коростелева Сергея Павловича и Администрации Саткинского муниципального района разработана и реализуется комплексная медико-социальная и психолого-педагогическая профилактическая программа «Семьи и дети группы риска».

Цель программы – через взаимодействие учреждений района создать систему комплексного решения проблем семей для предупреждения социального сиротства и безнадзорности детей.

Программа сочетает профилактическую направленность, выражающуюся в выявлении проблем семьи на ранних этапах семейного неблагополучия, с конкретной помощью семье, находящейся в кризисе.

В Программе принимают участие учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: учреждения образования, социальной защиты, здравоохранения, ОВД и другие.

Для координации работы данных учреждений создан Координационный совет, в состав которого вошли руководители и специалисты всех районных структур, занимающихся проблемами семьи и детства. Деятельность Координационного совета позволяет осуществлять более тесную взаимосвязь и преемственность в работе всех служб и учреждений района, оценить результаты работы в рамках проекта.

Для межведомственной координации деятельности учреждений района, участвующих в реализации Программы, создана районная Служба сопровождения семей и детей группы риска. Основные функции Службы сопровождения – отслеживание положения семей группы риска и разработка основных направлений работы с родителями и детьми группы риска. В состав Службы сопровождения входят: руководитель, два специалиста по сопровождению семей и детей, специалист по ведению банка данных, специалист по решению психолого-педагогических вопросов и специалист по решению медицинских вопросов.

В период реализации программы районе создан единый информационный банк данных о семьях и детях группы риска, в котором в настоящее время насчитывается 703 семьи и в них 1452 ребенка.

Семьи «группы риска» характеризуются наличием нескольких факторов риска: медицинского, социального или психолого-педагогического направления, которые не позволяют определить эту семью как благополучную.

Банк данных периодически пополняется и обновляется. На каждую семью составлена диагностическая карта и индивидуальная программа реабилитации. Единый банк данных о семьях группы риска позволил всем участникам реализации программы быть включенными в общий процесс реабилитации семей.

Для удобства работы с семьями данной категории разработана и внедрена компьютерная программа, установлена локальная сеть между учреждениями социальной защиты, образования, здравоохранения, КДН и ЗП и ГОВД.

Единая информационная сеть дает возможность оперативно реагировать на возникающие проблемы семей и детей, состоящих на учете и планировать эффективные реабилитационные мероприятия, опираясь на анализ имеющейся информации. Одной из основных форм работы с социально-неблагополучными семьями является проведение еженедельных совместных межведомственных патронажей. Основным фактором риска, по которому развивается неблагополучие в семье, является злоупотребление родителями спиртными напитками. Добровольное лечение и кодирование от алкогольной зависимости – еще одна форма работы с семьями группы риска. Даже после лечения остается опасность возврата к прежнему образу жизни. Поэтому после кодирования родителям предлагается трудоустройство. Дети из семей группы риска – это особая категория несовершеннолетних, которые проживают в длительной психотравмирующей ситуации, и как никто другие нуждаются в оздоровлении и эффективной организации свободного времени. Они, как правило, предоставлены сами себе, и временное трудоустройство подростков – весьма эффективный путь в плане профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Новизна Программы состоит в том, что, во-первых, на уровне учреждений района впервые создана комплексная и многоуровневая система оказания помощи семье, во-вторых, внедрены социальные инновационные технологии.

Благодаря выработанной единой скоординированной системе действий теперь проблемы семьи и детства решаются комплексно, помощь семье стала носить непрерывный и многопрофильный характер, т.к. работа с неблагополучной семьей стала предметом заботы специалистов различных учреждений, участвующих в реализации программы. Они используют различные формы для решения проблем семьи, которые обращены на актуализацию собственного потенциала развития семьи, помощь и поддержку любому ребенку, оказавшемуся в трудной жизненной ситуации.

В целях профилактики социального сиротства и безнадзорности детей в рамках программы «Семьи и дети группы риска» осуществляется поддержка общественных инициатив, которая реализуется в развитии волонтерского движения, разработке инновационных проектов оказания помощи детям и семьям группы риска. А также в распространении опыта в области оказания социальной помощи семье.

Программа «Семьи и дети группы риска» постоянно находится в центре внимания общественности.

В рамках ее реализации были организованы и проведены конференции:

- Областная конференция «Семья в Челябинской области», проходившая в г. Сатка 21 апреля 2004 г.
- Научно-практическая конференция «Крепка семья – крепка Россия» в г. Челябинске 30 мая 2007 г.

С августа 2006 г. программа «Семьи и дети группы риска» была утверждена в качестве партийного проекта ВПП «Единая Россия». В ноябре 2006 г. при-

нята областная целевая программа «Семьи и дети группы риска», вступившая в силу с января 2007 г. на территории Челябинской области.

В период с октября 2006 г. по июль 2007 г. ежемесячно г. Сатка принимала делегации из разных регионов России, в которых началась реализация данного проекта. Во встречах участвовали специалисты Хабаровского края, Ростовской, Томской, Воронежской, Волгоградской, Калининградской, Рязанской, Новосибирской и Челябинской областей.

Реализация целевой программы «Семьи и дети группы риска» вызвала интерес у многих специалистов разных городов Челябинской области, не участвующих в данном проекте. Их визит в г. Сатку, знакомство с особенностями работы в рамках программы послужили началом организации и проведения с июня 2007 г. выездных семинаров в города Челябинской области с участием специалистов Службы сопровождения г. Сатки и ведущих специалистов по координации проекта ВПП «Единая Россия» «Крепкая семья» по Челябинской области.

Благодаря согласованной работе учреждений, участвующих в реализации программы «Семьи и дети группы риска», и проведенным реабилитационным мероприятиям в 2006 г. достигнуты следующие результаты:

- снижено число родителей, лишенных родительских прав, на 11, 1% (в 2005 г. лишено родителей родительских прав – 54 в отношении 64 детей, в 2006 г. лишено родителей родительских прав – 48 в отношении 59 детей);
- снижено количество детей, помещенных в детский дом, на 27, 8% (в 2005 г. в детский дом определено – 36 детей, в 2006 г. – 26 детей);
- увеличение числа детей, устроенных под опеку, на 30, 4 % (в 2005 г. определено под опеку – 23 ребенка, в 2006 г. – 30 детей);
- восстановлено в родительских правах 4 родителя из семей группы риска в отношении 4 детей;
- снижен показатель детско-подростковой преступности на 1, 74%.

Показатели оценки положительной динамики, которая наблюдается в семьях:

- а) количество семей, в которых улучшены бытовые условия – 217 (это составляет 30% числа семей, состоящих в банке данных программы, 5% семей из числа социально-неблагополучных и 25% семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации);
- б) количество родителей, прошедших курс лечения и кодирования от алкогольной зависимости, – 22 человек;
- в) количество родителей, трудоустроенных на постоянное место работы, – 18 человек.
- г) количество семей, снятых с учета в связи с улучшением и стабилизацией обстановки, – 28. За весь период реализации программы снято с учета 133 семьи.

Программа «Семьи и дети группы риска» позволяет социальные проблемы семьи решать в партнерстве, используя общие возможности, обеспечивая комплексность мер по оказанию услуг семьям и детям «группы риска» благодаря интеграции усилий и четком взаимодействии общества, муниципальной власти и бизнеса.

## Приложение 3

Координационный совет по защите прав человека  
(Город Астрахань Астраханской области)

Координационный совет по защите прав человека при мэре г. Астрахани был образован в начале 2005 г. При введении этой структуры в системе органов местного самоуправления руководство г. Астрахани исходило из следующих соображений. Астраханская область представляет собой регион с ярко выраженным областным центром, где проживает около половины от общего числа астраханцев. Проблемы, интересы и менталитет жителей г. Астрахани и жителей сельских районов существенно отличаются и имеют собственную специфику. Несмотря на то что в регионе уже давно и вполне успешно действует уполномоченный по правам человека в Астраханской области, образование правозащитной структуры на городском уровне позволяет более четко и оперативно отстаивать права и интересы именно городского населения.

Координационный совет можно рассматривать и как некий контролирующий орган, отслеживающий законность, правомочность и, что очень важно, целесообразность действий чиновников, прежде всего городских. Этому прежде всего способствует тот факт, что Координационный совет и задумывался, и был образован как орган, непосредственно подчиняющийся мэру города. Такой механизм позволяет, с одной стороны, в ускоренном режиме решать проблемы граждан, требующих непосредственного вмешательства мэра, а, с другой стороны, наличие Координационного совета даёт возможность мэру быть в курсе повседневных проблем горожан и в соответствии с ними корректировать деятельность администрации города.

Интересен тот факт, что 80% обоснованных жалоб граждан в конечном счёте связаны с проявлением бюрократизма чиновников различного уровня и нарушениями ими Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (вступил в законную силу с 02 ноября 2006 г.). В большинстве случаев это нарушение сроков рассмотрения обращений, несоответствие содержания ответов сути обращений, а иногда и отказ в приёме обращений вообще. Как показывает практика, вмешательство муниципального правозащитника отрезвляюще действует на нерадивых чиновников и заставляет их соблюдать положения вышеуказанного закона.

Анализируя характер и содержание обращений астраханцев в адрес Координационного совета по защите прав человека при мэре города за весь период функционирования данной структуры, можно отметить ряд характерных моментов. Подавляющее большинство письменных и устных обращений граждан так или иначе связано с вопросами жилья и работой системы городского ЖКХ в целом. Учитывая тот факт, что Астрахань, к сожалению, занимает одно из лидирующих мест в Российской Федерации по количеству ветхого и аварийного жилья на душу населения, это было вполне предсказуемо.

Вполне понятно, что при огромном количестве нуждающихся в нормальном человеческом жилье и до сих пор ютящихся в постройках дореволюцион-

ного периода оказать помощь всем невозможно по вполне объективным причинам. Тем не менее, даже на этом фоне возможны ситуации, требующие особого внимания и подхода. Так, например, гражданка Б., усыновившая троих собственных внуков, проживала вместе с ними в помещении, где фактически отсутствовала крыша, хотя по документам комиссии, буквально недавно проводившей там обследование, жилье не было признано аварийным. После обращения председателя Координационного совета в адрес мэра города данной семье было предоставлено благоустроенное жилье.

Понимая важность объективного и независимого анализа обращений граждан по вопросам улучшения жилищно-бытовых условий мэр города Сергей Боженков дал «зеленую улицу» на включение членов Координационного совета в комиссию по жилищно-социальным вопросам при администрации города, что, несомненно, принесло свои положительные результаты.

В Астрахани в адрес Координационного совета по вопросам, связанным с реализацией права на жилище и жилищно-коммунальное обслуживание ежегодно в среднем поступает около 150 жалоб и обращений граждан. В каждом четвертом случае удается оказать какую-то помощь (участвовать в улучшении жилищных условий, оказать юридические консультации, ходатайствовать о погашении задолженности за коммунальные услуги и т.д.). Общая тематика обращений астраханцев включает в себя проблемы реализации права на социальное обеспечение и медицинское обслуживание, защиту прав лиц, находящихся под стражей в связи с уголовным преследованием и отбывающих наказание в виде лишения свободы, защиты прав потребителей и т.д.

Под особым контролем вопросы, связанные с защитой прав детей и несовершеннолетних. В этом направлении Координационный совет по защите прав человека при мэре города работает в тесном контакте с управлением по делам семьи и детства, опеке и попечительству г. Астрахани. На сегодняшний момент в области нет Уполномоченного по защите прав ребенка, и дети оказались наиболее уязвимой социальной группой. За примерами далеко ходить не надо. Весной 2007 г. благодаря вмешательству председателя Координационного совета была пресечена попытка руководства одной из больниц подготовки документов на усыновление двухмесячного ребенка при живой матери, которая не была лишена родительских прав и от ребенка не отказывалась. Все это время матери ребенка сообщали, что у ребёнка патология и он должен находиться под наблюдением врачей. В конечном счете оказалось, что ребенок здоров, а доводы чиновников от медицины свелись к тому, что, по их мнению, гражданка Н. по своим моральным качествам не годится на роль матери, и не может надлежащим образом выполнять свои родительские обязанности, а ребенку будет лучше воспитываться в другой семье. Самым интересным в этой ситуации является то, что правоохранительные органы этот случай не заинтересовал, так как по формальным признакам правонарушение ещё не было совершено.

Деятельность астраханского муниципального омбудсмана не ограничивается только приемом и рассмотрением жалоб и обращений граждан. Это и участие в судах, комиссиях, совещаниях, рейдах,

а также других мероприятиях, в ходе которых могут быть затронуты права и интересы граждан.

За период 2006-2007 гг. председатель Координационного совета по защите прав человека при мэре города принял участие в качестве общественного защитника в четырнадцати судебных процессах. В двенадцати случаях судебное решение было принято в интересах заявителей. Решение об участии в суде в подобном качестве обычно принимается в тех случаях, когда никакое другое решение проблем граждан не представляется возможным, правота заявителя практически не вызывает сомнений, а отсутствие элементарных юридических познаний не позволяет гражданам защитить свои права в суде должным образом.

Так получилось, что председатель Координационного совета и его заместитель работали в середине 90-х гг. прошлого столетия в должности помощника депутата Госдумы РФ и руководителя аппарата полномочного представителя Президента РФ в Астраханской области, и опыт этой работы позволяет проследить изменения содержания запросов граждан, произошедших за последнее десятилетие.

Можно отметить, что обращения граждан стали более конкретными и адресными, в большей степени базируются на документально подтвержденных сведениях, что свидетельствует о повышении правовой культуры общества в целом. Стало гораздо меньше обращений, подобных такому: «У меня в доме отрезали электроэнергию, а вы должны защищать мои права, поэтому срочно приезжайте и включите мне свет». Это говорит о постепенном преодолении правового инфантилизма и иждивенчества.

О том, что в России постепенно формируется гражданское общество, пусть и не столь быстрыми темпами, как хотелось бы, можно судить и по росту количества в последние годы коллективных обращений. Прекрасно осознавая, что коллективное отстаивание гражданских прав и свободы более эффективно, люди объединяются в какие-то неформальные группы, иногда временные, а иногда и имеющие тенденцию к превращению этих групп в общественные объединения и организации.

Не может не радовать то, что в своих обращениях граждане все чаще апеллируют к Конституции как основному закону Российской Федерации.

Анализ обращений граждан показывает, что их тематика становится шире. В настоящее время в Координационном совете рассматривается обращение гражданина С. по вопросу неисполнения решения Европейского Суда по правам человека, принятого в его пользу. Учитывая новизну этой тематики и то, что сейчас в Страсбургском суде находится огромное количество исков от граждан России, принято предварительное решение о совместном рассмотрении данного заявления Координационным советом по защите прав человека при мэре г. Астрахани и аппаратом уполномоченного по правам человека в Астраханской области. Это позволит астраханским правозащитникам выработать единый подход и алгоритм действий в случае подобных повторных обращений.

Сейчас членам Координационного совета очень часто приходится сталкиваться с ситуациями, когда граждане приблизительно знают, как они могут защитить свои права, но не знают точно, куда им необходимо для этого обратиться, то есть уровень административной культуры населения значительно отс-

тает от степени правовой осведомленности горожан. В подобных случаях Координационному совету приходится выступать в роли справочного бюро. Для этих целей сформирован банк данных с адресами и телефонами пресс-служб и отделов по обращениям граждан и связям с общественностью федеральных и территориальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, СМИ Астраханской области, коммерческих структур и общественных организаций.

Возвращаясь к мониторингу обращений граждан, можно отметить и те моменты, которые не претерпели за последнее десятилетие существенных изменений.

Среди обращающихся в адрес Координационного совета довольно высок процент лиц, находящихся в пограничном состоянии и тех, кому необходимо просто выговориться и поделиться собственным мироощущением. С самого начала деятельности Координационного совета было принято сознательное решение идти на контакт с подобного рода заявителями, так как это хоть в какой-то мере позволит «выпустить пар» и снизить социально-психологическую напряженность в обществе. О правильности такого подхода свидетельствуют слова и письма благодарности. Так, например, пенсионерка В. пишет следующее: «...общаясь с вами, я первый раз почувствовала свою нужность... нам, пенсионерам, часто не хватает чуткого и бережного отношения со стороны власти...»

К сожалению, крайне низким среди населения продолжает оставаться уровень доверия ко всем правоохранительным органам, за исключением, может быть, прокуратуры. Простой пример. В адрес Координационного Совета регулярно обращаются граждане, в отношении которых были озвучены угрозы убийства и нанесения тяжких телесных повреждений. Несмотря на наличие свидетелей и того, что большинство из заявителей знают, что в УК РФ есть соответствующая уголовная статья, ни один из них даже не рассматривал возможность возбуждения уголовного дела по данному факту. Основной довод: милиция все равно ничего не будет делать.

Интересная трансформация произошла в сознании населения по отношению к судебным органам. В большинстве своём граждане осознают, что судебные решения являются правовой истиной в последней инстанции, и, в этом смысле, значимость судебных органов, конечно же, существенно возросла. В то же время граждане довольно скептически относятся к самой идее возможности существования в России независимых судов и вынесения ими справедливых и объективных решений.

Важная составляющая работы Координационного совета – налаживание взаимодействия с неправительственными общественными организациями. В ходе непосредственного контакта с их представителями предоставляется возможность выяснить, какие из этих организаций действительно работают, а какие созданы фиктивно для достижения совсем иных целей. Соответственно, те из них, кто действительно занимается делом, могут рассчитывать на помощь со стороны мэрии в виде льготного предоставления помещений, нахождения спонсоров, включения в проекты и т.д.

Примером такого общественно-значимого сотрудничества может служить поддержка реабилитационного центра для беспризорных детей «Ораториум». Этот относительно небольшой центр (в нём вос-

питываются около 20 подростков) долгое время существовал лишь благодаря энтузиазму его создателя Эдуарда Перепёлкина. Основной контингент центра – это бывшие наркоманы и токсикоманы, а также несовершеннолетние, ставшие жертвами сексуального насилия и работорговли и привлекавшиеся к незаконному принудительному труду. Благодаря ходатайству Координационного совета в 2006 г. центру «Ораториум» мэром города было выделено помещение, у центра появились спонсоры. В 2007 г. опытом работы «Ораториума» заинтересовалась Международная организация по миграции, и эта астраханская общественная организация была включена в проект «Предотвращение торговли людьми в РФ», финансируемый за счёт Европейского Союза. К середине июля 2007 г. более сорока бывших и нынешних воспитанников «Ораториума» получили необходимую медицинскую помощь в Москве (в том числе и включая довольно дорогостоящие медицинские операции). При этом из бюджетных средств администрации Астраханской области и администрации г. Астрахани не было потрачено ни копейки.

Всего в течение 2007-2008 гг. руководители проекта намерены предоставить квалифицированное медицинское лечение более чем 200 астраханцам.

18-19 июля 2007 г. в Астрахани организаторами проекта совместно с представителями администрации Астраханской области, администрации г. Астрахани и при содействии управления внутренних дел Астраханской области был проведён круглый стол по теме «Создание устойчивых межведомственных механизмов перенаправления для оказания помощи жертвам торговли людьми в Астраханской области». Координационный совет результативно сотрудничает также с общественными организациями «Поможем детям», «Общество защиты прав потребителей», «Общество защиты прав предпринимателей», целым рядом профсоюзов.

В своей деятельности Координационный совет по защите прав человека руководствуется прежде всего Конституцией РФ, Всемирной декларацией прав человека, Европейской Конвенцией по правам человека и целым рядом федеральных и областных законов, регулирующих защиту прав и свобод человека и гражданина РФ. К сожалению, сегодня в Астраханской области нет отдельного закона, регулирующего деятельность муниципальных уполномоченных по защите прав человека. Принятие такого нормативного акта могло бы значительно повысить легитимность и статус данной правозащитной структуры. С этим согласен мэр г. Астрахани Сергей Боженков, многие руководители других муниципальных образований, депутаты различных уровней. Работа в этом направлении уже ведётся.

## Приложение 4

Совет по защите прав детей –  
координирующий орган  
муниципальной системы профилактики  
детско-подростковых девиаций  
(Ступинский муниципальный район  
Московской области)

Защита и охрана прав и законных интересов детей в связи с ухудшающимся их положением являет-

ся одной из главных мировых тенденций последних десятилетий. Принятая в 1989 г. мировым сообществом Конвенция ООН о правах ребёнка, многие другие важнейшие международно-правовые документы провозглашают ребёнка самостоятельным субъектом права, закрепляя за ним неотъемлемые права на жизнь и полноценное развитие, на защиту от любого вида дискриминации, сохранение своей индивидуальности и др., и обязывают государства соблюдать интересы и права ребёнка.

Кардинальные перемены в политической и социально-экономической сферах, вызванные глубоким кризисом российского общества конца XX века, спровоцировали резкое ухудшение положения детей и в нашей стране, о чем красноречиво говорят данные, публикуемые в ежегодных государственных докладах «О положении детей в Российской Федерации».

В стране происходит эскалация таких негативных явлений, как рост социальной дезадаптации детей, ранняя алкоголизация и наркомания, увеличение беспризорности, безнадзорности, социального сиротства, постоянно растёт количество детей с психическими и физическими отклонениями, ставшими жертвами преступлений, эксплуатации, разного рода насилия.

Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации по выполнению Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 г. (далее – Послание) в части улучшения положения детей, из которой следует, что в стране проживают 29 млн детей. Наиболее уязвимыми являются: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (731 тыс.); дети-инвалиды (587 тыс.); дети, находящиеся в социально опасном положении (676 тыс.). Именно им в первую очередь необходима социальная реабилитация, адаптация.

Правительство России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводят определённую работу по улучшению положения детей, снижению уровней материнской и младенческой заболеваемости и смертности, детской инвалидности и т.д.

Однако анализ показывает, что положение детей остается крайне тяжёлым. На начало 2007 г. около 32% из них живут в семьях с достатком ниже прожиточного минимума. Существующая система выплаты пособий ухудшает качество жизни большей части детей. Ежегодно увеличивается заболеваемость несовершеннолетних, которая выросла за последние 10 лет в 1,4 раза и только немногим более 30% детей признаются здоровыми, а 587 тыс. из них признаны инвалидами. Каждый третий юноша после окончания школы не пригоден к службе в армии. Сохраняется тенденция роста детской инвалидности.

Центральные органы власти, декларирующие в законодательных и правовых актах охрану и защиту прав своих несовершеннолетних граждан, не могут решить эту самую насущную в социальном отношении задачу на своём уровне, главным образом, в силу острейших финансово-экономических проблем, которые не позволяют организовывать и обеспечивать эффективную работу с детьми, нуждающимися в

оперативной и длительной социально-педагогической поддержке.

Одним из основных направлений развития государственного управления в России является децентрализация, которая наделяет региональные и муниципальные органы власти полномочиями по решению социальных проблем, в том числе задач профилактики противоправного поведения несовершеннолетних. Данное обстоятельство побуждает развитие местных инициатив, интенсификацию инновационных процессов, интеграцию усилий и средств государства, бизнес-сообщества и общественных организаций.

Сегодня в России свыше 24 тыс. муниципальных образований, на территории которых проживает 80% населения страны, и именно здесь возникает и решается до 70% всех тех проблем, которые волнуют каждого.

Не дожидаясь муниципальной управленческой революции, в Ступинском муниципальном районе Московской области создали инновационную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая позволяет вовлекать практически всех школьников в регулярные занятия различными видами досуговой деятельности, что приводит к ежегодному снижению детско-подростковых девиаций и росту количества одарённых детей.

В соответствии с п. 1.3. ст. 11 ФЗ-120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 1999 г. на комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН и ЗП) наряду с многочисленными функциями возлагается «осуществление мер, предусмотренных законодательством РФ, законодательствами субъектов РФ, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

КДН и ЗП в соответствии с этим законом призваны также осуществлять и защиту прав несовершеннолетних. В связи с этим перед КДН и ЗП ставятся задачи дальнейшего совершенствования правозащитной деятельности в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Вся тяжесть работы по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушений и общественно опасных деяний несовершеннолетних, то есть осуществлению реальной помощи ребёнку, семье, оказавшимся в социально опасном положении, ложится на муниципальные КДН и ЗП.

Делегированные законом полномочия по защите и восстановлению, а также недопущению нарушения прав ребёнка требуют коренного реформирования деятельности муниципальных КДН и ЗП.

Однако практика показывает, что финансово-экономические проблемы, отсутствие глубоко проработанного научного обоснования, а также научно-методического и кадрового обеспечения деятельности КДН и ЗП не позволяют в полном объёме реализовывать основные положения нового закона, сдерживают эффективное выполнение комиссией ее социальной детерминированной правозащитной функции.

Практика также показывает, что основополагающим направлением в работе КДН и ЗП в области профилактики девиантного поведения несовершенно-

летних следует считать социально-педагогическую составляющую правозащитной деятельности, поскольку именно она в наибольшей степени способствует эффективному анализу и качественному улучшению социума, а также нахождению основных путей педагогически целесообразного воздействия на подростка с целью его социально-правовой защиты.

Проанализировав работу комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, определили следующие направления её социально-педагогической деятельности:

- воспитательно-профилактическое и социально-педагогическое наблюдение всех несовершеннолетних на территории муниципального образования;
- мониторинг показателей уровня подростковой преступности, в том числе рецидивной;
- мониторинг состояния социально-правовых проблем несовершеннолетнего и степени их решения;
- увеличение количества и качества направлений правозащитной деятельности органов, учреждений и организаций первичной, вторичной и третичной профилактики;
- перманентное повышение уровня социально-педагогической деятельности КДН и ЗП.

Анализ существа проблемы, результаты сложившейся практики социально-защитной деятельности в области профилактики детско-подростковых девиаций на территории Ступинского муниципального района, нацелили на разработку, теоретическое обоснование и осуществление социально-педагогического подхода к деятельности КДН и ЗП.

По сложившейся практике муниципальные КДН и ЗП работают на общественных началах, за исключением ответственного секретаря, который работает на постоянной основе. Кроме того, основная форма работы КДН и ЗП – заседания как правило, проводятся 2 раза в месяц.

Подобная практика не отвечает современным требованиям целенаправленного процесса профилактики на муниципальном уровне. Поэтому в 2002 г. в муниципальном образовании открыли Центр семейного воспитания, который работает на постоянной основе и состоит из высококвалифицированных специалистов-педагогов, психологов, социальных педагогов, юристов, дефектологов и др. Директор Центра является членом КДН и ЗП, а сам Центр выступает в качестве исполнительного органа КДН и ЗП.

После всестороннего рассмотрения всех обстоятельств дела комиссия принимает решение по применению мер воздействия к несовершеннолетним и (или) их родителям и поручает эту работу Центру.

КДН и ЗП и Центр семейного воспитания образуют Совет по защите прав детей, действующий на постоянной основе. Совет, как муниципальный орган, наделен организующими, координирующими и контрольными полномочиями в сфере обеспечения подготовки детей, постоянно или временно проживающих на территории муниципального образования, к полноценной жизни в обществе; их развития как общественно активных и творческих личностей, воспитания у них гражданственности, патриотизма, нравственности; защиты их прав и законных интересов.

Таким образом, Совет является координатором системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на муниципальном уровне, выполняя функции социально-педагогической, психологической, правовой поддержки детства,

осуществляя в ее рамках охарактеризованные выше полномочия. Он взаимодействует с государственными органами образования, социального обслуживания и правовой охраны семьи и детства, а также другими органами, работа которых затрагивает интересы детей.

Совет по защите прав детей ежегодно проводит мониторинг количественных и качественных показателей этой работы. Анализ эффективности деятельности специалистов системы первичной и вторичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних показывает, что ежегодно увеличивается количество детей, которые становятся победителями или призёрами различных олимпиад, соревнований, фестивалей и других форумов областного, российского и международного уровней.

В табл. 1 приведены сравнительно-сопоставительные данные, характеризующие динамику снижения количества несовершеннолетних, состоящих на учёте в КДН и ЗП и роста числа одарённых детей. За период с 1999 г. по 2006 г. количество детей, состоящих на учёте в КДН за различные виды правонарушений, сократилось практически вдвое (с 264 в 1999 г. до 195 в 2006 г.). Цифры 217 и 195 в графах «2005» и «2006» являются следствием введения в действие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ). Количество имеющихся в нём составов административных правонарушений по сравнению с Административным кодексом РСФСР увеличилось почти в два раза.

Подведомственность дел об административных правонарушениях несовершеннолетних в новом КоАП РФ полностью отнесена к ведению КДН и ЗП. В связи с этим количество дел об административных правонарушениях несовершеннолетних, которые рассматривают комиссии, существенно увеличилось за счёт таких составов, которые до этого рассматривались органами внутренних дел или другими органами и должностными лицами (хулиганство, мелкое хищение и др.).

За этот же промежуток времени количество одарённых детей возросло более чем в 4 раза. В 2006-2007 учебном году в школах Ступинского района обучалось свыше 10 тысяч детей. Учащихся пятых – одиннадцатых классов (участников олимпиад и других форумов) около 7 тысяч, из них 699 – каждый десятый – являются победителями и призёрами международных, российских и областных олимпиад, соревнований, фестивалей и других детских форумов.

Таблица 1

Год	Дети, состоящие на учёте в КДН	Одаренные дети
1999	264	156
2000	252	262
2001	216	441
2002	185	498
2003	156	512
2004	154	521
2005	217	544
2006	195	699

Наиболее важными в настоящее время представляются виды деятельности, связанные с сохранением и укреплением здоровья, поскольку главной проблемой страны является высокая преждевременная

смертность ее населения. И именно здоровье населения – интегральный показатель успешности государственной политики.

Поэтому детей и подростков желательно приобщать, в первую очередь, к тем видам деятельности, которые связаны со здоровым образом жизни, а именно, физкультурно-оздоровительным и спортивно-массовым.

Особенно важно приобщить к регулярным занятиям физкультурой и спортом детей и подростков из социально-неблагополучных семей, ибо именно они в силу ряда объективных причин более подготовлены к высоким физическим нагрузкам. Регулярные занятия спортом позволяют детям «группы риска» адекватно расходовать свою агрессию, гиперактивность, повышенную и легкую возбудимость.

Таким образом, вовлеченность детей и подростков, особенно из социально-неблагополучных семей, в регулярные занятия физкультурой и спортом позволяет отвлечь их от противоправных действий, вести здоровый образ жизни, улучшить состояние своего здоровья. В табл. 2 – 5 приводятся некоторые результаты этой работы.

*Таблица 2  
Структура спортивно-массовой работы*

Год	Спортивные школы	Спортивные клубы	Виды спорта
1998	4	6	21
1999	5	12	23
2000	5	12	26
2001	5	13	31
2002	5	16	33
2003	5	19	37
2004	5	19	43
2005	6	19	44
2006	6	19	45

Из табл. 2 видно, что количество спортивных школ за период с 1998 г. по 2006 гг. выросло в 1,5 раза (с 4-х в 1998 г. до 6-ти в 2006 г.). За это же время количество спортивных клубов по различным видам спорта увеличилось более чем в 3 раза (с 6-ти в 1998 году до 19-ти в 2006 гг.). Рост числа спортивных школ и спортивных клубов привёл к увеличению более чем вдвое видов спорта, которыми занимаются несовершеннолетние жители Ступинского муниципального района (с 21 до 45), а также количеству детей и подростков, занимающихся в них на 15,4 % (табл. 3).

*Таблица 3  
Динамика роста количества детей и подростков, занимающихся в спортивных школах*

Год	Количество детей, занимающихся в спортивных школах
1998	2580
1999	2608
2000	2936
2001	2940
2002	2831
2003	3062
2004	3401
2005	3815
2006	3991

Как уже отмечалось, Совет по защите прав детей проводит мониторинг не только количественных, но и качественных параметров первичной профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Из табл. 4 следует, что за период с 1998 г. по 2006 г. количество юных спортсменов массовых разрядов выросло почти в 5 раз (с 378 до 2166), а спортсменов высоких разрядов – первого спортивно-го и кандидатов в мастера спорта – почти в 3 раза (с 12 до 35). В 1998 г. на территории района не было ни одного мастера спорта России, в 2006 г. их стало 5.

*Таблица 4  
Динамика роста числа спортсменов-разрядников*

Год	Спортсмены массовых разрядов	Спортсмены I разряда и кандидаты в мастера спорта	Мастера спорта России
1998	378	12	0
1999	434	19	1
2000	656	24	2
2001	689	27	2
2002	700	29	3
2003	1492	32	3
2004	1840	32	4
2005	2160	33	5
2006	2166	35	5

Данные табл. 5 характеризуют количество спортивных соревнований, которые проводятся на спортивных сооружениях района. О качестве проводимых соревнований свидетельствуют цифры ежегодно увеличивающихся спортивных мероприятий областного, российского и международного уровня, в которых активное участие принимают юные спортсмены Ступинского муниципального образования.

*Таблица 5  
Количество соревнований, проведенных на территории Ступинского района*

Год	Международные соревнования	Российские соревнования	Областные соревнования	Районные	Итого
2001	0	27	64	307	398
2002	2	36	67	309	415
2003	3	40	71	306	420
2004	3	41	75	303	422
2005	5	46	79	293	423
2006	6	48	80	295	429

Одним из важных результатов работы муниципальной системы профилактики следует считать увеличение количества приемных семей как одной из форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В целях развития данной формы устройства детей-сирот принято постановление главы района «Об организации работы с приемными семьями», разработаны Положение о приемной семье, план мероприятий с приемными семьями. В Ступинском районе за 2004-2006 гг. создано 38 приемных семей, в которых воспитываются 55 детей, оставшихся без попечения родителей. Продолжается активная работа по созданию новых приемных семей.



На содержание ребенка, находящегося в приемной семье, выплачиваются такие же средства, как и на опекаемого ребенка, а размер оплаты труда приемных родителей составляет в 2006 г. четыре минимальных размера оплаты труда: 4400 руб. каждому приемному родителю за каждого приемного ребенка. Кроме этого, за воспитание приемного ребенка, не достигшего 3-летнего возраста, ребенка с отклонениями в развитии, ребенка-инвалида, выплата увеличивается на 1,5 минимальных размера оплаты труда, при наличии двух или более оснований – на 2 минимальных размера оплаты труда. Также предусмотрена ежегодная материальная помощь приемной семье для организации отдыха в размере двух минимальных размеров оплаты труда на каждого приемного ребенка или компенсация расходов на приобретение путевок для совместного (родителей и детей) отдыха в размере 3-х минимальных размеров оплаты труда. Таким образом, если семья из двух человек (муж и жена) берет на воспитание приемного ребенка, она получает в месяц в среднем 14 тыс. руб.

В районе создано 34 учреждения социального обслуживания молодежи, в том числе 28 подростково-молодежных клубов (далее ПМК), 21 из которых функционируют в сельской местности. Для сравнения следует отметить, что на территории Московской области действуют 179 аналогичных учреждений, т.е. каждое пятое расположено в Ступинском муниципальном районе.

Ежегодно Совет по защите прав детей, в который входит и руководитель отдела по делам молодежи, проводит мониторинг количественных и качественных характеристик эффективности деятельности сферы молодежной политики в организации профилактической работы. Учитывается количество учреждений социального обслуживания подростков и молодежи, число кружков, секций и любительских формирований в них, а также общий охват несовершеннолетних в них.

На диаграмме 1 показана динамика создания сферы молодежной политики. В 1998 г. в районе действовало всего 16 ПМК, в 2006 г. число учреждений социального обслуживания молодежи стало 34 (увеличение более чем в 2 раза).

Диаграмма 1  
Динамика создания сферы молодежной политики

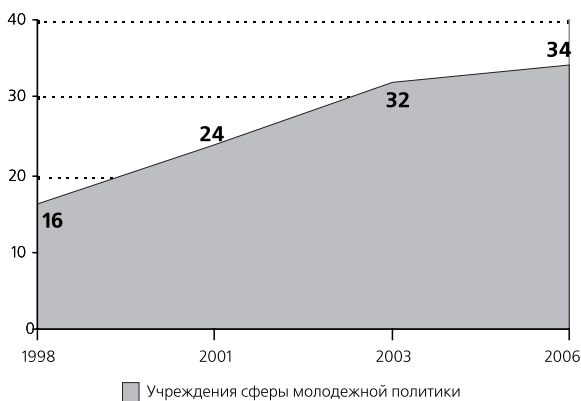


Диаграмма 2 характеризует рост числа различных любительских формирований в этих клубах. За 9 последних лет (1998-2006 гг.) их количество увеличилось почти в 3 раза и составило 136, а количество подростков и молодежи, их посещающих, с 6,7 тысяч в 1996 г. до 20,15 тысяч в 2006 г. (диаграмма 3).

Диаграмма 2  
Динамика создания кружков, секций, любительских формирований различной направленности

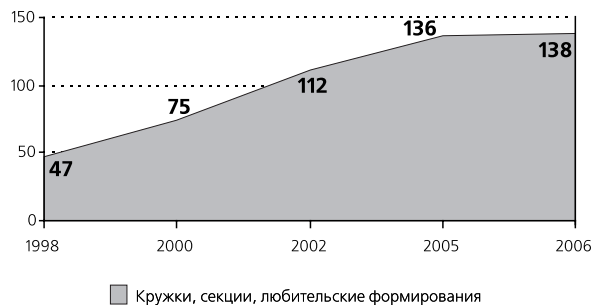
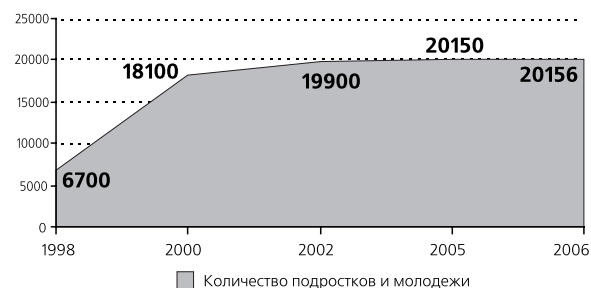


Диаграмма 3  
Организация подростков и молодежи досуговой деятельностью

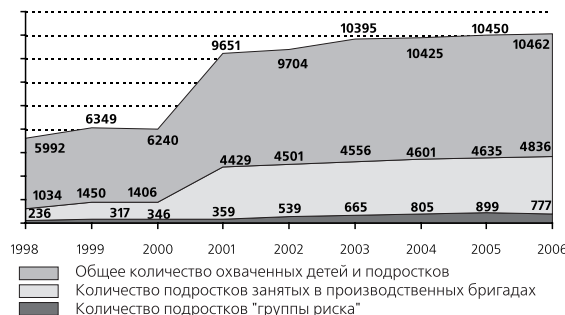


Очень важной формой целенаправленных профилактических воздействий является организация летней занятости детей и подростков.

Диаграмма 4 приводит данные, характеризующие различные виды организации досуговой и трудовой занятости детей и подростков в летний период. В результате четко спланированных и организованных оздоровительных кампаний в течение летних школьных каникул в период с 2001 г. по 2006 г. на территории муниципального образования несовершеннолетними не было совершено ни одного преступления.

Во многом такой показатель достигнут благодаря тому, что во всех видах организованного отдыха задействованы более 90% подростков «группы риска».

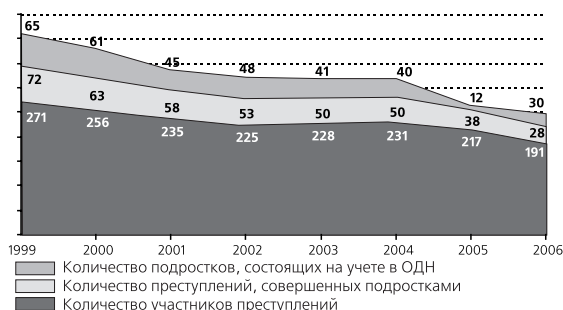
Диаграмма 4  
Организация летней занятости детей и подростков



Главная задача организации муниципальной системы профилактики состоит в сокращении детско-подростковых девиаций. Общая картина их устойчи-

вого снижения на территории Ступинского муниципального района показана на диаграмме 5.

*Диаграмма 5  
Состояние подростковой преступности  
в Ступинском районе в 1999-2006 гг.*



Количество подростков, состоящих на учёте в отделе по делам несовершеннолетних Ступинского Управления внутренних дел, за период с 1999 г. по 2006 г. сократилось на 30% (с 271 в 1999 г. до 191 в 2006 г.). За тот же период количество преступлений сократилось более чем в два с половиной раза (с 72 в 1999 г. до 28 в 2006 г.), а число участников преступлений уменьшилось более чем в 2 раза (с 65 в 1999 г. до 30 в 2006 г.).

## Приложение 5

Воспитательная работа с молодежью  
(Город Саянск Иркутской области)

В соответствии с приоритетами молодежной политики значительное внимание уделяется организации воспитательной работы с молодежью, в том числе духовно-нравственному, патриотическому и физическому воспитанию. В городе традиционно в феврале проводится месячник по военно-патриотическому воспитанию, во время которого проходят встречи с ветеранами. В феврале проведена городская военно-спортивная игра «Зарница». Команда города приняла участие в областной игре «Орлёнок» и заняла 5 место.

Действует дискуссионный клуб, участие в котором принимают школьники, студенты, трудящаяся молодежь. Так, в марте состоялось заседание по теме «Иркутский регион – вчера, сегодня, завтра. Решаем вместе!» Целью заседания стало формирование обоснованной позиции необходимости объединения Иркутской области и УБАО, разъяснение проведенного в апреле 2006 г. референдума. В качестве экспертов участвовали депутаты законодательного собрания Иркутской области, представители Школы гражданского общества г. Иркутска, СМИ. Участие приняло 100 молодых людей из числа голосующей молодежи города. Проведено заседание дискуссионного клуба по теме «Что такое патриотизм?» В работе клуба приняли участие депутат Законодательного собрания Иркутской области Воронова Т.Г. и начальник областного штаба ВОО «Молодая гвардия Единой России» Тен С.Ю.

Состоялось торжественное вручение уголков государственности в студенческие коллективы, в частности муниципальному колледжу экономики и уп-

равления, Саянскому медицинскому училищу, профессиональному лицее № 25.

В мае проведен городской праздник «Прощай, школа!», посвященный выпускникам школ города. Стало традиционным проведение таких городских праздников, как «Татьянин день» (январь), «День молодежи» (июнь), «Посвящение в студенты» (октябрь).

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

В 2006 г. при содействии депутатов законодательного Собрания Иркутской области состоялись выборы в Областной молодежный парламент. Выборы проходили в 3 этапа. При отделе по молодежной политике была создана общественная приемная. Было подано 13 заявок, во второй тур от города прошло 4 человека, а по итогам 3 тура в состав Областного Молодежного парламента вошли Лебедев Виктор – менеджер по продажам ОАО «Саянскхимпласт», Войткевич Александр – начальник энергослужбы ООО «Саянский бройлер».

В 2006 г. создана Молодежная Книга почета, в которую вносятся фамилии и имена молодых граждан города, наиболее отличившихся в различных областях: спорте, культуре, образовании, труде.

Молодежь города приняла активное участие в областном конкурсе-фестивале молодых избирателей «Будущее за молодежью!» Первый этап проходил на территории города, а затем команда приняла участие в областном конкурсе. Фестиваль проходил 28-30 июня 2007 г. В нем приняли участие молодежные команды из 18 городов и районов Иркутской области, всего около 100 человек в возрасте от 16 до 20 лет.

Победители определялись в трех номинациях: «Молодой политик», «Форма работы по повышению правовой культуры избирателей» и «Молодежный проект, реализуемый в муниципальном образовании». В номинации «Молодой политик» лучшей признана команда из Саянска, которая представила проект «Поколение NEXT», лозунг проекта – «Молодому городу – молодого мэра».

## Приложение 6

Молодёжные программы: дойти до каждого  
(Город Брянск Брянской области)

Существует два основных взгляда на то, чему следует отдавать приоритет в работе с молодежью: противодействию негативным явлениям или направлению её энергии в правильном направлении. Нет сомнений, что жизнь сложнее любых академических схем, поэтому нет и не может быть одного рецепта от всех проблем. Хорошо понимая это, в Брянске был подготовлен и запущен в работу целый пакет це-

левых программ: «Молодёжь», «Профилактика правонарушений несовершеннолетних», «Организация труда несовершеннолетних граждан в г. Брянске», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в г. Брянске».

Каждая из этих программ решает свои задачи, охватывая в совокупности едва ли не все увлечения и пристрастия молодого поколения брянцев. В рамках этой статьи даже простое перечисление всех форм и методов работы с молодёжью представляется довольно затруднительным, поэтому будет уместным назвать хотя бы основные направления этой деятельности, а также наиболее значимые молодёжные мероприятия, многие из которых давно уже стали традиционными. К их числу с полным правом можно отнести международный фестиваль студенческого творчества «Шумный балаган +», международный фестиваль школьных музеев «Пусть поколения помнят!», открытый фестиваль молодых семей «Стартует 7я», конкурс молодёжных инициатив «Шаг в будущее», лагерь волонтеров «Жизнь в твоих руках», конкурс социальной рекламы «Новое поколение», фестиваль молодёжи г. Брянска, программа «Молодёжное лето» и т.д.

Я вполне сознательно опустил целый комплекс действий, направленных на сдерживание негативных тенденций в молодёжной среде. Во-первых, они достаточно известны, во-вторых, бороться с этими тенденциями тоже можно по-разному: либо путём запретов и убеждениями (что нравится далеко не всем), либо открывая перед молодыми людьми иной мир – яркий и увлекательный. А интересного в этом мире благодаря целенаправленной деятельности Брянского городского самоуправления действительно немало. Назовем только основные векторы этой работы:

- поддержка молодёжных общественных организаций, развитие лидерских навыков молодёжи, вовлечение молодых людей в общественную жизнь города (молодежный совет при главе городской администрации, общественное движение студентов г. Брянска «Молодое поколение», дружина охраны природы «Волк» и др.);
- воспитание уважения к истории и культуре нашего Отечества (городской поисковый отряд «Патриот», военно-патриотический клуб «Резерв», школьные музеи и т.д.);
- поддержка талантливой молодёжи, развитие художественного творчества и физической культуры (различные эстрадные и танцевальные коллективы, многочисленные спортивные соревнования, в том числе городской турнир по пейнтболу);
- развитие международного молодёжного сотрудничества (фестиваль содружества городов России, Украины и Белоруссии, ежегодный фестиваль «Славянское единство» на стыке границ трёх государств, участие в фестивале «Современник» в Приднестровской Республике и др.);
- повышение престижа семьи, поддержка молодых семей и т.д.

Вполне понятно, что столь обширный перечень мероприятий требует и соответствующего финансирования, ведь полагаться в этом вопросе исключительно на энтузиазм молодёжи было бы по меньшей мере недальновидно. Впрочем, по этому поводу в муниципалитете никогда не возникало разногласий – средства на молодёжные программы находились в

самые трудные времена. В целом в 2006 г. на реализацию всех перечисленных целевых программ было направлено в общей сложности 2,114 млн руб., в первом квартале нынешнего года – 457 тыс. руб.

Казалось бы, система отлажена, и на долю городской администрации остаётся только подготовка конкретных акций, их финансирование и контроль за исполнением намеченных планов. Однако нередко вместе с ощущением успеха приходит также понимание того, что кое-что можно сделать ещё лучше. Так и в данном случае – со временем стало понятно, что между реализацией отдельных молодёжных программ появляются некоторые зазоры. Тогда и было принято решение объединить все эти целевые программы в одну – «Молодое поколение г. Брянска», передав её исполнение в одни руки – вновь созданному комитету городской администрации по делам молодёжи, семьи, материнства и детства. Возможно, что в следующем году и содержание этой программы, и функции комитета не останутся неизменными. Причина этого проста и понятна – в нашей жизни постоянно происходят какие-то перемены, и органы муниципальной власти должны не просто чувствовать и понимать их, но и всегда находить адекватные ответы на вызовы времени. Именно к этому обязывают и полученные в последние годы органами местного самоуправления полномочия, и чувство ответственности перед своими согражданами и земляками.

## Приложение 7

Создание временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы  
(Город Глазов Удмуртской республики)

### Исходная ситуация

Уменьшение бюджетного финансирования на создание временных рабочих мест для несовершеннолетних в возрасте 14-17 лет в летние месяцы. Поиск новых форм работы с учреждениями и организациями города. Привлечение дополнительного финансирования. Создание дополнительных рабочих мест для подростков.

### Мероприятия в рамках реализации практики

1. Разработано Положение о конкурсе на лучшее предприятие по трудоустройству подростков и молодежи за счет собственных средств.
2. Утверждено постановлением главы администрации и напечатано в СМИ.
3. Проведены совещания с руководителями предприятий и начальниками отделов кадров, направление писем на предприятия, индивидуальным предпринимателям по приглашению к участию в конкурсе.
4. Разработана форма отчетности предприятия по созданию рабочих мест для несовершеннолетних, определены сроки сдачи отчетов.
5. Подведение итогов конкурса.
6. Информация об итогах конкурса печатается в СМИ.
7. Награждение победителей на городском активе.

### Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирования практики

В реализации данной практики участвовали:

- *сектор по делам молодежи управления культуры и молодежной политики* (разработка положения

- о конкурсе, участие в совещании по данному вопросу, участие в подведении итогов, подготовка документов на награждение);
- *комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав* (участие в обсуждении положения, подготовка бланков направлений на трудоустройство несовершеннолетних, участие в совещаниях, проводимых в период подготовки к летнему трудоустройству, проверка предприятий по исполнению законодательства об охране трудовых прав несовершеннолетних, участие в подведении итогов);
- *Глазовский филиал республиканской молодежной биржи* (участие в разработке положения, работа с предприятиями города по участию в конкурсе, участие в совещаниях с руководителями предприятий, разработка форм трудового договора, выдача направлений несовершеннолетним, сбор информации от предприятий, подготовка сводной таблицы по итогам конкурса и сметы для награждения победителей, участие в подведении итогов);
- *служба занятости населения г. Глазова* (участие в подведении итогов конкурса, работа с предприятиями города, доленое финансирование рабочих мест для подростков);
- *предприятия города, индивидуальные предприниматели* (подача заявок на участие в конкурсе, создание рабочих мест для несовершеннолетних, выделение денежных средств на оплату труда, оформление трудовых договоров, предоставление информации об участии в конкурсе);
- *администрация города* (выделение денежных средств для награждения победителей конкурса и награждение на активе города).

#### **Условия успешного внедрения практики**

Скоординированность действий всех участников проекта, заинтересованность самих предприятий в дополнительной рабочей силе на период отпусков работников предприятий, желание подростков работать в летнее время.

#### **Проблемы внедрения практики и пути их решения**

Трудности – заинтересовать предприятия в участии в конкурсе на первоначальном этапе.

Пути решения – поощрение руководителей и начальников отделов кадров за участие в конкурсе. Публикация итогов конкурса в СМИ.

#### **Затраты на внедрение практики**

Ежегодно на поощрение победителей выделяется 5 тыс. руб. из местного бюджета, 1 тыс. руб. – расходы на изготовление бланков направлений, канцелярские товары, приобретение грамот и благодарственных писем.

#### **Полученные результаты**

Создание дополнительных рабочих мест для несовершеннолетних, привлечение дополнительных финансов для летнего трудоустройства подростков. В период трудоустройства несовершеннолетние знакомятся с производством, получают первичные профессиональные навыки. Уменьшение количества свободного времени в период каникул, снижение подростковой преступности и правонарушений в летние месяцы.

#### **Принятые нормативно-правовые документы**

- Постановление главы администрации города «Об организации летнего труда, отдыха и оздоровления детей и подростков в г. Глазове»;

- Положение о конкурсе на лучшее предприятие по трудоустройству подростков и молодежи за счет собственных средств.

## **Приложение 8**

Кадровый потенциал – залог эффективного управления муниципальным хозяйством (Город Хабаровск Хабаровского края)

Эффективное управление муниципальным хозяйством – одна из важнейших задач, стоящих перед органами местного самоуправления. Качественное решение вопросов местного значения напрямую зависит от кадрового потенциала органов местного самоуправления.

**Общие сведения об образовательном уровне муниципальных служащих в администрации г. Хабаровска по состоянию на 1 января 2007 г.:**

**Всего:** 1482 человека.

**Состав работников по уровню образования:**

- *высшее образование:* 1413 человек,
- *среднее специальное образование:* 63 человека,
- *среднее образование:* 6 человек,
- *имеют ученую степень:* 6 человек (из них 5 – кандидаты наук, 1 – доктор наук).

**Имеют высшее образование по специальности «муниципальное управление»:** 161 человек.

**Обучаются в Дальневосточной академии государственной службы:** 52 человека.

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

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

Для изучения положительного опыта в решении вопросов местного значения в других муниципальных образованиях администрации г. Хабаровска направляет сотрудников в служебные командировки и организует их стажировки.

В целях совершенствования работы по подбору, расстановке кадров и подготовке руководителей и специалистов, формирования подготовленного к управлению кадрового состава управлением кадров и муниципальной службы ведется работа по формированию и ведению реестра резерва кадров на замещение должностей муниципальной службы.

Использование кадрового резерва позволяет вести планомерную работу, своевременно удовлетворять потребность в кадрах муниципальных служащих и сократить период их адаптации при назначении на вышестоящие должности, создать условия для профессионального роста кандидатов на выдвижение с учетом объективной оценки профессионально-деловых и личностных качеств кандидатов, результатов их служебной (трудовой) деятельности, творческого исполнения ими должностных обязанностей.

Лица, включенные в резерв на замещение должностей муниципальной службы, при прочих равных условиях с другими претендентами обладают преимущественным правом замещения должностей муниципальной службы.

Несмотря на меры, которые администрация г. Хабаровска предпринимает для поддержания высокого уровня квалификации муниципальных служащих, наблюдается отток кадров преимущественно в органы государственной власти Хабаровского края. Одной из главных причин текучести кадров является нестабильность системы оплаты труда муниципальных служащих.

К примеру, в связи с принятием Закона Хабаровского края от 21.11.2005 № 309 «О предельных нормах размеров оплаты труда...» 437 муниципальным служащим осуществлялась доплата разницы денежного содержания, так как их размеры денежного содержания оказались ниже размеров установленных на день вступления в силу вышеуказанного закона.

Индексация должностных окладов муниципальных служащих, проводимая в соответствии с распоряжением губернатора Хабаровского края от 09.04.2007 № 173-р «Об индексации должностных окладов лиц, замещающих государственные должности Хабаровского края» и от 09.04.2007 № 175-р «Об индексации месячных окладов лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Хабаровского края, на основании соответствующего распоряжения мэра города от 19.04.2007 № 1457-р, фактически не увеличила сумму денежного содержания муниципальных служащих, получающих доплату разницы.

В связи со вступлением в силу Федерального закона РФ от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», в котором не предусмотрены квалификационные разряды муниципальных служащих, в соответствии с законом Хабаровского края «О муниципальной службе в Хабаровском крае», разрабатываемым в Законодательной Думе Хабаровского края, 897 муниципальным служащим, имеющим квалификационные разряды, будет выплачиваться доплата разницы в денежном содержании, установленном до вступления в силу краевого закона. Таким образом, муниципальным служащим с 1 января 2006 г. не повышается фактическая заработная плата, что влияет на рост текучести кадров. С другой стороны, в связи с невысоким уровнем заработной платы при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной

службы отмечается низкий уровень квалификации претендентов на вакантные должности или полное отсутствие кандидатов, вследствие чего длительное время не укомплектованы штатные должности муниципальной службы.

Таким образом, привлечение на муниципальную службу высококвалифицированных специалистов и сохранение имеющегося кадрового состава муниципальных служащих возможно только при реализации принципов стабильности в системе оплаты труда, соблюдении социальных и трудовых гарантий муниципальных служащих, правовой защищенности муниципальных служащих.

## Приложение 9

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Город Братск Иркутской области)

Местное самоуправление является тем звеном государственной власти, которое наиболее приближено к населению и от эффективности работы которого зависит, в конечном счете, вся система государственной власти. Выполнение вопросов местного значения тесно вплетено в общую канву экономической и социальной жизни страны в целом.

Братск сегодня – это муниципальное образование, представляющее собой динамично развивающуюся открытую систему – социокультурный центр с развитой инженерной, транспортной и деловой инфраструктурой, центр притяжения для других территорий, расположенных в сфере его влияния.

Потенциал города с населением около 255 тыс. человек обеспечивается устойчивой работой крупных предприятий промышленного производства, а также субъектов среднего и малого бизнеса.

На долю города в Российской Федерации приходится свыше 14 % выпуска электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектростанциями, 26 % первичного алюминия, 21 % целлюлозы товарной, 7 % древесноволокнистых плит, 6 % клееной фанеры. Продукция братских предприятий экспортируется во многие страны мира.

Инвестиционный климат в г. Братске относительно благоприятный. Объем капитальных вложений в 2006 г. составил 2,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2005 годом на 43 %.

Среднедушевые денежные доходы населения г. Братска в 2006 г. составили 6 782 руб. в месяц, среднемесячная заработная плата на крупных и средних предприятиях – 12 035 руб. По ряду социальных показателей – уровню рождаемости, смертности, безработицы, росту денежных доходов населения в последние годы наметились позитивные тенденции.

С 2005 г. в городе успешно реализуется Программа реформирования муниципальных финансов, которая заняла первое место во Всероссийском конкурсе, проводимом Минфином России. В июле 2007 г. завершен 2 этап Программы.

Подведение итогов показало, что практическое применение инструментов управления муниципальными финансами, разработанных и внедренных в бюджетный процесс в рамках реализации Програм-

мы, существенно повысило роль бюджета как активного инструмента обеспечения социально-экономического развития города и повышения уровня жизни братчан.

Устойчивое развитие муниципального образования отметили эксперты международного агентства Standart&Poors, присваивая Братску, первому городу в Иркутской области и шестому в России, долгосрочный международный кредитный рейтинг «В-стабильный», который в марте 2007 г. пересмотрен на «В-позитивный».

Успешная реализация органами местного самоуправления своих полномочий зависит от того, насколько эффективно они будут использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы. Для этого органы местного самоуправления в рамках выбранных стратегических приоритетов должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора, а также социальной сферы муниципальных образований.

Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития муниципальных образований необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов и вся экономическая деятельность местных органов власти. Поэтому разработка комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований и их эффективная реализация является важнейшим условием устойчивого развития муниципальных образований.

В целях сохранения и приумножения конкурентных преимуществ города на региональном и международном рынках труда, администрацией города совместно со всем городским сообществом разработан проект Комплексной программы социально-экономического развития на 2008-2017 гг., которую планируется принять в сентябре текущего года.

Вместе с тем, г. Братск, как и многие другие муниципальные образования, испытывает дефицит финансовых ресурсов для формирования и реализации планов и программ социально-экономического развития, осуществления капитальных вложений и бюджетных инвестиций в развитие экономики и социальной сферы города.

Годовой бюджет города составляет около 3 млрд руб., из них 90 % – бюджет текущих расходов. Выполняя свои обязательства по предоставлению бюджетных услуг населению, муниципалитет не имеет возможности развития. Инвестиционная составляющая расходов бюджета г. Братска не меняется в течение нескольких последних лет и формируется практически по остаточному принципу. Среднесрочный финансовый план на 2007-2010 гг. подтверждает сложившуюся структуру расходов.

Среди наиболее значимых проблем, с которыми сталкиваются практически все муниципальные образования, в том числе и г. Братск, можно выделить следующие.

#### **1. Недостаток собственных финансовых ресурсов муниципальных образований.**

Проблемы формирования доходной части бюджетов муниципальных образований касаются практически всех аспектов, начиная от администрирования налогов, заканчивая самой системой налогообложения и межбюджетных отношений. Проведен-

ные в рамках реформирования налоговой системы на федеральном и областном уровнях налоговые преобразования способствовали значительным изменениям структуры доходов местных бюджетов, и не всегда в лучшую сторону.

Закрепленные на сегодняшний день за муниципалитетами доходы мало связаны с производственной деятельностью организаций, находящихся на территории города (прибыль, стоимость имущества, производство подакцизных товаров), что значительно снижает заинтересованность местных органов самоуправления в развитии собственной налоговой базы и экономики города в целом.

Законодательное регулирование земельных отношений как в сфере разграничения права собственности, так и в сфере налогообложения, приводит муниципальные образования к потере значительной части доходов местных бюджетов и делает их заведомо недостаточными для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления.

В целях обеспечения устойчивого развития муниципальных образований, сбалансированности реальных доходов и расходов местных бюджетов, необходимо:

- 1) внести изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы, предусматривающие:
  - установление постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от НДФЛ и регионального налога на имущество организаций в размере не менее 50 %, от налога на прибыль – не менее 5 %, от УСН и ЕНВД в размере 100%, как налогов, напрямую зависящих от состояния экономики муниципалитетов;
  - отнесение транспортного налога к местным налогам.

Это создаст реальные стимулы для муниципалитетов в обеспечении высоких темпов экономического развития, роста производства, будет способствовать привлечению инвестиций в экономику, значительно повысит заинтересованность местной власти в наращивании налогового потенциала.

- 2) пересмотреть нормы законодательства в части зачисления арендной платы за земли, расположенные в границах муниципальных образований, в местные бюджеты в размере 100%.

Арендная плата за земли и земельный налог в соответствии со ст. 65 Земельного кодекса РФ являются формами платы за использование земли на территории муниципального образования. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в соответствии с п. 10 ст. 3 Закона Российской Федерации «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Поэтому необходимо до разграничения государственной собственности на землю арендную плату за землю зачислять в бюджеты муниципальных образований в полном объеме, как и земельный налог.

Кроме того, разграничение государственной собственности на землю приводит к тому, что большая часть земель муниципальных образований становится собственностью Российской Федерации, следовательно, арендная плата за такие земельные участки полностью зачисляется в федеральный бюджет. А это, в первую очередь, земли крупных про-

мысленных предприятий, которые обеспечивали значительную долю земельных платежей в бюджеты городских округов (муниципальных районов). Так, за 2006-2007 гг. в муниципальном образовании г. Братска оформлены в федеральную собственность участки промышленных предприятий, земельные платежи по которым составляли более 300 млн руб. Это также невосполнимые потери бюджета города.

3) внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие, что объектом налогообложения земельным налогом признаются также земельные участки, которые включены в состав охранных, санитарно-защитных и иных зон с особыми условиями использования земель.

Изменения в налогообложении земли, вступившие в силу с 01.01.2006 в соответствии с главой 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ, повлекли значительное сокращение доходов местных бюджетов за счет исключения из налогообложения земельным налогом санитарно-защитных, охранных и иных зон промышленных предприятий – загрязнителей окружающей среды, а также предприятий, деятельность которых оказывает вредное воздействие на жизнь и здоровье людей. Выпадающие доходы бюджета составили 130 млн. руб. До настоящего времени данный вопрос законодательно так и не урегулирован.

**2. Отсутствие муниципальной статистики и информации о налоговой базе в разрезе отдельных налогоплательщиков, а также в разрезе отдельных видов доходов**

Муниципальные образования не располагают полными данными для оценки состояния своих территорий и прогноза их развития. Объем получаемой сегодня от Госстата информации недостаточен. Отсутствует статистическая информация о деятельности малого бизнеса. В результате органы Госстатистики получают данные методом «досчета», предприниматели без образования юридического лица вообще не учитываются, тогда как именно малый бизнес является основным налогоплательщиком в местные бюджеты. На создание муниципальной статистики у местных бюджетов средств недостаточно.

Это препятствует реализации полномочий органов местного самоуправления по разработке планов социально-экономического развития, бюджетному планированию.

В рамках реализации Постановления РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов», органы местного самоуправления получают от налоговых органов информацию о начисленных и уплаченных налогах, о суммах задолженности в целом по соответствующему виду дохода. Из-за наличия налоговой тайны, сведения о начисленных налогах и налоговой задолженности в разрезе налогоплательщиков налоговыми органами не предоставляются. Это ограничивает возможности органов местного самоуправления оперативно влиять на процесс формирования доходов бюджета, работать с недоимщиками, использовать оперативную информацию для планирования и оценки исполнения доходной части бюджета.

Для урегулирования данной проблемы необходимо в кратчайшие сроки принятие на федеральном уровне нормативных актов, гарантирующих обеспечение органов местного самоуправления информацией в необходимых объемах.

**3. Проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства**

Данная отрасль является важнейшей отраслью жизнеобеспечения любого муниципального образования. Наличие жилищного фонда, требующего проведения комплексного капитального ремонта, значительный износ инженерных коммуникаций, а также наличие ветхого и аварийного жилья, из которого необходимо осуществить переселение проживающих в нем граждан, требует значительных финансовых затрат.

В связи с этим необходимо:

- 1) с целью передачи придомовых территорий в общую долевую собственность граждан в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства предусмотреть в федеральном и областном бюджетах средства на расходы муниципальных образований по межеванию территорий. Так, городу Братску на эти цели необходимы средства в размере более 100 млн руб.;
- 2) ускорить разработку нормативной базы, регулирующей взаимоотношения в сфере содержания и обслуживания жилищного фонда при смене управляющих компаний;
- 3) внести поправки в проект Федерального закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части исключения фиксированного процента наличия ТСЖ в муниципальных образованиях – претендентах на получение финансовой поддержки за счет средств Фонда.

Одним из условий оказания материальной поддержки за счет средств Фонда на проведение капитального ремонта многоквартирных жилых домов является наличие товариществ собственников жилья не менее чем в 10 или 30% многоквартирных домов, расположенных на территории муниципального образования (в случае подачи заявки до 1 января 2009 г. и после 1 января 2009 г. соответственно).

Выбор способа управления в соответствии с требованием Жилищного кодекса РФ является прерогативой собственников жилых помещений. В настоящее время жители многоквартирных жилых домов предпочитают выбирать в качестве способа управления управляющие организации, а не товарищества собственников жилья. Это связано с наличием у управляющих организаций опыта и квалифицированных кадров в сфере ЖКХ. Органы местного самоуправления не имеют полномочий, позволяющих активно влиять на выбор способа управления в форме ТСЖ. Данное ограничение приведет к невозможности участия подавляющего большинства муниципальных образований в финансировании работ за счет Фонда;

- 4) разработать и принять долгосрочную федеральную целевую программу с привлечением средств субъектов и муниципалитетов для ремонта и замены ветхих и изношенных коммунальных сетей;
- 5) внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие возможность начисления налога на до-

бавленную стоимость «по оплате» для предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

С 1 января 2005 г. Налоговый кодекс РФ отменил практику начисления налога на добавленную стоимость «по оплате», обязав налогоплательщиков производить оплату НДС «по начислению». В условиях неполной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, даже при высоком уровне сбора платежей населения – 95-97 %, отвлекаются средства граждан, производящих оплату своевременно, на уплату НДС за недобросовестных плательщиков жилищно-коммунальных услуг. Данные средства управляющие организации могли бы направить на производство дополнительных работ по текущему ремонту многоквартирных жилых домов и благоустройству придомовых территорий;

- б) предусмотреть установление предельных индексов ФСТ на оплату населением жилищно-коммунальных услуг с учетом особенностей ценообразования в различных муниципальных образованиях.

В соответствии с реформированием жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, Жилищным кодексом РФ уровень платежей граждан должен составлять 100% от расходов на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Однако во многих муниципальных образованиях уровень платежей граждан составляет менее 100% от затрат. Установление ФСТ России и субъектами одинаковых предельных индексов для предприятий и населения приводит к невозможности приведения платежей населения к 100%-ному уровню платежей за оказанные жилищно-коммунальные услуги и обязывает муниципалитеты производить расходы на возмещение разницы в тарифах.

**4 Низкие темпы индивидуального жилищного строительства.** Сегодня объем ввода жилья в Братске составляет около 20,3 тыс. кв. м жилья, сократившись за последние десять-пятнадцать лет более чем в 10 раз. Такое положение дел отрицательно влияет как на демографическую ситуацию в городе, так и на решение вопросов обеспечения города высококвалифицированными кадрами.

В настоящее время вопросу строительства жилья администрация города уделяет особое внимание. Ведется активная работа по привлечению инвесторов в жилищное строительство, развивается ипотечное кредитование. Объем выданных ипотечных кредитов только за последний год увеличился на 63%.

Основная проблема, связанная с дальнейшим развитием индивидуального жилищного строительства в городе – инженерное обустройство коттеджной застройки. В среднем обеспеченность индивидуального жилищного строительства инженерной инфраструктурой составляет менее 5 %. Ориентировочные затраты на инженерное обустройство всех поселков коттеджной застройки города составляют более 7 млрд руб., поэтому решение данной проблемы только за счет средств бюджета города нереально.

Эта проблема может быть решена только на федеральном уровне путем включения в федеральный бюджет соответствующих средств на софинансирование расходов местных бюджетов.

**5. Несовершенство федерального законодательства об автономных учреждениях.** Федеральный закон «Об автономных учреждениях» предусматривает принятие еще нескольких нормативных актов на

федеральном уровне, без которых его применение практически невозможно. В связи с этим необходимо ускорить утверждение:

- 1) перечня особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества, передаваемого собственником для осуществления деятельности автономного учреждения;
- 2) условий и порядка закрепления за автономными учреждениями объектов культурного наследия, культурных ценностей, природных ресурсов, необходимых для выполнения автономными учреждениями своих уставных функций;
- 3) порядка, устанавливающего публикацию отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества.

*Положительное решение обозначенных проблем, которые неоднократно обсуждались и продолжают обсуждаться на всех уровнях государственной власти, позволило бы обеспечить последовательное и непрерывное развитие экономики и отраслей жизнеобеспечения муниципальных образований, реально повысить уровень жизни населения, степень удовлетворенности жизненными благами, гарантированными государством и органами местного самоуправления как ветви власти, наиболее приближенной к гражданам.*

## Приложение 10

Народная экспертиза  
местного самоуправления

29-30 июня 2007 г. в селе Галкинское Камышловского района Свердловской области прошли Народные слушания «Новое село – новая цивилизация».

На основе обсуждения проблем развития местного самоуправления (далее МСУ) на сельских территориях России участниками Народных слушаний сформулированы следующие выводы и рекомендации:

1. Итоги народных слушаний свидетельствуют о необходимости существенной активизации деятельности и объединения усилий науки и органов государственного управления в области формирования в России баланса власти по вертикали путем построения дееспособной системы МСУ с целью создания гражданского общества и социально-экономического развития территорий и страны в целом. Мировой опыт свидетельствует, что без наличия организационно и финансово самостоятельной системы МСУ выход из системного кризиса, в котором оказалась Россия, практически невозможен. Из чего следует, что будущее России зависит от развития МСУ. Это налагает на органы государственной власти всю полноту ответственности за создание в стране самостоятельных органов МСУ в соответствии со ст. 12 Конституции РФ и Европейской Хартии МСУ, ратифицированной Россией в 1996 г.
2. Эффективность МСУ связана с тем, что его развитие способствует увеличению суммы ответственности и суммы созидательных инициатив в обществе, росту прозрачности деятельности органов власти и экономики.
3. Кризисные явления, усилившиеся в России с началом текущих реформ, особенно остро проявились в сельской местности, где проживает 39 млн человек, или 27% населения страны. Средняя про-



должительность жизни мужчин на селе опустилась ниже пенсионного возраста и составляет 57 лет. Крайне низкими на селе продолжительное время остаются также показатели занятости и доходов: безработица, как правило, не ниже 25-35 %, в ряде регионов ЮФО она достигает 70 % и более; не менее 70 % населения имеет доходы ниже прожиточного минимума, то есть живет в нищете. Недооценка катастрофичности положения сельского населения, лишенного социальных гарантий, и отсутствие перспектив может привести к социальному взрыву. В связи с этим проблема развития местного самоуправления в сельском социуме требует незамедлительного решения.

4. Уровень развития МСУ является главным показателем степени демократизации общественно-экономической жизни в стране. Развал СССР, во многом, стал следствием нежелания и неспособности его руководства осуществить демонополизацию власти и ресурсов, то есть создать условия для развития МСУ, формирования многоукладной экономики. Анализ показывает, что ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 также не наделил органы МСУ поселений реальными полномочиями, в связи с чем его ввод в действие не обеспечил позитивные сдвиги в решении проблем социально-экономического развития сельских территорий. Таким образом, нынешним руководством России не учтены уроки СССР, не созданы предпосылки для выхода страны из глубокого кризиса.
5. В основе низкого уровня развития МСУ в России лежат субъективные факторы: стремление федеральных, региональных и районных органов власти к централизации власти и ресурсов. Препятствуя развитию МСУ в угоду ведомственным и личным интересам, органы власти фактически препятствуют развитию территорий и России в целом. Следовательно, проблема развития МСУ в России из политической и социально-экономической все больше превращается в морально-этическую. В стране, претендующей на важную роль в мировой экономике и политике в XXI веке, подобное поведение властей, прежде всего федеральных, является не только нецелесообразным и неадекватным, но и неприличным.
6. Доводы противников развития МСУ в России ничем не обоснованы, в том числе такие как «народ не созрел», «начнутся массовые хищения», «на селе нет кадров», «денег на всех не хватает». Так, граждане России относятся к числу наиболее образованных в мире, а местные власти, как подконтрольные населению, во всех странах являются наименее коррумпированными. По обеспеченности кадрами Москва занимает лидирующее место в стране, однако по данным Госкомстата России по уровню развития МСУ столица находится на последнем месте среди субъектов федерации. В целом, исследования показывают, что финансовые возможности российского общества, главным образом, сужены из-за чрезмерной централизации власти и ресурсов. Таким образом, стремясь сохранить монополию на власть и ресурсы, противники развития в России демократии идут на откровенный подлог, осознанно путая причину со следствием.

7. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является создание приемлемых условий функционирования для хозяйствующих субъектов, прежде всего, сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств как основы сельской экономики. В этом вопросе необходимо учитывать, что механизм государственного управления аграрным сектором (как и любой иной отраслью) должен обеспечивать «выживание руководителей предприятий средних способностей». Правила игры, рассчитанные на выживание лишь предприятий, возглавляемых талантливыми руководителями (их доля, как правило, не превышает 8 – 12%), неминуемо приводят к кризису. Одной из мер, направленных на стабилизацию экономики аграрного сектора, является закупка государством у сельхозпредприятий и КФХ по гарантированным ценам не менее 50% зерна (сейчас – не более 5 %). При обеспечении перечисленных условий не менее 85-90% сельскохозяйственных предприятий и КФХ в России будут работать эффективно. Тогда в неэффективной работе остальных 10-15% окажутся виновными сами руководители хозяйств. В России же складывается прямо противоположная картина, т. е. подавляющее большинство хозяйств фактически является банкротами. В этом случае, как показывает мировой опыт, главная причина кризиса в аграрном секторе заключается в несоответствии системы государственного управления АПК элементарным требованиям рыночной экономики.
8. За годы реформ в России угрожающие масштабы приобрели процессы преднамеренного банкротства и ликвидации сельхозпредприятий. В связи с этим необходимо рекомендовать органам государственной власти, в том числе прокуратуре и арбитражному суду, усилить контроль за переделом собственности на селе. Государство обязано защитить имущественные права россиян, ведущих хозяйство на земле. Без этого возрождение российского крестьянства не состоится. Одной из мер по защите прав селян должно стать выявление и расторжение неправомερных сделок, привлечение к ответственности лиц, допустивших факты преднамеренного банкротства и захвата имущества сельхозпредприятий и других объектов собственности. В целом, банкротство сельскохозяйственных предприятий, ведущее к ликвидации хозяйств и массовой безработице, необходимо запретить.
9. Важным условием развития МСУ и сельских территорий является содействие развитию потребительской кооперации. Для решения этой задачи органам государственной власти необходимо обеспечить соответствующую административную, правовую, информационную, ресурсную и иную поддержку населения. При этом необходимо учитывать, что наличие дееспособного МСУ является одним из главных факторов развития кооперации и защиты прав собственности на селе.
10. Аграрно-экономической науке, в тесном сотрудничестве с органами власти, необходимо разработать и ввести в широкую практику механизмы взаимодействия органов МСУ с хозяйствующими на территории субъектами. Эффективность такого взаимодействия будет достаточно высокой при условии создания единой системы кооперации,

включающей различные виды кооперативов и охватывающей поселения и муниципальный район. Для практической проверки рекомендуемой системы целесообразно осуществить ее экспериментальную апробацию на сельских территориях с различной финансовой обеспеченностью: депрессивных, со средними условиями, с хорошей и высокой степенью развития.

11. При подготовке к вводу в действие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 в некоторых регионах допущено неоправданное укрупнение муниципальных образований, а в ряде случаев – перевод сельских поселений в состав городских, что не отвечает интересам большинства селян. В целом, названные меры привели к усилению централизации власти и ресурсов, снижению управляемости сельских территорий, препятствуют их социально-экономическому развитию, сохранению сельского уклада, являющегося неотъемлемой составляющей жизнедеятельности любого общества, создают дополнительные трудности для жителей села. Эти и другие подобные действия властей приводят к нагнетанию социальной напряженности, в том числе к межэтническим конфликтам, что недопустимо. Россия, как никогда прежде, нуждается в социально-экономической и политической стабильности. Следует отметить, что сам закон о МСУ не требует осуществления подобного укрупнения муниципальных территорий. Учитывая все это, органам государственной власти следует принять действенные меры по выявлению и устранению подобных перекосов.
12. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131 привел к тому, что делегированные сверху (органами государственного управления) полномочия в значительной мере преобладают над собственными полномочиями органов самоуправления сельских поселений. В результате имеет место явное несоответствие между вопросами местного значения, закрепленными за сельскими администрациями, и их полномочиями. Подобное нарушение одного из основных принципов формирования систем управления ведет к путанице, снижению эффективности работы органов власти на всех уровнях. Для устранения отмеченного недостатка необходимо: закрепление за органами местной власти преимущественно функций, связанных с решением местных вопросов, а не делегированных; разработка и реализация на практике механизма, обеспечивающего укрепление финансовой базы органов МСУ сельских поселений. Кроме того, необходимо учесть, что система государственного управления должна «просматривать все снизу доверху». Поэтому обрыв данной системы на уровне региона, как это предусмотрено ФЗ № 131, нецелесообразен. Тем более, что районное звено выполняет функции государственного управления. Все это свидетельствует о том, что включение районного звена в состав МСУ, ничем не обосновано. Учитывая данные обстоятельства, районную администрацию рекомендуется вернуть в систему государственного управления. Это усилит вертикаль государственной власти, создаст условия для развития МСУ.
13. Основным недостатком ФЗ № 131 является то, что в нем не заложен потенциал развития: емкость

местных налогов слишком мала; закон порождает иждивенчество органов МСУ (бюджеты не зависят от эффективности их работы), не направлен на реализацию созидательного потенциала населения и развитие территорий. Вызвано это тем, что данный закон усиливает централизацию власти и ресурсов, предполагает «дележку сверху небольшого бюджетного пирога», тем самым сужает экономическую базу всех уровней управления. Как следствие, институты власти в России остаются слабыми и неэффективными.

14. Модель МСУ, разработанная «Уральской народной ассамблеей», базируется на качественно иной идеологической основе с учетом перечисленных требований. Она основана на передовом отечественном и зарубежном опыте, обладает большим потенциалом развития, ориентирована на объединение интересов всех уровней управления, укрепление системы власти, преумножение богатств территорий и страны в целом. Суть данной модели заключается в создании системы МСУ на основе территориального хозрасчета и, тем самым, объединении вектора интересов всех уровней управления, включая федеральный. Имеются основания полагать: развитие МСУ на базе хозрасчета позволит эффективно решить одну из наиболее сложных проблем современной России – реформирование ЖКХ, не усиливая социальную напряженность; в регионе, перешедшем на рекомендуемую модель МСУ, за 3-5 лет могут заметно увеличиться поступления в бюджеты всех уровней, произойти существенные позитивные сдвиги в области социально-экономического развития.
15. В связи с тем, что наличие дееспособных органов местного самоуправления является основным условием устойчивого развития сельских территорий, организационная и финансовая самостоятельность данных органов должна быть закреплена в законодательном порядке. Соблюдение данного условия требует демократизации межбюджетных отношений, которая является составной частью процесса демонополизации власти и собственности. Как показывает опыт земств в России и передовая зарубежная практика, оптимизацию межбюджетных отношений необходимо осуществить с учетом следующих требований: доля бюджетов поселений в консолидированном бюджете России должна составлять 20% (сейчас она, даже с учетом бюджетов муниципальных районов, не более 10,4%); доля собственных доходов в доходах поселений должна составлять 75% (сейчас она равна 5-7%); вся налоговая масса, формируемая на территории сельского поселения, должна распределяться между поселением, районом, регионом и федеральным центром соответственно в следующей пропорции: 60%, 20%, 10%, 10% (для городских поселений, видимо, будет целесообразна иная схема распределения налоговой массы). При этом органам местного самоуправления должно быть предоставлено право на использование собственных доходов преимущественно на реализацию программ развития территорий.
16. Модель МСУ, рекомендуемая Уральской Народной Ассамблеей, базируется на указанных положениях. Она предполагает, что все физические и юридические лица, зарабатывающие на территории сельского поселения (в том числе сель-

хозпредприятия, КФХ, предприятия торговли, системы РАО «ЕЭС», Газпрома, а также их работники и т.д.), основную часть налогов будут отдавать в бюджет сельской администрации. Это создаст условия не только для развития сельских территорий, но и гармонизации интересов населения, бизнеса и государства.

17. Важно отметить, что доходы бюджетов, формируемые на территории сельских поселений, незначительны – составляют всего 1,6% консолидированного бюджета страны. Поэтому изменение схемы их перераспределения не будет болезненным для бюджета России. Тем более, что затраты на реализацию модели быстро окупятся, дадут дополнительный эффект. Зато решит много проблем у селян у органов власти всех уровней, так как почти треть населения почти сразу почувствует улучшение социально-экономической ситуации. В результате, в село охотнее пойдут молодые квалифицированные кадры и инвестиции, снизятся миграционная нагрузка на города.
18. Формирование МСУ на базе территориального хозрасчета делает возможным и целесообразным упрощение налоговой системы. Суть рекомендаций в данной области состоит в замене трех налогов (НДС, налога на прибыль организаций, налогов на совокупный доход, включая единый сельхозналог, на которые приходится примерно треть доходов консолидированного бюджета России) на налог на доходы. Данный налог предполагает отчисление определенного процента от выручки за реализацию продукции, услуг, имущества и имущественных прав. Для большинства организаций, зарабатывающих на селе, ставка по данному налогу будет в пределах 5-10%, что вполне приемлемо (при сохранении существующей массы доходов консолидированного бюджета страны, формируемой заменяемыми налогами).
19. Органы МСУ должны нести ответственность за все, что происходит на территории. Поэтому в перечне функций органов МСУ (в дополнение к тем, которые предусмотрены в ФЗ № 131) необходимо предусмотреть такие виды деятельности, как содействие развитию предпринимательства (соответствующее изменение, внесенное в ФЗ № 131, недостаточно), содействие росту занятости и доходов населения, оказание нотариальных услуг, первичная регистрация земли, жилья, транспортных средств. В целом, перераспределение функций между сельской и районной администрациями следует проводить в направлении повышения роли первой. О потенциале органов МСУ в области содействия росту занятости и доходов населения говорят следующие результаты исследований: путем формирования муниципальных предприятий и содействия разного рода малым предпринимательским структурам сельские администрации могут создать примерно 150-240 тыс. рабочих мест (в среднем по 6-10 рабочих мест на одну сельскую администрацию). В свою очередь, наличие подобных структур способствует росту деловой активности и доходов значительной части населения, развитию предпринимательства и снижению социальной напряженности на селе. Однако данные резервы повышения занятости и доходов сельского населения могут быть ис-

пользованы в должной мере при наличии у МСУ необходимой финансовой базы.

20. Для усиления контроля со стороны населения и повышения эффективности работы органов местной власти в законе о МСУ целесообразно предусмотреть главы «Оценка деятельности органов МСУ», а также «Стандарты прозрачности работы органов МСУ».
21. Предусмотренный в ФЗ № 131 механизм выравнивания бюджетов сельских поселений также нуждается в совершенствовании: он сложный, способствует сохранению и даже усилению централизации власти и ресурсов на уровне региона: часть доходов сельского поселения, превышающая установленный норматив («коэффициент отрицательного трансферта»), должна быть перечислена в региональный фонд выравнивания. Данный механизм целесообразно заменить на более простой и логичный, предполагающий перечисление сверхнормативного дохода в районный фонд выравнивания.
22. Органам государственного управления необходимо создать единые для всей России социальные стандарты, наличие которых будет способствовать более эффективному решению экономических и социальных проблем. В целях контроля соблюдения данных стандартов и оценки состояния и деятельности органов МСУ, решения ряда иных задач, связанных с развитием сельских территорий, органам государственной власти рекомендуется организовать систематический и периодический сбор необходимой информации (наладить сбор статистических данных, проводить мониторинги).
23. Органы государственной власти должны обеспечить активизацию научных исследований, направленных на развитие МСУ в России. Эти исследования, наряду с совершенствованием конструкции и укреплением экономической базы местного самоуправления, должны предусмотреть разработку рекомендаций по повышению эффективности органов местного самоуправления, включая информационное обеспечение, планирование, организацию и контроль деятельности; оценку и повышение прозрачности деятельности; методы работы с населением и общественными организациями, взаимодействие с другими органами власти и хозяйствующими объектами; техническое оснащение и автоматизацию труда персонала.
24. Социально-экономическое развитие сельских территорий зависит не только от степени оптимизации межбюджетных отношений, но, в значительной мере, и от совершенства конструкции системы местного самоуправления. Как показывает передовой зарубежный опыт, а также исследования российских ученых, одним из основных требований к ней является наличие самостоятельной и целостной системы местного самоуправления, включающей все уровни управления: поселенческий, районный, региональный и федеральный (в виде отдельного федерального министерства, комитета или иного органа по вопросам местного самоуправления). Пока такой системы в России нет, однако острота социально-экономического кризиса на селе свидетельствует о необходимости ее создания в ближайшей перспективе.
25. В целом, развитие МСУ будет способствовать превращению России из сырьевого придатка в ве-

ликую аграрно-промышленную державу. Поэтому федеральным и региональным органам государственного управления необходимо создать условия для проведения экспериментальной проверки в одном из регионов России (возможно, из числа наиболее депрессивных) модели местного самоуправления, разработанной Уральской Народной Ассамблеей.

## Приложение 11

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Катангский муниципальный район  
Иркутской области)

Катангский муниципальный район Иркутской области является единственным районном Крайнего Севера в Иркутской области, занимает территорию в 139 тыс. кв. км, на которой проживает всего 4511 человек, в 15 населенных пунктах.

Экономическая инфраструктура в районе слабо развита, нет автомобильных, железных дорог, нет элементарной связи между населенными пунктами.

Очень высокий уровень безработицы, в разное время года колеблется от 8 до 14 %. Собственные доходы муниципалитета составляют всего 20 млн руб. (9%), остальное в виде субсидий, субвенций и дотаций поступает из областного бюджета. (Дефицит бюджета составляет 52,7% вместо допустимого БК РФ – 10 %.)

Еще хуже обстоят дела с бюджетами в 4 сельских поселениях, где слово «бюджет» выглядит как кощунство над теми 3-4 строками, которые в нем прописаны, так как на остальные строки средств нет, а полномочия выполнять надо. В связи с принятием бюджетов с прельщающим дефицитом прокуратура района в судебном порядке заставила пересмотреть цифры бюджета поселений и привести в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Напрашивается вопрос, что мы хотим получить от работы органов местного самоуправления, если в их бюджетах не хватает средств даже на выплату заработной платы, не говоря уже о финансировании других полномочий, куда эти средства не закладываются вообще?

Существующие методики расчета бюджетных обязательств ведутся от численности населения, без учета площади поселений, что весьма немаловажно для северных территорий с незначительной численностью населения, проживающего на обширных территориях, в населенных пунктах, удаленных друг от друга на сотни километров. Ведь эти малонаселенные места тоже необходимо обустроить.

Абсолютно не урегулированы межбюджетные отношения в области обеспечения тепловой, электрической энергией, водой, снабжения топливом и нефтепродуктами для выработки тепла и электроэнергии на муниципальных котельных и дизельных электростанциях, на которые расчет отпуска дизельного топлива и других нефтепродуктов идет только по потребителям социальной сферы, а населению без учета «потребителей», финансируемых за счет средств областного и федерального бюджетов. Так же от этих бюджетов не предусмотрено возмещение разницы между себестоимостью и стоимостью на отпускае-

мую энергию, и это ложится на расходы местного бюджета.

Большие затруднения для муниципалитетов вызывает выполнение требований контролирующих федеральных структур, особенно в области пожарной безопасности, так как нет ни средств, ни соответствующей материальной базы.

Единственный выход из создавшегося положения видим в том, чтобы полномочия органам местного самоуправления передавались вместе с финансовыми средствами на их выполнение, для этого необходимо пересмотреть налоговые отчисления в местные бюджеты, особенно за пользование недрами. В противном случае установить коэффициенты (дефляторы) выравнивания бюджетов органов местного самоуправления до установленных Федерацией стандартов.

## Приложение 12

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Город Красноярск Красноярского края)

### Общая характеристика г. Красноярска

Красноярск – административный центр Красноярского края. Основан в 1628 г. Численность населения города составляет 912 тыс. человек и продолжает увеличиваться.

Интенсивное развитие Красноярска началось с постройки в 1735-1741 гг. Московского тракта (Ачинск – Красноярск – Канск). Сегодня город является крупным транспортным узлом – через него проходят три важнейшие транспортные магистрали: Транссибирская железная дорога, автомобильная дорога федерального значения и река Енисей.

В 2001, 2006 гг. Красноярск получил награду Всероссийского конкурса экономического развития России «Золотой рубль» (в номинации «Лучший город РФ по экономическим показателям развития»).

Стратегические приоритеты города обозначены в программе социально-экономического развития Красноярска до 2010 г. Кроме этого, реализуется стартовая версия программы позиционирования г. Красноярска в городском сообществе, Красноярском крае, стране, мире: «Красноярск – город инноваций, партнерства и согласия».

На территории города находится более 17 тысяч предприятий, организаций, учреждений, в том числе 124 промышленных предприятия. В расчете на одного жителя Красноярск занимает ведущие позиции в Сибири по объему промышленного производства. Наряду с традиционными производственными секторами: металлургией, энергетикой машиностроением – всё более активно начинает развиваться новое производство. По результатам исследования «Оценка инновационного потенциала г. Красноярска», проведенного в 2006 г., наиболее технологичными отраслями/сферами города являются:

- связь (сотовая связь, городские телефоны, сети интернет);
- цветная металлургия, электроэнергетика;
- общее образование, музейное дело, массовые культурные события.

Город имеет богатые культурные традиции. Здесь родились, получили образование и творили великий русский художник Василий Суриков, писатель

Виктор Астафьев, оперный певец Дмитрий Хворостовский.

В городе действуют более 50 федераций по различным видам спорта, около 250 спортивных учреждений.

#### **Конфликты в процессе реализации реформы МСУ – источники напряжения. Пути и способы их разрешения**

Можно выделить несколько конфликтных «узлов», разрешение которых возможно на федеральном уровне.

##### В области деятельности органов социальной защиты населения

В настоящее время рассматривается вопрос о судьбе органов социальной защиты населения г. Красноярска. На наш взгляд, разделение целостной системы органов управления и учреждений на муниципальный и государственный уровни разрушит единый механизм реализации функций по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения, приведет к неэффективному использованию бюджетных средств и может повлечь за собой социальную напряженность в обществе. Централизация всей системы социальной защиты на уровне субъекта федерации и лишение органов местного самоуправления государственных полномочий по социальному обслуживанию и социальной поддержке населения приведет к значительному сокращению финансирования социальных программ, снижению общего объема оказываемой помощи населению, к удалению населения от органов местного самоуправления и, как следствие, к нарастанию социальной напряженности и ухудшению условий жизни населения в г. Красноярске и в регионе в целом.

##### В сфере культуры

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по обеспечению библиотек отданы на местный уровень, к вопросам местного значения отнесены организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов. Данные полномочия являются очень затратными и потому не могут быть обеспечены в полном объеме из местного бюджета. Так, в Красноярске при норме 4-7 экземпляров документов на одного жителя, фактически эта цифра составляет 1,8. Этот показатель актуализирует проблему пополнения библиотечных фондов.

Под угрозой находится сохранность и безопасность музейных предметов и коллекций муниципальных музеев Красноярска. Например, хранение фондов муниципального учреждения культуры «Красноярский художественный музей им. В.И. Сурикова» в настоящее время осуществляется в непригодном для этих целей помещении. Для строительства фондохранилища с «открытым хранением» необходимо 88 млн руб.

Аналогичная ситуация существует и по реставрации музейных предметов из коллекций муниципальных музеев и по пополнению музейных фондов. Сегодня в реставрации нуждаются 225 предметов, в основном это коллекции зарубежного искусства и икон. Местный бюджет не может в полном объеме обеспечить выполнение данных мероприятий. Считаем, что федерация должна принимать участие в мероприятиях по сохранности и безопасности музейных предметов и музейных коллекций.

Еще одной важной проблемой является сохранение и эффективное использование объектов культурного наследия. Ремонтно-реставрационные работы на объектах федерального значения (как, например «Дом, в котором в 1848 г. родился и жил до 1868 г. В.И. Суриков») требуют больших финансовых вложений, которых недостаточно в бюджете местного уровня. В этой связи необходимо учитывать участие федерации в вопросе сохранения объектов культурного наследия федерального значения.

Для решения вышеобозначенных проблем на муниципальном уровне необходимо обеспечить консолидированное финансирование, складывающееся из финансового участия федерации (50%), субъекта федерации (25%) и местного бюджета (25%).

##### В области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» на Правительство РФ возложен ряд полномочий, в том числе по утверждению основ ценообразования и правил регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, включая установление предельных индексов и порядок расчета индексов фактического изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Для соблюдения единого подхода при реализации полномочий органов местного самоуправления в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса необходимо ускорить принятие данных нормативных документов на уровне Правительства РФ.

##### В области повышения качества муниципальных услуг, социальных стандартов

В рамках программы РФ «Реформирование муниципальных финансов» администрацией осуществляется разработка критериев качества услуг муниципального сектора и эффективности деятельности администрации. Эта деятельность осуществляется по нескольким направлениям. Первое – утверждены стандарты качества предоставления бюджетных услуг (минимальный уровень) в сфере образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта, молодежной политики, транспорта, ЖКХ. Второе – создана рабочая группа по разработке системы качества муниципальных услуг и деятельности администрации, задачей которой является разработка программы качества (идеальный уровень качества услуг, на достижение которого направлена программа). Третье – осуществляется разработка системы мониторинга качества. Так, в качестве экспериментального шага в 2006 г. силами специалистов мэрии совместно с учеными разработана и апробируется система мониторинга мероприятий, акций, проектов, осуществляемых структурными подразделениями администрации города.

Однако представляется важным осуществить на федеральном уровне разработку единой методологии мониторинга качества муниципальных услуг в

целом, реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований. Методология, содержащая ключевые ориентиры для всех муниципалитетов РФ, позволит определить единые подходы к разработке системы качества на муниципальном уровне и осуществлять сравнительный анализ развития территорий, их кластеризацию.

#### В области развития малого бизнеса

Большое внимание в Красноярске уделяется развитию малого бизнеса. Сегодня малый бизнес в городе – это более чем 6,7 тыс. предприятий, или 18% от общего числа зарегистрированных юридических лиц, и около 22 тыс. индивидуальных предпринимателей. Оборот малых предприятий в 2006 г. составил 106,1 млрд руб., для сравнения – оборот обрабатывающих производств крупных и средних предприятий составил 107,97 млрд руб.

Для поддержки малого бизнеса принята городская целевая программа на 2008-2009 гг. с объемом финансирования 30,1 млн. руб., создан бизнес-инкубатор для поддержки начинающих предпринимателей, проводится работа по информированию субъектов малого предпринимательства о формах государственной и муниципальной поддержки (через СМИ, банки, лизинговые, консалтинговые компании и т.д.). Субъекты малого предпринимательства активно участвуют в конкурсах на право заключения контрактов на оказание услуг и поставку продукции для муниципальных нужд.

Одним из механизмов муниципальной поддержки малого предпринимательства является компенсация части процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на реализацию инвестиционных проектов. В 2004 г. субсидию получило одно предприятие (субсидия – 0,35 млн. руб., объем инвестиций по реализованным проектам – 5,8 млн. руб.), в 2005 г. – 4 предприятия (субсидия – 3,1 млн. руб., объем инвестиций – 76,3 млн. руб.), в 2006 г. – 10 предприятий (субсидия – 4,45 млн. руб., объем инвестиций по проектам – 249,4 млн. руб.). В 2007 г. бюджетные средства на эти цели увеличены до 13 млн. руб.

Для дальнейшего развития малого бизнеса необходимо ускорение принятия нового Федерального Закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в РФ». Закон о малом бизнесе был принят в России более 11 лет назад. С тех пор изменились и ситуация в стране, и малый бизнес, и ряд подходов государства к поддержке малых предприятий. В новом законе, с проектом которого органы местного самоуправления уже ознакомились, будет уточнено понятие «малый бизнес», введена классификация малых предприятий, подобная европейской, разграничены полномочия власти разных уровней.

#### В области межбюджетных отношений

Представляется необходимым пересмотреть законодательство в части формирования нормативов отчислений от налогов и сборов в местные бюджеты. Как показала практика реализации бюджетного законодательства, единые для всех муниципальных образований нормативы не могут быть приемлемыми, так как существующая методика не учитывает дополнительные расходы, связанные с реализацией функций административных центров регионов, которым является и г. Красноярск. Одним из вариантов решения проблемы может быть введение нормативов отчислений для краевых и областных центров.

Администрацией г. Красноярска разрабатываются предложения к органам государственного управления по данному вопросу.

## Приложение 13

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Город Минеральные Воды  
Ставропольского края)

Город Минеральные Воды Ставропольского края был основан в 1878 г. в ходе строительства Ростово-Владикавказской железной дороги. Статус города получил в 1920 г. В следующем году Минеральным Водам исполнится 130 лет. Численность городского населения составляет 85,7 тыс. человек.

На сегодняшний день г. Минеральные Воды является главным транспортным узлом Ставропольского края, одним из крупнейших в южном федеральном округе. С 2006 г. в Минеральных Водах действует созданная уже по всем канонам 131-го Федерального закона городская муниципальная власть.

Ставропольский край наряду с Новосибирской областью первым на своей территории апробировал новый закон о местном самоуправлении. Участие в пилотном проекте имеет массу плюсов и минусов. Плюсы – быть первыми всегда хорошо: им выделяют деньги, на них больше обращают внимание. А минусы в том, что на первых отрабатываются все болевые точки.

С вступлением 131-Федерального закона в силу на территории Ставропольского края можно отметить, что для привлечения инвестиций это сыграло положительную роль, потому что сегодня инвестор готов напрямую разговаривать с городскими властями, минуя вышестоящие инстанции в краевых структурах. Сегодня можно смело заявить, что закон нужен, благодаря ему городская власть стала более открытой и может самостоятельно брать на себя бремя ответственных решений. Этих полномочий явно не хватало малым городам, что зачастую и тормозило их экономическое развитие.

Однако есть отдельные нюансы и шероховатости в действующем законодательстве. На сегодняшний момент не проработан механизм финансирования строительства инженерных коммуникаций и объектов социального назначения. Если до 01 января 2007 г. этот вопрос регулировался статьями Земельного Кодекса РФ и всю финансовую нагрузку возлагал на инвестора, что естественно вело к удорожанию квадратного метра жилья, то сейчас в связи с изменениями в статью 30.2 Земельного Кодекса и принятием Постановления Правительства Российской Федерации «Об экспериментальных инвестиционных проектах комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства» на практике могут возникнуть определенные трудности с финансированием. Хотелось бы четче видеть механизм закладки в бюджеты разных уровней финансовых средств для подготовки инженерной инфраструктуры. Так же остро стоит вопрос об управлении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Например, г. Минеральные Воды, которому недавно был возвращен статус города краевого значения, в соответствии с действующим

законодательством является городским поселением. Действующее же законодательство уравнивает и городские и сельские поселения в вопросах распоряжения землей, отдавая этот вопрос в ведение муниципального района. Такой подход может ввести в заблуждение инвестора и, следовательно, оттолкнуть его.

Выход для муниципального образования г. Минеральные Воды видится двоякий. Первое – это возможность получения статуса городского округа. Проведение по этому вопросу референдума может не привести к желаемому результату, потому как ни один муниципальный район не откажется от города-донора добровольно. Город собирает около 2 миллиардов налогов в год, а городской бюджет составляет 120 миллионов руб. Необходимо предоставить возможность городскому поселению, имеющему численность населения свыше 80000 человек, стать городским округом по решению представительного органа или автоматически переводить в разряд городских округов города краевого значения. Второй путь более трудоемкий с точки зрения законотворчества. Требуются определенные уточнения в Земельный Кодекс. Нельзя подходить с одинаковыми стандартами к городскому поселению, ведущему самостоятельную инвестиционную политику, результатом которой станет укрепление позиций целого субъекта РФ и к сельскому поселению, живущему исключительно за счет бюджетных дотаций.

К сожалению, всевозможные выравнивания уровней бюджетной обеспеченности муниципальных образований порождают в отдельных из них иждивенческие отношения. К чему работать на привлечение финансовых средств на территорию, если можно преспокойно жить на субсидии и дотации из районных бюджетов и бюджетов субъектов?! Бесспорно, есть ряд определенных муниципальных образований, которым дотации жизненно необходимы. Им просто не заработать в местный бюджет необходимых средств на нормальное существование муниципалитетов. Но, вместе с тем, есть муниципалитеты, которые хотят зарабатывать, пытаются это делать, но ограничены действующим законодательством. Возьмем, например, транспортный налог. На сегодняшний день этот налог является одной из доходных строк региональных бюджетов. Собирается он из рук вон плохо. По какой причине? По причине того, что в этом нет заинтересованности. Необходимо направить этот налог в местные бюджеты, будет существенно пополнена казна муниципалитетов. Собрать налог в небольшом населенном пункте проще, чем в целом по субъекту. И, самое главное, муниципалитеты будут в этом очень заинтересованы, а у жителей повысится гражданская ответственность.

Есть необходимость отметить также такую особенность нынешнего состояния дел с кадастровой оценкой земель. Муниципалитеты на сегодняшний день фактически отстранены от этого мероприятия. Межевание, оформление земельных участков, присвоение им кадастровых номеров производится на уровне субъекта. Это в корне неверно, порождает огромные очереди в соответствующих инстанциях, ведет к неудобству для наших жителей. Они, естественно, идут за помощью в городские и сельские администрации, а там вынуждены разводить руками, что не способствует укреплению доверия к власти.

Вопросов таких немало, и их необходимо решать сообща.

## Приложение 14

Проблемы развития  
местного самоуправления.  
Пути и способы их разрешения  
(Городской округ Похвистнево  
Самарской области)

Одной из важнейших задач для муниципального образования является его развитие. Но в процессе реализации данной задачи возникает ряд трудностей, решение которых невозможно без вмешательства органов государственной власти:

1. В целях уменьшения степени износа объектов жилищно-коммунальной сферы разработана «Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры». Она предусматривает мероприятия по развитию важнейших сфер жизнеобеспечения городского округа, таких, как перспективное развитие жилищного строительства, социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства. Немаловажное значение имеет принятая в 2006 г. на городском уровне программы «Жилище», реализация которой предполагает приведение существующего жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в соответствие со стандартами качества, а также обеспечение доступности жилья и коммунальных услуг в соответствие с платежеспособным спросом населения. Но эффективность реализации данных программ невысока из-за отсутствия необходимого финансирования.

В настоящее время системы водоснабжения городского округа характеризуются высокой степенью изношенности, и вследствие этого на поддержание системы водоснабжения в работоспособном состоянии, в том числе на ликвидацию аварий, ежегодно тратится огромное количество финансовых средств.

Также с ростом городского округа и объемов потребляемой воды качество очистки стоков снижается и в настоящее время превышает предельно допустимую норму загрязняющих веществ в десятки раз. В целях прекращения дальнейшего загрязнения окружающей среды необходимо строительство новых очистных сооружений. Данная обстановка обусловлена тем, что в муниципальном образовании отсутствуют инвесторы, имеющие достаточное количество финансовых средств для повышения эффективности коммунального комплекса с целью увеличения эффективности работы жилищно-коммунальной отрасли, а значит, и его прибыльности.

Данная ситуация усугубляется малым финансовым оборотом ресурсо-снабжающих организаций и обслуживающих (специализированных) предприятий из-за крайнего износа объектов коммунальной инфраструктуры, требующих финансирования для экстренной модернизации действующей инфраструктуры. Сложность привлечения инвестора, в этом случае, заключается в том, что возвратность вложенных инвестиций, при малом финансовом обороте объектов коммунального комплекса, длительный процесс, который, возможно, затянется на 10-15 лет, вследствие того, что законодатель, жестко определяемыми законом нормами, закрепил только один

путь возврата капитальных вложений. А именно – развитие частно-государственного партнерства в сфере ЖКХ позволит решить часть существующих в настоящее время проблем, связанных со значительным износом основных фондов жилищно-коммунальной отрасли и острым дефицитом инвестиций.

2. В соответствии со статьей 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляют ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

Но до настоящего времени законодательством Российской Федерации не регламентирован порядок сбора сведений для информационных систем с предприятий и организаций коммунального комплекса о расположении сетей инженерно-технического обеспечения в границах городского округа, которые необходимо систематизировать в данной информационной системе. В связи с этим возникает ряд трудностей по сбору и документированию необходимых для внесения в информационную систему данных, что, в свою очередь, не позволяет органам местного самоуправления в полной мере осуществлять свои полномочия.

В целях устранения пробела законодательства необходимо дополнить статью 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации императивной нормой, регулирующей порядок сбора необходимых сведений, сроки их предоставления предприятиями, владеющими такими сведениями, а также обязательность направления измененных сведений органам местного самоуправления.

3. Как следует из отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме производится за счет собственника жилищного фонда, причем обязанность по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома распространяется на всех собственников помещений с момента возникновения права собственности на помещения в этом доме (ст. 154, 158).

Это означает, что после принятия жильцами решения о создании товарищества собственников жилья все проблемы, связанные с поддержанием многоквартирных жилых домов в надлежащем техническом состоянии, целиком и полностью ложатся непосильным бременем на собственников жилых помещений в нем.

Органам местного самоуправления лишь рекомендовано предоставлять управляющим организациям, товариществам собственников жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт многоквартирных домов (ст. 165 Жилищного Кодекса).

Вместе с тем, уже на протяжении нескольких десятков лет существует хроническое недофинансирование расходов на капитальный ремонт жилищного фонда. А возложение обязанности по восстановлению жилищного фонда на самих граждан, проживающих в многоквартирных домах и имеющих в большинстве своем низкий уровень доходов, повлечет за собой безвозвратную потерю имеющегося жилья,

снижению уровня жизни населения и рост социальной напряженности в обществе.

В данной ситуации необходимо разработать нормативный акт, который предусматривал бы доленое финансирование расходов по капитальному ремонту жилищного фонда за счет бюджетов всех уровней.

4. Градостроительный кодекс РФ, введенный в действие в 2004 г., строго и исчерпывающе определил круг полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. В отличие от ранее действовавшего Градостроительного кодекса РФ 1998 г. органы местного самоуправления не только не осуществляют контрольные функции, но еще и являются предметом проверок органов государственной власти. В действующий Градостроительный кодекс РФ не раз вводились изменения, но большая их часть направлена на снижение контрольных функций в области градостроительства и не позволяет обеспечить необходимый уровень качества строительства и безопасности объектов, в том числе и в процессе дальнейшей их эксплуатации.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ отмена выдачи разрешения на строительство ряда объектов не обеспечивает соблюдение застройщиками необходимых регламентов в процессе строительства.

Также, в соответствии с вышеуказанным законом, до 1 января 2010 г. не требуется получение разрешения на ввод объекта индивидуального жилищного строительства в эксплуатацию, что может привести к серьезным последствиям как в процессе строительства, так и дальнейшей их эксплуатации. А это объекты жилищного строительства, то есть объекты пребывания людей.

В соответствии с нормами Градостроительного кодекса РФ из сферы влияния экспертизы и государственного строительного надзора выпали многие основные объекты жилищного и социального строительства: жилые дома до 3 этажей, включая блочные дома до 10 блоков; многоквартирные 3-этажные дома до 4-х секций; двухэтажные объекты капитального строительства, не предназначенные для проживания, с общей площадью до 1500 кв. м; двухэтажные производственные здания общей площадью до 1500 кв. м. Вопрос качества проектирования любых зданий и сооружений, связанных с массовым пребыванием людей, стоит очень остро. Именно от качества проектирования зависит качество строительства самих зданий и сооружений, их эксплуатационная надежность. Просчеты в проектировании таких объектов могут иметь самые тяжелые последствия, вести к гибели людей и значительным материальным потерям, свидетелями чего мы неоднократно становились в последние годы.

Упразднение функций государственного пожарного надзора за соблюдением застройщиками законодательства в процессе строительства, реконструкции или капитального ремонта объекта ведет не к повышению соблюдения требований законодательства, а наоборот, активизирует возникновение дополнительных материальных затрат и увеличение объемов работ, не предусмотренных проектом.

Таким образом, контрольные функции, которые являлись на сегодняшний день наиболее эффективными и действенными механизмами в сфере государственного регулирования градостроительной деятельности, отменены, что является недопустимым.



## Приложение 15

Проблемы и стимулы развития производства в муниципальных образованиях (Город Брянск Брянской области)

Нынешний этап социально-экономического развития Российской Федерации характеризуется не только повышением уровня жизни населения, но и ростом его требований к работе органов муниципального самоуправления. В целом это вполне закономерный процесс, однако целый ряд объективных факторов делает выполнение этих требований всё более сложным и затратным делом. Так, например, быстрое увеличение количество личного автотранспорта вынуждает муниципальные образования принимать меры по повышению пропускной способности дорог, оптимизации и развитию существующей сети городских магистралей. Строительство дорог само по себе требует значительных затрат, однако их сооружение на уже застроенной территории ведёт к резкому удорожанию работ, в т.ч. за счёт необходимости предоставления нового жилья.

Точно так же муниципальные образования должны обеспечивать работу городского общественного транспорта, приводить в соответствие с современными требованиями лечебные и образовательные учреждения, решать проблему ветхого жилья и хронического недоремонта находящегося на их балансе жилого фонда, развивать и модернизировать инженерные сети и сооружения. Всё это требует больших, а по последним позициям и очень больших затрат. Для расселения жителей из признанного ветхим жилого фонда требуется минимум 1 млрд 860 млн руб., при этом надо иметь в виду, что статус ветхих эти дома получили в ходе обследования, проводимого ещё два десятилетия назад. Не будет преувеличением сказать, что начинающееся сейчас новое обследование вполне может удвоить эту сумму. Не менее значимые суммы требуется вложить в ближайшие 8-10 лет в реконструкцию и развитие городских систем водоснабжения и водоотведения, что позволит вывести их на новый уровень надёжности и экологической безопасности.

Вывод из сказанного предельно ясен – город Брянск, как и практически любое муниципальное образование, крайне заинтересован во всемерном увеличении доходной части своего бюджета, без которого решение насущных проблем его жителей является просто невозможным.

Анализ сложившейся ситуации позволяет выделить два основных направления этой проблемы. Первое из них достаточно традиционно, привычно и бесперспективно. Это бесконечные обращения в вышестоящие инстанции с просьбой о выделении дотаций, трансфертов и иных форм финансовой поддержки. Подобное положение бывает обусловлено объективными обстоятельствами, однако для большинства муниципальных образований эту ситуацию нельзя признать нормальной. Второе направление – это увеличение доходной части бюджета путём привлечения на территорию своего муниципального образования инвестиций, создания новых и модернизации уже имеющихся производств.

По этому пути тоже можно двигаться по-разному. Можно уповать на общий подъём промышленного производства в стране, ожидая, пока какой-ни-

будь инвестор сочтёт ваше муниципальное образование интересным для решения своих задач, увеличив тем самым имеющуюся налогооблагаемую базу. Надо, однако, понимать, что пассивное ожидание у моря погоды может привести муниципальное образование в разряд стагнирующих и бесперспективных, что резко снизит шансы на привлечение внимания каких-либо инвесторов. Успех в сегодняшней ситуации могут принести только активные наступательные действия, чётко ориентированные на формирование и всемерное пропагандирование позитивного имиджа муниципального образования, создание для потенциальных инвесторов наиболее благоприятного климата, продуманных и целенаправленных действий по устранению всех причин, препятствующих достижению наибольшей эффективности реализуемых инвестиционных проектов.

В этом плане большое значение имеет сам факт привлечения внимания федеральных средств массовой информации к инвестиционным инициативам муниципальных органов власти, формирование вокруг предлагаемых проектов позитивного общественного мнения и их активное лоббирование на всех уровнях. В качестве примера подобного подхода можно привести получивший большой резонанс проект создания Большого Иркутска, активно продвигаемый руководством этого сибирского города. Да, у этой идеи есть свои плюсы и минусы, однако она создала новый бренд Иркутска и уже получила поддержку со стороны Министерства экономического развития РФ.

В том же ряду стоит и предложенный Брянском проект комплексной застройки территории старого аэропорта площадью 235 гектаров, который был представлен первому вице-премьеру Медведеву и находится сегодня на рассмотрении в Правительстве РФ. Этот проект предусматривает сооружение 1,2 млн кв. метров жилья, строительство объектов социальной сферы общей площадью 280 тыс. кв. метров и полностью вписывается в рамки национального проекта «Доступное жильё». Брянское городское самоуправление возлагает на эту территорию большие надежды и уже сегодня активно работает над реализацией планов её застройки, особое внимание уделяя созданию необходимой инженерной инфраструктуры. За счёт кредитной линии Международного банка реконструкции и развития к будущей стройплощадке уже подведён канализационный коллектор, начата реконструкция городских очистных сооружений, производительность которых определена с учётом перспективной застройки.

Активная позиция органов местного самоуправления Брянска и практические действия по обустройству территории принесли свои плоды: план застройки старого аэропорта активно обсуждается в федеральных СМИ, вызывая не меньшее внимание, чем аналогичные проекты в Подмоскovie, Екатеринбурге, Чувашии, Ленинградской и Кемеровской областях. Предлагаемый проект уже сыграл свою положительную роль в привлечении внимания потенциальных инвесторов к городу, выведя его из информационного забвения последних лет.

Застройка территории старого аэропорта является не просто вполне реальным, но и очень эффективным мероприятием в силу целого ряда факторов. Достаточно сказать, что расположение этой площадки практически в центре города снимает пробле-

му транспортной доступности новой застройки, позволяя решить практически все возникающие вопросы путём реконструкции проходящих рядом магистралей. Не возникает также проблем ни с обеспечением жителей новых кварталов рабочими местами, ни с их проездом к месту работы. Дело в том, что многие крупные предприятия города, в т.ч. машиностроительные, электронной и пищевой промышленности, быстро наращивают сегодня объёмы производства и потребность в специалистах практически любой степени квалификации ощущается достаточно остро.

В этом плане предложенный Брянском проект принципиально отличается от ряда рассматриваемых сегодня в Правительстве, т.к. они предусматривают строительство очень удобных и современных новых муниципальных образований, жители которых должны будут ездить на работу за десятки километров. В связи с этим необходимо заострить внимание ещё на одной проблеме. По сложившейся практике ведущую роль в формировании доходной части муниципальных бюджетов играет налог на доходы физических лиц (НДФЛ), собираемый, как известно, по месту работы. Из этого следует, что все построенные в соответствии с подобными проектами города и иные муниципальные образования изначально обречены жить в условиях жесткого бюджетного дефицита, разрушительные последствия которого всем нам хорошо известны.

Оценивая перспективы тех или иных инвестиционных проектов, следует чётко разделять, какие вопросы могут быть решены на муниципальном и региональном уровнях, а для каких необходимо соответствующее решение федерального центра. Следует признать, что даже у таких крупных муниципальных образований, как областной центр, зачастую не хватает реальных возможностей для формирования на своей территории благоприятного инвестиционного климата. После того как решение практически всех вопросов, связанных с выделением земельных участков, перешло в ведение области, возможности Брянска в этом отношении ещё больше сузились. Особенно если речь идёт не о модернизации уже существующих производств, а о создании новых предприятий.

Объективно оценивая сегодняшнюю ситуацию, необходимо признать: максимум, что может обещать муниципалитет создающему новое промышленное предприятие инвестору – это подведение к нему новой дороги и подключение к водопроводной и водотводящей сетям. Все остальные действия будут являться превышением полномочий или нецелевым расходованием бюджетных средств.

Анализ работы с инвесторами убедительно доказывает, что подлинный успех приходит там, где муниципальные и региональные власти действуют согласованно и целеустремлённо, чётко формулируя общие задачи и творчески подходя к их решению. Примером такого подхода является Тульская область, организовавшая в ноябре минувшего года экономический форум, в котором приняло участие более тысячи делегатов из 16 стран. На этом форуме прошли презентацию 145 проектов на сумму около 200 млрд руб., по его итогам были подписаны инвестиционные контракты на 90 млрд руб.

Не менее значимых успехов в этом направлении достигла Калужская область, целенаправленно проводящая работу по привлечению на свою террито-

рию крупного западного капитала. Так, например, на реализацию проекта строительства автозавода «Фольксваген» мощностью 115 тысяч машин в год в областном бюджете предусмотрено выделение около 2 млрд руб. в течение ближайших 3 лет. Кроме того, регион намерен предоставить участникам проекта 12-летний мораторий на налог на имущество и льготы по транспортному налогу. Безусловно, это хорошие стимулы для любого инвестора, однако, как я уже говорил, решать эти вопросы можно только на региональном уровне. Судя по всему, калужане не останавливаются на достигнутом, уверенно развивая свой успех. Достаточно сказать, что рядом с площадкой автозавода уже зарезервировано 400 гектаров земли для создания технопарка «Грабцево», готовится создание технопарка «Калуга-Юг» площадью 130 гектар, где будет работать одна из голландских компаний.

Столь же последовательно они работают над решением кадровых проблем, в том числе для сельского хозяйства. В этом плане важное значение придается трудовой миграции, областная программа развития которой предусматривает приезд в область до 2012 г. 41 тысячи иностранных граждан. Значительная часть из них будет работать в сельском хозяйстве, поэтому трудно переоценить роль муниципальных образований в закреплении этих кадров путём предоставления им временного, а затем и постоянного жилья.

Существует ещё один аспект взаимоотношений муниципального и регионального уровней власти, прямо влияющий на степень активности муниципалитетов в реализации различных инвестиционных проектов. Речь идёт о нормативах отчислений от собираемых на территории муниципального образования различных налогов. Весомая часть местных бюджетов формируется за счёт НДФЛ, который сам по себе не слишком эффективно стимулирует привлечение современных высокотехнологичных производств. С точки зрения муниципального финансиста, самое автоматизированное и компьютеризированное предприятие с многомиллионным оборотом – не очень полезный для бюджета объект, т.к. количество работающих на нём исчисляется всего лишь десятками человек, а от налога на прибыль этого предприятия муниципальной казне может вообще ничего не достаться (про НДС в данном случае и вспоминать не стоит).

Именно это и происходит последние три года в регионе – 100%-ное перечисление собранного на территории г. Брянска налога на прибыль в областной бюджет. Не будет преувеличением сказать, что единственным позитивным моментом от такого «распределения» является его стабильность – не было, нет, и, видимо, не будет. Чтобы оценить, почему даже здесь можно найти позитив, приведем нормативы отчислений по другим налогам за последние 3-4 года. В 2004 г. в городской бюджет направлялось 73,8 проц. собранных НДФЛ, в 2005 г. – 30%, в 2006 г. – 37,5%, в 2007 г. – 42%. Налог на имущество предприятий: 2004 и 2005 гг. – 50%, 2006 г. – 0%; 2007 г. – 20%. Понятно, что в этих условиях обещать что-либо потенциальному инвестору не просто сложно, но и небезопасно, т.к. вполне может сложиться ситуация, когда город окажется должником подписавшего инвестиционное соглашение предпринимателя. Для полноты картины сюда же следует прибавить и ста-

бильный на протяжении последних лет ноль отчислений от транспортного налога, хотя нагрузка на дороги областного центра самая высокая в регионе.

Брянское городское самоуправление не раз ставило эти вопросы и перед руководством Брянской областной администрации, и перед депутатами Брянской областной Думы. К сожалению, на региональном уровне пока преобладают подходы, ориентированные на поддержание равной бюджетной обеспеченности всех муниципальных образований, что на практике означает продолжение перекачивания средств от одних к другим. Подобное нивелирование явно не способствует активности многих муниципальных образований в плане создания новых производств и поиска дополнительных источников наполнения доходной части своих бюджетов.

Но даже в этих условиях впервые за последние десятилетия в Брянске был сформирован профицитный бюджет, позволивший широким фронтом приступить к решению насущных вопросов благоустройства, развития инфраструктуры и реконструкции всего городского хозяйства.

Говоря об инвестиционных процессах, нельзя обойти вниманием и роль государства, оказывающего на них самое непосредственное влияние. Это воздействие очень многообразно – от действующего законодательства до стимулирования обновления основных фондов, от таможенных пошлин до тарифов на энергоносители, от планов регионального развития до основных направлений использования имеющихся финансовых ресурсов. Масштаб этого воздействия зачастую измеряется десятками миллиардов руб. и затрагивает целые отрасли, но все эти процессы так или иначе замыкаются на вполне конкретные регионы и муниципальные образования. Многие аналитики отмечают, что сегодня у нас сложилась во многом уникальная ситуация: в стране множество требующих решения проблем и ещё больше свободных средств, ищущих себе применения; роль государства в экономике весьма велика, однако по многим направлениям отраслевого и регионального развития чёткие ориентиры на перспективу так и не выработаны. С полным основанием к этому можно добавить уже ставшее привычным внесистемное, точечное решение наиболее острых вопросов, следствием которого зачастую становятся новые проблемы.

К примерам такого рода можно отнести запрет использовать при сооружении жилых домов средства дольщиков, что очень скоро обернулось финансовым кризисом в строительстве и очередным удорожанием жилья. Да, наиболее крупные застройщики сумели найти приемлемые решения, в том числе благодаря выпуску собственных облигаций (в 2006 г. выпущено 12 облигационных займов более чем на 19 млрд руб.). В то же время основная часть мелких и средних застройщиков, с которыми в основном и работает большинство муниципалитетов, по-прежнему балансирует на грани выживания. Следует, конечно, признать, что в целом укрупнение строительных компаний является закономерным и по большому счёту позитивным процессом, однако пока наличие его негативная сторона – явный недостаток эффективных и финансово благополучных строительных предприятий в большинстве муниципальных образований. А за этим стоят явно недостаточные для реализации национального проекта темпы жилищного строительства, застой во внедрении новых строи-

тельных технологий, отсутствие значимых инвестиций в индустрию строительных материалов.

Не менее остро стоят сегодня и энергетические проблемы, которые всё чаще являются тормозом на пути развития муниципальных образований и расположенных на их территории промышленных объектов. Речь идёт не только об ограниченной мощности уже имеющихся трансформаторных подстанций и электрических сетей, но и об их техническом состоянии. Хорошо известно, что износ основной части оборудования в электроэнергетике приближается к критической черте, за которой уже никто не сможет гарантировать сколь-нибудь устойчивого энергоснабжения. Бесспорно, что отечественная энергетика нуждается в больших, можно сказать, огромных инвестициях, объём которых, по оценкам Минпромэнерго и РАО «ЕЭС», должен составить до 2020 г. минимум 420 млрд долларов. Однако ни планирующие новое строительство муниципалитеты, ни приходящие на их территорию инвесторы не могут ждать решения всех проблем энергетиков даже в границах отдельно взятого региона.

В связи с этим вполне уместен вопрос: что мешает развитию малой энергетики, способной обеспечить электроэнергией целые кварталы и предприятия? Более высокая стоимость киловаттчаса? Но прямым следствием огромных инвестиций в энергетику неизбежно станет именно рост энерготарифов. Отсутствие необходимой технической базы? Но подобные установки уже давно выпускают и в нашей стране, и за рубежом. Инерция мышления, давление «больших» энергетиков, выдающих в новичках угрозу своему монополизму? Следует, видимо, признать, что основная проблема заключается именно в этом. И чем скорее все мы сумеем преодолеть это препятствие, тем быстрее сможем достичь новых рубежей развития наших муниципальных образований.

Говоря о необходимости масштабных инвестиций в экономику нашей страны, нельзя не вспомнить послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.», положившее конец многолетним спорам о целесообразности практического использования финансовых ресурсов государства. Впервые в документе такого уровня однозначно сказано о необходимости госинвестиций в развитие транспортной инфраструктуры, энергетики, ряда промышленных отраслей. Названы и инструменты реализации этого курса – Банк развития, Инвестфонд и Российская венчурная компания. С точки зрения перспектив развития муниципального образования наибольший интерес вызывает концепция Банка развития, деятельность которого будет регламентироваться федеральным законом, находящимся в настоящее время в Государственной думе. Уверен, что деятельность Банка развития по финансированию долгосрочных инфраструктурных и инновационных проектов и поддержке малого и среднего бизнеса (путем рефинансирования кредитующих его банков) окажет своё положительное влияние как непосредственно на муниципальные образования, так и на действующие на их территории бизнес-сообщества. Об этом же говорят и высказанные на IV Красноярском экономическом форуме первые оценки его деятельности, согласно которым до 2011 г. Банк развития вложит в различные проекты около 35 млрд долларов.

Следует учесть, что при реализации многих проектов средства банка будут играть роль катализатора бизнес-процессов, т.е. за каждым рублём госинвестиций последует 3-5 рублей частных вложений, для которых банк создаст своеобразную стартовую площадку. В связи с этим напрашивается ещё один вопрос – необходимость создания механизма эффективного контроля финансовой деятельности Банка развития. Так как одной из значимых его функций будет поддержка малого и среднего бизнеса, представляется вполне логичным, чтобы в состав наблюдательного совета банка входили представители «Деловой России» и других объединений российских предпринимателей.

Стимулирование развития промышленного производства в современных условиях является многоплановой и достаточно сложной задачей, для успешного решения которой нужны совместные действия всех уровней власти – муниципальной, региональной и федеральной. В полной мере это относится и к сфере трудовой миграции, явные перекосы и недоработки в которой видны сегодня невооружённым взглядом. Отрадно, что государство начало наводить здесь порядок, поставив преграду на пути стихийной миграции. Однако исключительно запретительными мерами эту проблему не решить, т.к. растущей экономике России требуются сотни тысяч и миллионы рабочих рук, которые в условиях нынешней демографической ситуации могут появиться только из-за рубежа.

Не будет преувеличением сказать, что сегодня одним из условий успешности любого значимого проекта является его обеспеченность рабочей силой, в т.ч. и иностранной. В качестве примера можно привести Тверскую область, в которой около 20 инвестиционных проектов общей стоимостью свыше 20 млрд руб. начали «зависать» из-за явного недостатка рабочих рук. Для решения этой проблемы в Твери была разработана программа привлечения на постоянное место жительства нескольких тысяч соотечественников и граждан стран СНГ, однако очень скоро стало ясно, что целый ряд финансовых и правовых вопросов невозможно решить без прямой поддержки федерального центра.

Значимость этой проблемы всё больше начинает ощущать и наш город, ещё с дореволюционных времён бывший одним из центров отечественного транспортно-машиностроения. В конце минувшего века эта отрасль находилась в упадке, однако подъём российской экономики очень быстро показал, что значит транспорт, и в первую очередь железнодорожный, для наших просторов. Между тем износ парка подвижного состава составляет сегодня 60-80 процентов, что делает чрезвычайно актуальным его ускоренное обновление. По существующим оценкам, объём отечественного рынка продукции транспортного машиностроения составил в минувшем году 150 млрд руб., что делает его чрезвычайно привлекательным как для российских, так и для зарубежных компаний. Бесспорным лидером в этой сфере является «Трансмашхолдинг», оборот которого в минувшем году превысил 2 млрд долларов при ежегодных темпах роста объёмов производства в 30-40%.

Для Брянска перспективы развития «Трансмашхолдинга» имеют особое значение, т.к. в городе находятся два его предприятия – «Брянский машиностроительный завод», выпускающий тепловозы и ва-

гоны, и «Бежицкий сталелитейный завод» – крупнейший поставщик стального вагонного литья. Эти предприятия сейчас находятся в фазе быстрого подъёма, ежегодно наращивают объёмы производства, успешно осваивают выпуск новой продукции. Достаточно сказать, что две трети объёма промышленного производства всей Брянской области составляет сегодня продукция этих двух предприятий. Соответственно весом их вклад и в формирование доходной части муниципального и регионального бюджетов.

Вполне очевидно, что всё вышеперечисленное не может позволить нам оставаться равнодушными к перспективам развития БМЗ и БСЗ. Анализ ситуации показал, что основным определяющим фактором для Брянского машиностроительного завода стал сегодня дефицит рабочей силы, существенно сдерживающий рост объёмов производства. Для сталываода эта проблема станет во весь рост после пуска третьего литейного цеха, прошедшего коренную модернизацию по лучшим европейским стандартам. Существуют также вопросы с энергоснабжением нового производства, однако пути их решения в настоящее время уже определены.

Подводя итог, можно констатировать, что перспективы существенного пополнения муниципальной казны связаны сегодня с кадровыми проблемами этих предприятий, решить которые крайне сложно без привлечения трудовых мигрантов. При этом надо учитывать, что все мы заинтересованы в их стабильной работе, обеспечить которую без предоставления благоустроенного временного или постоянного жилья не представляется возможным. Решить этот вопрос сегодня не в состоянии ни «Трансмашхолдинг», вкладывающий огромные средства в реконструкцию своих заводов, ни Брянское городское самоуправление. Напрашивается вполне закономерный вывод – учитывая стратегическую важность обновления локомотивного и вагонного парка страны, решать эту задачу следует с помощью целевых государственных инвестиций в рамках национальной миграционной программы. Брянское городское самоуправление, в свою очередь, готово принять участие в решении этого вопроса, внося таким образом реальный вклад в развитие производства на территории своего муниципального образования.

## Приложение 16

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Городской округ Ногликский  
Сахалинской области)

Система местного самоуправления в Российской Федерации основывается на статьях Конституции Российской Федерации, гарантирующих его самостоятельность и отделение от системы государственной власти. В частности, статьей 12 Конституции местное самоуправление не только признается, но и гарантируется государством. Из этого следует, что государство обязано обеспечить необходимые условия для развития местного самоуправления, призванного решать вопросы местного значения.

Вместе с тем, еще в апреле 2002 г. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Соб-

ранию отметил, что одной из существенных причин неразвитости местного самоуправления является «нечеткость в разграничении полномочий с региональными органами власти, а также неопределенность, за что именно должны отвечать государственные органы, а за что – органы местного самоуправления».

Поэтому, очевидно, неслучайно Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ изменил не только основы организации местного самоуправления, но и основы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Понятно, что эффективная реализация принципа самостоятельности предполагает наличие у органов местного самоуправления специальных полномочий, позволяющих непосредственно решать вопросы в интересах населения муниципального образования или принимать участие в разработке и принятии решений органами государственной власти в тех случаях, когда такие решения влияют на интересы и полномочия органов местного самоуправления.

Фактически же государство понятие «самостоятельности» восприняло буквально, «предоставив» органам местного самоуправления самим решать все вопросы на местах, включая, зачастую, и проблемы, относящиеся к государственным полномочиям (как тут не вспомнить социальную напряженность, связанную с финансированием льгот, установленных государством для отдельных категорий населения в сфере ЖКХ, транспорта и др.). То же можно сказать и о проблемах жилищно-коммунального хозяйства в целом.

Представляется, что местное самоуправление должно основываться на трех составляющих:

- 1) нормативно-правовая база, объективно регулирующая, в том числе, и вопросы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 2) реальная финансовая обеспеченность и самостоятельность;
- 3) кадровая обеспеченность муниципалитетов (включая и подготовку квалифицированных специалистов).

Причем, эти три блока, как показала практика, настолько взаимосвязаны, что их нельзя рассматривать в отрыве друг от друга. Например, отсутствующая или имеющая пробелы нормативная база в отрицательном плане влияет на финансово-экономическую сторону функционирования муниципалитетов и, как следствие, на возможность качественно исполнять свои полномочия; наличие или отсутствие финансов позволяет или не позволяет решать экономические и (или) социальные проблемы, а также приглашать (готовить) квалифицированные кадры; уровень подготовленности кадров влияет и на эффективность работы муниципалитетов во всех сферах их полномочий, и на качество принимаемых управленческих решений, и на качество принимаемых нормативных правовых актов.

И если второй и третий вопросы органы местного самоуправления потенциально могут решать сами (расширять налогооблагаемую базу, улучшать собираемость налогов и иных платежей в местные бюджеты; направлять кадры на повышение квалификации или готовить их на перспективу, оплачивая обу-

чение), то для решения первого вопроса (главным образом для продуманного перечня вопросов местного значения и объективного распределения собираемых доходов) органы местного самоуправления могут только вносить предложения, надеясь, что федеральная или региональная власть их услышит и устраним пробелы в законодательстве или откорректирует имеющиеся нормы, негативно сказывающиеся на функционировании местного самоуправления.

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

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

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

Представляется, что эти вопросы к вопросам местного значения можно отнести с большой натяжкой.

К тому же и практическая реализация ряда полномочий не совсем понятна или представляется маловероятной.

В частности, это касается полномочий органов местного самоуправления при участии в профилактике терроризма и экстремизма, а также в ликвидации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, отнесенного к перечню вопросов местного значения с 01.01.2007 г.

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

Или взять вопрос создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований.

Уже из текста явно усматривается необходимость существенного объема финансирования из местного бюджета не только процесса создания такой службы, но и ее последующего содержания (включая матери-

ально-техническое обеспечение, комплектование штата, его обучение, тренировки и т.п.).

Понятно, что подавляющему большинству муниципальных образований, и наш округ в этом плане не исключение, такая финансовая нагрузка не под силу.

В этой связи не может не возникать вопрос: а не лучше ли создать единую федеральную систему, которая бы занималась этими вопросами, а не дробить полномочия, оставляя, по существу, муниципальный уровень в этом отношении без надлежащей оперативной защиты?

Если называть вещи своими именами, государство переложило на местное самоуправление решение своих задач, при этом ни в материальном, ни в финансовом плане их не обеспечив.

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

Но государство пошло по другому пути.

В теории самостоятельность местных бюджетов обеспечивается собственными источниками доходов и правом определять направления их использования и расходования. Собственные доходы – это, в основном, закрепленные законом доходные источники и отчисления по регулирующим доходным источникам. Но реальную независимость местному бюджету могут гарантировать только закрепленные доходы, так как они устанавливаются на длительный срок. Регулирующие же доходы периодически пересматриваются органами государственной власти Сахалинской области и могут изменяться в любую сторону путем повышения или снижения нормативов отчислений в бюджет субъекта Российской Федерации.

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

Для примера. В 2005 г. округом получено 2 млрд 182 млн руб. доходов, но в муниципальном образовании осталось только 218 млн. руб., что составило 10 % от общей суммы доходов. В то же время безвозмездные поступления из областного бюджета за год составили примерно 117 млн руб.

В 2006 г. доходы составили уже 2 млрд 681 млн. руб., а муниципалитету осталось лишь 233 млн., или 8,7 % от общей суммы доходов. Безвозмездные поступления из областного бюджета составили порядка 179 млн. руб.

Тогда какой смысл муниципалитету увеличивать доходы? Чтобы потом выпрашивать деньги в администрации области?

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

Но согласно бюджетному законодательству по стопроцентному нормативу в местные бюджеты зачисляются доходы только по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, а эти налоги в

структуре доходов местных бюджетов в настоящее время мало что решают.

Так, в 2005 г. поступления от этих налогов в бюджет городского округа составили 5 млн 838 тыс. руб. и 141 тыс. руб. соответственно. Их доля в общей сумме доходов составила 2,7%.

В 2006 г. – 4 млн 853 тыс. руб. и 160 тыс. руб. Доля в общей сумме доходов – 2,2 %.

О какой финансово-экономической основе местного самоуправления можно говорить в подобной ситуации?

Самое интересное, что все, вроде бы, понимают, если хотите, экономическую абсурдность такого рода межбюджетных «взаимоотношений», соглашались с этим, но кардинально ничего не меняется. Неужели и здесь нужно ждать указаний Президента России, хотя он уже заметил, что «государственная власть, учитывая расходные полномочия муниципалитетов, могла бы обеспечить им долгосрочные нормативы отчисления от регулируемых налогов»?

Таким образом, несмотря на законодательное определение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, реально собственными бюджетными ресурсами мы почти не обладаем. Для создания действительно самостоятельной системы местных бюджетов необходим правовой механизм реализации этого принципа, федеральные гарантии их выполнения, которые нужно подкрепить возможной ответственностью за неисполнение предписаний закона.

## Приложение 17

Информационно-аналитический отчет  
«Главы городов-столиц субъектов РФ  
(мэры) в материалах СМИ»  
(апрель 2007)

### *Тема исследования*

Анализ основных параметров информационного поля глав городов-столиц субъектов РФ.

### *Цель исследования*

Определить количественные и качественные параметры информационного поля наиболее информационно-активных глав городов-столиц субъектов РФ. Сравнить информационную активность мэров РФ.

### *Методика исследования*

Отчет является результатом анализа информации из более 3000 открытых источников (печатные СМИ, радио, ТВ, информационные агентства и интернет-ресурсы) на основе информационно-аналитической системы «Медиалогия».

### *Сводные медиа-рейтинги глав городов-столиц субъектов РФ*

#### *ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ по центральному СМИ*

1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижегород) (117 сообщений)
2. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (116)
3. Донской Александр Викторович (Архангельск) (92)
4. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (59)
5. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (57)
6. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (39)
7. Тархов Виктор Александрович (Самара) (35)
8. Кузьмин Дмитрий Сергеевич (Ставрополь) (32)

9. Фомин Александр Германович (Иваново) (31)
10. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (28)  
*ТОП-15 центральных СМИ, пишущих о главах городов-столиц субъектов РФ*
  1. ИА Regnum (336 сообщений)
  2. РИА Новости # Горячая линия (32)
  3. Dr.ru (26)
  4. Агентство Национальных Новостей # Новости (22)
  5. Коммерсант (21)
  6. Inpov.ru # Деловые новости (21)
  7. Центр экстремальной журналистики (cjes.ru) (20)
  8. Полит.Ру # Новости (19)
  9. ИТАР-ТАСС (ЕНА) (18)
  10. Деловая газета «Взгляд» (18)
  11. Альянс Медиа # Лента предпринимательских новостей (17)
  12. Независимая газета (16)
  13. Общая газета.ru (16)
  14. NEWSru.com (15)
  15. Эхо Москвы # Новости (14)  
*ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ по региональным СМИ*
    1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижегород) (458)
    2. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (257)
    3. Донской Александр Викторович (Архангельск) (241)
    4. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (233)
    5. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (192)
    6. Тархов Виктор Александрович (Самара) (154)
    7. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (124)
    8. Сметанюк Сергей Иванович (Тюмень) (118)
    9. Евланов Владимир Лазаревич (Краснодар) (107)
    10. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (102)  
*ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов-столиц субъектов РФ*
      1. Нижегородское телеграфное агентство (НТА) (131 сообщений)
      2. Regions.ru (99)
      3. ИА «ВолгаИнформ» (87)
      4. РИА Кремль (76)
      5. URA.ru (76)
      6. KNEWS (73)
      7. ИА НТА Приволжье (63)
      8. Вечерний Челябинск (55)
      9. ИА «СЕВЕРИНФОРМ» (55)
      10. Uralweb.ru (54)
      11. ИА 7 новостей (50)
      12. ИА Росбалт-север (50)
      13. Краснодарские известия (49)
      14. Архангельские новости (45)
      15. ИА «ЮГА.РУ» (41)

*Анализ информационной активности центральных СМИ по отношению к ТОП-10 главам городов-столиц субъектов РФ в феврале-апреле 2007 г.*

**Вадим Булавинов (Нижегород)**

Всего сообщений: 276  
 Конфликтных: 26  
 Сообщений, в которых он играет главную роль: 56  
 Сообщений позитивного характера: 6  
 Сообщений негативного характера: 1  
 Сообщений с прямой речью: 28  
 Сообщений с пересказом прямой речи: 17

**Валерий Шанцев:**

Всего сообщений: 723

Конфликтных: 35

Сообщений, в которых он играет главную роль: 145  
 Сообщений позитивного характера: 3  
 Сообщений негативного характера: 4  
 Сообщений с прямой речью: 72  
 Сообщений с пересказом прямой речи: 60.

В исследуемый период наибольшая информационная активность центральных СМИ в отношении Вадима Евгеньевича Булавина зафиксирована в конце марта-апреле. Поводом к этому послужило проведение в Нижнем Новгороде «марша несогласных» и последующие обращения ряда правозащитников к руководству США и Евросоюза с предложением запретить въезд в эти страны ряду российских чиновников:

*Ведомости, 20.03.07, «Не пускают к Минину»*

*Чтобы не допустить «Марша несогласных», власти предпринимает экстравагантные меры. Против акции выступила местная епархия, а на улице, по которой должен был пройти марш, начались работы по перекладке водовода.*

*... мэрия предложила далекий от центра маршрут в Канавинском районе. На площади Минина 24 марта пройдет фестиваль «Город мастеров», где 3000 старшеклассников представят свои поделки, объяснил мэр Вадим Булавинов. А накануне, по его словам, архиепископ Нижегородский и Арзамасский Георгий выразил недовольство тем, что «несогласные» используют для своих выступлений площадь, где расположен храм Иоанна Предтечи.*

*Новая газета, 26.03.07, «Нижегород сделали ниже»*

*Репортаж из осажденного города, в котором разогнали «Марш несогласных».*

*«Марш несогласных», который должен был пройти в субботу в Нижнем Новгороде, грубо разогнали милиция и ОМОН. ...*

*По данным «Новой», возмущенный ситуацией Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин позвонил мэру города Булавинову с вопросом о том, что происходит в городе. Получив ответ, мол, ничего особенного, Лукин порекомендовал Булавинову выйти из кабинета, дойти до площади Горького и разогнать ОМОН.*

*Коммерсант, 20.04.07, «Несогласные нагуливают политический вес»*

*...обращения в Генпрокуратуру «Другая Россия» не ограничатся. Ее лидеры подписали обращение к властям США и стран Евросоюза с требованием запретить въезд в эти государства ответственным за разгон «Маршей несогласных» в Москве, Санкт-Петербурге и Нижнем Новгороде чиновникам. «Невыездными» предлагается сделать главу МВД Рашида Нургалиева, главнокомандующего внутренних войск РФ Николая Рогожкина, мэра Москвы Юрия Лужкова, губернатора Санкт-Петербурга Валентину Матвиенко и мэра Нижнего Новгорода Вадима Булавинова....*

Помимо этого, интерес центральных СМИ вызвали комментарии Вадима Булавина в отношении действий главы районной администрации Нижнего Новгорода Николая Сатаева:

*Новые известия, 20.03.07, «В казино на бульдозере»*

*Нижегородский чиновник усмирлял непокорных с помощью тяжелой техники.*

*Прокуратура Канавинского района Нижнего Новгорода возбудила уголовное дело в отношении главы администрации района Николая Сатаева. В конце января чиновник устроил показательный снос бульдозером зала*

изровых автоматов, расположенного в жилом доме. В свое оправдание Николай Сатаев заявил, что воплотил в жизнь «позицию президента страны».

...Непосредственный начальник Николая Сатаева, мэр города Вадим Булавинов неоднократно заявлял, что поддерживает решительные действия своего подчиненного. «Можно говорить о том, что Сатаев превысил свои полномочия, но мер воздействия к нему я применять не буду», – сообщил «Новым Известиям» Вадим Булавинов. Бульдозерную атаку Сатаева Вадим Булавинов охарактеризовал, как «попытку восстановить закон», на которую прокуратура почему-то отреагировала уголовным делом.

#### Петр Пимашков (Красноярск)

Всего сообщений: 242

Конфликтных: 36

Сообщений, в которых он играет главную роль: 15

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 24

Сообщений с пересказом прямой речи: 30

#### Александр Хлопонин

Всего сообщений: 865

Конфликтных: 116

Сообщений, в которых он играет главную роль: 116

Сообщений позитивного характера: 10

Сообщений негативного характера: 5

Сообщений с прямой речью: 143

Сообщений с пересказом прямой речи: 69.

Наибольший всплеск активности центральных СМИ в отношении Петра Ивановича Пимашова приходится на конец марта-начало апреля. Информационным поводом, послужившим этому всплеску, явилось убийство ребенка в Красноярске:

НТВ#Сегодня, 30.03.2007, «Убийство девочки в Красноярске»:

*обнаруженная накануне погибшая девочка это Полина Малькова. Ребенка искали с 19 марта. Она пропала во время прогулки во дворе дома. Уголовное дело сегодня уже переквалифицировано со статьи «Похищение человека» на статью «Убийство».*

. ПЕТР ПИМАШКОВ (глава администрации г. Красноярска): Мы задумались, и, естественно, будут приняты конкретные меры, направленные на то, чтобы безопасность в городе, конечно, укреплялась. Эта трагедия, ну, вы видите, у нас 5 ребятишек, которые погибли, вот сейчас эта трагедия. Я думаю, пройдет не столь много времени, но этот преступник встанет перед судом.

Вторым информационным поводом, вызвавшим повышенный интерес СМИ явились выборы в Законодательное собрание Красноярского края, участие в которых во главе списка партии «Единая Россия» принимал Петр Пимашков:

Время новостей, 13.04.07, «Зовите их «Единая Россия»

*Крупные финансово-промышленные группы поделят парламент укрупненного Красноярского края.*

*В воскресенье, 15 апреля, в объединенном с Таймыром и Эвенкией Красноярском крае пройдут первые выборы в законодательное собрание. Относительно тихая кампания с заведомым доминированием «Единой России» под конец оживилась возбуждением уголовного дела против «Союза правых сил» и отказом двух партий от соглашения о честных выборах. Правда, на исход выборов это вряд ли повлияет – «Единая Россия», включившая в список представителей всех контролирующих регион крупных финансово-промыш-*

*ленных групп, значительно опережает своих конкурентов, среди которых, впрочем, нет реальных противников власти. А главный оппонент власти – известный бизнесмен Анатолий Быков не сумел зарегистрировать партийный список и баллотируется в депутаты как простой одномандатник.*

*...Позиции «Единой России» в регионе устойчивы, учитывая поддержку губернатора Александра Хлопонина, спикера законодательного собрания Александра Усса и мэра Красноярска Петра Пимашкова. Кампания единороссов была направлена исключительно на реализацию инерционного сценария. Универсальная для всех регионов проблема для «Единой России» в том, что на партию власти вешается ответственность за все, происходящее в том или ином регионе. Также распространенной проблемой стало перетягивание голосов к «Справедливой России».*

#### Александр Донской (Архангельск)

Всего сообщений: 449

Конфликтных: 114

Сообщений, в которых он играет главную роль: 54

Сообщений позитивного характера: 5

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 23

Сообщений с пересказом прямой речи: 28

#### Николай Киселев

Всего сообщений: 182

Конфликтных: 21

Сообщений, в которых он играет главную роль: 9

Сообщений позитивного характера: 3

Сообщений негативного характера: 1

Сообщений с прямой речью: 11

Сообщений с пересказом прямой речи: 14

На протяжении всего рассматриваемого периода основной темой освещения в центральных СМИ Александра Донского являлось уголовное дело, возбужденное против мэра Архангельской прокуратуры. Пик активности СМИ пришелся на февраль: Новая Газета, 19.02.07, «В ПОНЕДЕЛЬНИК, КОГДА ВЫЙДЕТ ЭТОТ НОМЕР ГАЗЕТЫ, МЕНЯ, ВИДИМО, ОТСТРАНЯТ ОТ ДОЛЖНОСТИ И АРЕСТУЮТ»

*Памятка для кандидатов в президенты России*

*Мэр Архангельска, решивший выдвинуть свою кандидатуру на пост президента России, рассказал в редакции «Новой газеты», как его уничтожают.*

*Александр Донской, 36-летний мэр трехсотысячестысячного Архангельска, избранный на эту должность два года назад, скорее всего, ее покинет. После того как мэр объявил о намерении выдвинуть свою кандидатуру на пост президента России, губернатор области Киселев с помощью прокуратуры и милиции и с благословения Кремля начал операцию по удалению Александра Донского с политического поля, и желательно – в тюрьму.*

НТВ#Сегодня, 19.02.07, «Предъявлены обвинения мэру Архангельска Александру Донскому»

*Сегодня мэр Архангельска стал обвиняемым сразу по трем статьям УК. Александр Донской дал подписку о невыезде. Донского обвиняют в подделке диплома о высшем образовании и попытке использовать этот документ для поступления в другой вуз, а также в незаконном предпринимательстве. Прокуроры говорят, что мэр без проведения экспертизы подписал разрешение на строительство торгового центра.*

На протяжении марта и апреля информационный фон в основном, также был связан с уголовным



процессом против Александра Донского, хотя и не имел ярко выраженных пиков.

**Владимир Городецкий (Новосибирск)**

Всего сообщений: 149

Конфликтных: 2

Сообщений, в которых он играет главную роль: 6

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 29

Сообщений с пересказом прямой речи: 11

**Виктор Толоконский**

Всего сообщений: 330

Конфликтных: 23

Сообщений, в которых он играет главную роль: 25

Сообщений позитивного характера: 7

Сообщений негативного характера: 2

Сообщений с прямой речью: 35

Сообщений с пересказом прямой речи: 14

В рассматриваемый период времени в центральных СМИ по отношению Владимиру Городецкому высокой информационной активности зафиксировано не было. Видимые на графике пики связаны с плановой деятельностью мэра и носят ситуационный характер. Ниже приводится краткое описание наиболее выделяющихся информационных поводов:

15 февраля – Владимир Городецкий принял участие в заседании глав городов Сибири и Дальнего востока. Главным вопросом этого заседания стало обсуждение национального проекта «Доступное жилье»;

19 апреля – Владимир Городецкий провел заседание консультативного Совета общественности по вопросам семьи женщин и детей;

24 апреля – Владимир Городецкий выразил соболезнования родным и близким первого президента России Б.Н. Ельцина в связи с его кончиной.

**Аркадий Чернецкий (Екатеринбург)**

Всего сообщений: 107

Конфликтных: 7

Сообщений, в которых он играет главную роль: 30

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 34

Сообщений с пересказом прямой речи: 17

**Эдуард Россель**

Всего сообщений: 561

Конфликтных: 13

Сообщений, в которых он играет главную роль: 81

Сообщений позитивного характера: 3

Сообщений негативного характера: 7

Сообщений с прямой речью: 59

Сообщений с пересказом прямой речи: 47

Можно выделить два основных пика информационной активности центральных СМИ по отношению к Аркадию Чернецкому:

20 февраля – в суде началось рассмотрение уголовного дела в отношении жителя Екатеринбурга, требовавшего от мэра 500 тыс. евро за спокойствие в городе;

24 – 26 апреля – Аркадий Чернецкий поддержал обращение жителей Екатеринбурга о переименовании одной из улиц Екатеринбурга в честь первого президента РФ Б.Н. Ельцина.

Остальной информационный фон в рассматриваемый период был связан с плановой деятельностью мэра и носил ситуационный характер.

**Михаил Юревич (Челябинск)**

Всего сообщений: 97

Конфликтных: 3

Сообщений, в которых он играет главную роль: 3

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 9

Сообщений с пересказом прямой речи: 7

**Петр Сумин**

Всего сообщений: 168

Конфликтных: 7

Сообщений, в которых он играет главную роль: 10

Сообщений позитивного характера: 2

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 12

Сообщений с пересказом прямой речи: 11.

Информационная активность центральных СМИ в отношении Михаила Юревича в рассматриваемый период носила ровный характер, всплески активности пришлось на февраль и апрель.

Одним из наиболее значительных поводов стало вручение в феврале Михаилу Юревичу премии «Персона года», учрежденной агентством «Росбизнесконсалтинг»:

*Коммерсант, 26.02.07, «Лауреаты заблудились в коридорах власти»*

*На прошлой неделе состоялось традиционное вручение премии «Персона года», учрежденной агентством «Росбизнесконсалтинг» (РБК). Впервые торжественную церемонию перенесли из Патриаршего дворца в Большой Кремлевский дворец, что создало некоторым гостям проблемы. Например, первый заместитель мэра в правительстве Москвы Иосиф Орджоникидзе по дороге на фуршет заблудился в кремлевских коридорах.*

*... Мэр Челябинска Михаил Юревич, принимая награду в номинации «Руководитель муниципального образования», веско заметил: «Я из Челябинска».*

Активность центральных СМИ в апреле была вызвана несколькими причинами.

19 апреля – в Челябинске произошло обрушение части крыши Ледяного дворца спорта «Трактор»;

20 апреля – в Челябинске состоялось заседание Ассоциации городов Урала, на котором Михаил Юревич выступил с предложением нового способа формирования пенсий.

Остальной информационный фон в рассматриваемый период был связан с плановой деятельностью мэра и носил ситуационный характер.

**Виктор Тархов (Самара)**

Всего сообщений: 199

Конфликтных: 34

Сообщений, в которых он играет главную роль: 9

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 5

Сообщений с прямой речью: 23

Сообщений с пересказом прямой речи: 35

**Константин Титов**

Всего сообщений: 381

Конфликтных: 41

Сообщений, в которых он играет главную роль: 22

Сообщений позитивного характера: 8

Сообщений негативного характера: 3

Сообщений с прямой речью: 30

Сообщений с пересказом прямой речи: 39.

Анализ динамики сообщений в центральных СМИ о Викторе Тархове показывает, что наибольшая информационная активность СМИ пришлось на февраль и март. Основным информационным пово-

дом в этот период являлись выборы в Самарскую областную думу:

Независимая газета, 07.02.07, «Немая сцена в эфире»

В Самаре разгорается первый политический скандал, связанный с начавшейся в области избирательной кампанией по выборам в областной парламент и открытым соперничеством в ходе нее «Единой России» и «Справедливой России». Он начался буквально на следующий день после завершения регистрации в областной избирательной комиссии списков партий, пожелавших участвовать в выборах.

Управление информации и аналитики самарской мэрии распространило официальное заявление по факту событий, связанных с проведением в минувшую субботу ГТРК «Россия-Самара» ток-шоу «Обыкновенная политика», посвященного проблемам ЖКХ. Мэрия обвиняет ГТРК и «Единую Россию» в нарушении прав граждан на информацию.

Ведомости, 09.03.07, «Мэр начинает, губернатор выигрывает»

САМАРА – В борьбе за депутатские места в губернской думе сошлись финансово-административные ресурсы лидера местных «эсеров», мэра Самары Виктора Тархова и губернатора-единоросса Константина Титова. Эксперты считают, что в этом противостоянии победителями выйдут единороссы, но и второе место «эсеров» на выборах будет расценено как победа.

Коммерсант, 12.03.07, «Справедливая Россия» обошла «Единую» по числу жалоб»

Региональные выборы: победители и жертвы. А «Единая» «Справедливую» – по числу голоов

Вчера в 14 регионах России прошли парламентские выборы. Жесткое противостояние между двумя партиями власти, «Единой Россией» и «Справедливой Россией», начавшееся в ходе агитационной кампании, продолжились и в день голосования – уже в виде «войны жалоб»...

Наибольшую активность в этом вопросе, как и следовало ожидать, проявили правороссы.

В Самарской области единороссы пытались взять реванш за прошлогодний проигрыш выборов мэра Самары, на которых победил лидер местных правороссов Виктор Тархов.

Агитация в области завершилась 9 марта дебатами лидеров двух списков – губернатора Константина Титова и мэра Тархова. Правда, вопреки ожиданиям, диспут прошел в режиме спокойного, а порой и просто скучного диалога двух хозяйственников. Но сама кампания скучной не была: накануне голосования пресс-служба ГУВД сообщила, что за время выборов зафиксировано более 220 нарушений, связанных с изготовлением, распространением и размещением агитационных материалов. А вчера прокуратура Железнодорожного района Самары возбудила уголовное дело по факту произошедшей накануне пропажи на одном из участков 30 бюллетеней.

Также в марте СМИ пристально следили за судебным процессом по иску Виктора Тархова к телеведущему Владимиру Соловьеву о защите чести и достоинства в связи с оскорбительными высказываниями Соловьева в адрес мэра Самары:

Коммерсант, 07.03.07, «Достоинству оказали слишком много чести»

Владимир Соловьев пригласил к барьеру лингвистов. Продолжающийся в Самаре суд по иску мэра города Виктора Тархова к телеведущему НТВ Владимиру Соловьеву сопровождается скандалами.

Вчера Ленинский райсуд был вынужден назначить повторную лингвистическую экспертизу, поскольку накануне господин Соловьев направил в прокуратуру заявление о возбуждении уголовного дела за дачу ложных показаний в отношении лингвистов-экспертов, усмотревших в словах телеведущего оскорбление чести и достоинства Виктора Тархова.

Поводом для иска стали проведенные Владимиром Соловьевым 18 октября 2006 года в прямом эфире самарской телекомпании СКАТ теледебаты «К барьеру!», в которых участвовали конкуренты в борьбе за кресло мэра Самары теперь уже экс-мэр Георгий Лиманский и кандидат Виктор Тархов. «Скажите, почему в своих коммерческих проектах вы всегда приходили на места убитых?» – спросил его Владимир Соловьев (в 1991 г. Виктор Тархов был назначен гендиректором Новокуйбышевского НПЗ, заняв место застреленного Ивана Дика. Двумя годами позже он стал вице-президентом НК ЮКОС вместо зарезанного Владимира Зенкина). Кандидат оставил этот вопрос без ответа и через пять минут после начала дебатов покинул студию. В своем иске мэр Самары требует взыскать с Владимира Соловьева и телекомпании СКАТ по 10 млн руб.

В апреле центральные СМИ были менее активны, информационная активность в этот период носила ситуационный характер.

Дмитрий Кузьмин (Ставрополь)

Всего сообщений: 328

Конфликтных: 99

Сообщений, в которых он играет главную роль: 115

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 8

Сообщений с прямой речью: 54

Сообщений с пересказом прямой речи: 38

Александр Черногоров

Всего сообщений: 811

Конфликтных: 128

Сообщений, в которых он играет главную роль: 225

Сообщений позитивного характера: 177

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 103

Сообщений с пересказом прямой речи: 70.

В исследуемый период наибольшая информационная активность центральных СМИ в отношении мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина пришлась на февраль-март. Основным информационным поводом для СМИ в этот период являлись выборы в Государственную Думу Ставропольского края и противостояние партий «Единая Россия» и «Справедливая Россия».

14-15 февраля – центральные СМИ уделили внимание срыву встречи с избирателями представителями партии «Справедливая Россия» в Минеральных Водах.

Газета, 14.02.07, Грязевые технологии

Лидер списка «Справедливой России», мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин рассказал вчера на пресс-конференции, что на встрече с избирателями 12 февраля в рамках предвыборной кампании в краевую думу в зале местного Дворца культуры погас свет, после чего группа неизвестных забросала трибуну и зрительный зал грязью и яйцами.

21-22 февраля – внимание СМИ привлекли парламентские запросы генеральному прокурору РФ Юрию Чайке об оценке действий мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина.

НТВ#Сегодня, 21.02.07, «Д. Кузьмин получил две

«черные метки» из Госдумы»

Сегодня мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин получил две «черные метки» из Госдумы. Сколько депутатских запросов отправлено Генеральному прокурору. В первом идет речь о прошлогоднем ДТП под Ставрополем. В августе внедорожник Пятигорского мэра Игоря Тарасова столкнулся с «Жигулями». Погибли 5 человек. На месте аварии был Дмитрий Кузьмин. Депутаты полагают, что чиновники могли оказать помощь пострадавшим, но не стали этого делать. Второй запрос касается памятника героям-кавалеристам. Осенью Ставропольские власти снесли его, чтобы построить дорожную развязку. Монумент, несмотря на обещания, до сих пор не восстановлен.

2-3 марта – внимание СМИ привлекли теледебаты, состоявшиеся в эфире Ставропольской ГТРКВ, в которых принял участие мэр Ставрополя.

Коммерсант, 02.03.07 «Справедливая Россия» встряла в теледебаты»

В Ставрополе разгорелся громкий скандал вокруг предвыборных теледебатов, на которые неожиданно явился лидер списка «Справедливой России» мэр Ставрополя Дмитрий Кузьмин, организовавший подписание в прямом эфире соглашения трех партий о совместных действиях за отставку губернатора Александра Черногорова.

12-13 марта – СМИ комментировали итоги прошедших региональных выборов.

Ведомости, 12.03.07, «Выборы без правил»

Выборы в региональные законодательные собрания ознаменовались скандалами, которые наблюдатели связали с конкуренцией «Единой России» и «Справедливой России»

Страсти бушевали в регионах даже на избирательных участках...

Успех партии Сергея Миронова в Ставропольском крае Бунин объясняет ставкой «эсеров» на мэра Ставрополя Дмитрия Кузьмина, возглавившего список партии. Он, по мнению Бунина, смотрелся выигрышно на фоне непопулярного в крае губернатора Александра Черногорова.

После состоявшихся выборов интерес СМИ к фигуре мэра заметно снизился, информационный фон носил ситуационный характер и не был связан с каким-либо одним информационным поводом.

Александр Фомин (Иваново)

Всего сообщений: 68

Конфликтных: 0

Сообщений, в которых он играет главную роль: 5

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 5

Сообщений с пересказом прямой речи: 6

Михаил Мень

Всего сообщений: 153

Конфликтных: 3

Сообщений, в которых он играет главную роль: 8

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 12

Сообщений с пересказом прямой речи: 7.

В рассматриваемый период центральные СМИ не проявляли серьезного интереса к деятельности мэра Иванова, активность СМИ носила ситуационный характер.

Игорь Шубин (Пермь)

Всего сообщений: 42

Конфликтных: 1

Сообщений, в которых он играет главную роль: 5

Сообщений позитивного характера: 0

Сообщений негативного характера: 0

Сообщений с прямой речью: 4

Сообщений с пересказом прямой речи: 4

Олег Чиркунов

Всего сообщений: 190

Конфликтных: 5

Сообщений, в которых он играет главную роль: 19

Сообщений позитивного характера: 2

Сообщений негативного характера: 6

Сообщений с прямой речью: 25

Сообщений с пересказом прямой речи: 6.

В рассматриваемый период центральные СМИ не проявляли серьезного интереса к деятельности мэра Перми, активность СМИ носила ситуационный характер, пик активности СМИ в апреле был связан с начавшимся в Перми судебным процессом, инициированным защитниками животных:

Агентство национальных новостей, 06.04.07, «В Перми начался суд по «делу медведя Моти»

В роли ответчиков по «делу медведя Моти» выступают Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Пермского края, Министрство сельского хозяйства РФ, губернатор Пермского края Олег Чиркунов, мэр Перми Игорь Шубин, Управление Федеральной службы Росприроднадзор РФ, Росприроднадзор по Пермскому краю. Во все эти инстанции защитники животных обращались в надежде спасти редкого зверя, однако помощи не дождался.

Выводы

Анализ активности центральных СМИ в отношении ТОП-10 глав городов-столиц субъектов РФ в феврале-марте 2007 г. позволяет сделать вывод, что Центральные СМИ обращают свое внимание на глав городов-столиц субъектов РФ, как правило, в том случае, если информация носит скандальный или негативный характер. Всплеск информационной активности по отношению к ряду мэров в рассматриваемый период также был вызван выборами в законодательные собрания регионов. Особое внимание СМИ в этих случаях уделяли противостоянию мэров и губернаторов, являвшихся представителями конкурирующих на выборах партий.

Медиа-рейтинги глав городов-столиц субъектов РФ по округамГлавы городов-столиц субъектов Центрального федерального округа РФ в местных СМИ

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ЦФО РФ:

1. ИА «7 новостей» (38 сообщений)
2. Рабочий край (33)
3. Regions.ru (21)
4. Тула (18)
5. Смоленские новости (17)
6. Ивановская газета (17)
7. Тверское информационное агентство (17)
8. ЧАСТНИК (17)
9. Призыв (15)
10. КУРСКИЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПОРТАЛ (14)
11. Молодой коммунар # Воронеж (14)
12. Орловская правда (13)
13. Весть (12)
14. Коммерсант # Воронеж (12)
15. СЕВЕРНЫЙ КРАЙ (11)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ЦФО*

1. Фомин Александр Германович (Иваново) (73)
2. Скрынников Борис Михайлович (Воронеж) (54)
3. Переверзева Ирина Владимировна (Кострома) (46)
4. Волончунас Виктор Владимирович (Ярославль) (39)
5. Лебедев Олег Станиславович (Тверь) (35)
6. Провоторов Федор Иванович (Рязань) (35)
7. Рыбаков Александр Петрович (Владимир) (32)
8. Акимов Максим Алексеевич (Калуга) (32)
9. Суржиков Виктор Петрович (Курск) (30)
10. Могильников Владимир Сергеевич (Тула) (29)
11. Потрысаев Василий Николаевич (Белгород) (28)
12. Гулевский Михаил Владимирович (Липецк) (24)
13. Ильин Алексей Юрьевич (Тамбов) (21)
14. Халецкий Владислав Николаевич (Смоленск) (20)
15. Касьянов Александр Александрович (Орел) (20)
16. Сазонов Семен Викторович (Рязань) (10)
17. Шапотько Дмитрий Александрович (Брянск) (8)
18. Алехин Игорь Иванович (Брянск) (8)

*Главы городов-столиц субъектов Северо-Западного федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах СЗФО РФ:

1. ИА «СЕВЕРИНФОРМ» (53)
2. Архангельские новости (43)
3. ИА Росбалт-север (42)
4. Вечерний Мурманск (37)
5. Вологодские новости (33)
6. ИА «ДВИНА-ИНФОРМ» (24)
7. Правда севера (22)
8. Архангельск (17)
9. NEWSPB.RU (11)
10. ИА «НОВОСТИ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ» (10)
11. Калининградская правда (10)
12. Правда Северо-Запада (10)
13. Карелия (9)
14. Комсомольская правда # Калининград (9)
15. Калининград.ру (8)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ СЗФО*

1. Донской Александр Викторович (Архангельск) (214)
2. Якуничев Алексей Сергеевич (Вологда) (68)
3. Савченко Михаил Юрьевич (Мурманск) (44)
4. Савенко Юрий Алексеевич (Калининград) (39)
5. Масляков Виктор Николаевич (Петрозаводск) (33)
6. Гражданкин Николай Иванович (Великий Новгород) (27)
7. Хоронен Михаил Яковлевич (Псков) (11)

*Главы городов-столиц субъектов Южного федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ЮФО РФ:

1. Краснодарские известия (49)
2. ИА «ЮГА.РУ» (41)
3. Майкопские новости (35)
4. Вечерний Ставрополь (25)
5. Ростов официальный (25)
6. Махачкалинские известия (14)
7. Вечерний Ростов (14)
8. Волга (11)
9. Kuban.INFO (9)
10. Северная Осетия (7)
11. Известия Калмыкии (5)
12. Кубань сегодня (4)
13. Вольная Кубань (4)

14. Коммерсант # Волгоград (3)
15. Коммерсант # Ростов-на-Дону (3)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ЮФО*

1. Евланов Владимир Лазаревич (Краснодар) (106)
2. Чернышев Михаил Анатольевич (Ростов-На-Дону) (50)
3. Пивоваров Николай Михайлович (Майкоп) (40)
4. Кузьмин Дмитрий Сергеевич (Ставрополь) (39)
5. Амиров Саид Джапарович (Махачкала) (20)
6. Боженев Сергей Анатольевич (Астрахань) (17)
7. Пагиев Казбек Хазбиевич (Владикавказ) (10)
8. Бурулов Радий Николаевич (Элиста) (5)

*Главы городов-столиц субъектов Приволжского федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ПФО РФ

1. Нижегородское телеграфное агентство (НТА) (125)
2. РИА Кремль (71)
3. ИА «ВолгаИнформ» (58)
4. ИА НТА Приволжье (58)
5. Самара сегодня (www.samaratoday.ru) (34)
6. Время # Самара (24)
7. ИА Саратовбизнесконсалтинг (23)
8. R52.ru (21)
9. Чебоксарские новости (20)
10. Самарская газета (20)
11. ИА «Татар-информ» (19)
12. Казанские ведомости (19)
13. Новый компаньон (16)
14. Open.ru (16)
15. НИЖЕГОРОДСКИЕ НОВОСТИ (13)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ПФО*

1. Булавинов Вадим Евгеньевич (Нижний Новгород) (431)
2. Тархов Виктор Александрович (Самара) (143)
3. Шубин Игорь Николаевич (Пермь) (88)
4. Метшин Ильсур Раисович (Казань) (86)
5. Мищеряков Юрий Николаевич (Оренбург) (61)
6. Романов Николай Степанович (Саратов) (51)
7. Грищенко Олег Васильевич (Саратов) (38)
8. Емельянов Николай Иванович (Чебоксары) (36)
9. Ермаков Сергей Николаевич (Ульяновск) (34)
10. Балакин Виктор Васильевич (Ижевск) (27)
11. Качкаев Павел Рюрикович (Уфа) (25)
12. Кац Аркадий Борисович (Пермь) (23)
13. Сушков Владимир Федорович (Саранск) (14)
14. Чернов Роман Борисович (Пенза) (11)
15. Войнов Олег Павлович (Йошкар-Ола) (3)

*Главы городов-столиц субъектов Уральского федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах УрФО РФ:

1. URA.ru (74)
2. Вечерний Челябинск (55)
3. Uralweb.ru (42)
4. Комсомольская правда # Тюмень (37)
5. Уральский рабочий (26)
6. Курган и курганцы (26)
7. ВСЛУХ.РУ (25)
8. АПИ (Екатеринбург) # Общество (22)
9. УралБизнесКонсалтинг # Лента Новостей (Южный Урал) (22)
10. УралПрессИнформ (19)
11. УралБизнесКонсалтинг # Анонсы (Южный Урал) (18)
12. Chelsi.ru (18)

13. GorodFM.ru (18)
14. Вечерний Екатеринбург (15)
15. Капитал # Екатеринбург (13)  
*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ УрФО*
1. Чернецкий Аркадий Михайлович (Екатеринбург) (231)
2. Юревич Михаил Валериевич (Челябинск) (224)
3. Сметанюк Сергей Иванович (Тюмень) (109)
4. Ельчанинов Анатолий Федорович (Курган) (43)
5. Спириин Александр Михайлович (Салехард) (6)
6. Судейкин Валерий Михайлович (Ханты-Мансийск) (4)  
*Главы городов-столиц субъектов Сибирского федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах СФО РФ:

1. KNEWS (72)
2. NewsLab.ru # Новости (30)
3. ИА «Время города» (26)
4. Кемерово (22)
5. Байкал-Информ (22)
6. ИА ЗабИнфо (19)
7. ИА «СИБИРСКИЕ НОВОСТИ» (14)
8. Коммерческие вести (14)
9. Городские новости (12)
10. Советская Сибирь (11)
11. Континент-Сибирь (11)
12. Телеинформ (Иркутск) (11)
13. Комсомольская правда # Новосибирск (9)
14. Вечерний Новосибирск (9)
15. Коммерсант # Сибирь (9)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ СФО*

1. Пимашков Петр Иванович (Красноярск) (168)
2. Городецкий Владимир Филиппович (Новосибирск) (79)
3. Якубовский Владимир Викторович (Иркутск) (42)
4. Михайлов Владимир Васильевич (Кемерово) (41)
5. Шрейдер Виктор Филиппович (Омск) (28)
6. Михалев Анатолий Дмитриевич (Чита) (22)
7. Айдаев Геннадий Архипович (Улан-Удэ) (15)
8. Булакин Николай Генрихович (Абакан) (14)
9. Колганов Владимир Николаевич (Барнаул) (9)
10. Облогин Виктор Александрович (Горно-Алтайск) (1)

*Главы городов-столиц субъектов Дальневосточного федерального округа РФ в местных СМИ*

ТОП-15 региональных СМИ, пишущих о главах городов, мэрах ДФО РФ:

1. Вечерний Магадан (16)
2. ТИА «Острова» (13)
3. ИА «Восток Медиа» (12)
4. Магаданская правда (9)
5. Коммерсант # Хабаровск (7)
6. Советский Сахалин (7)
7. КОЛЫМА.Ру (6)
8. Тихоокеанская звезда (6)
9. SakhaNews (6)
10. Комсомольская правда # Благовещенск (5)
11. Амурская правда (5)
12. Молодежь Якутии (4)
13. Якутск вечерний (3)
14. Губернские ведомости (3)
15. ИА «ДЕЙТА.RU» (3)

*Рейтинг глав городов, мэров по количеству сообщений в региональных СМИ ДФО*

1. Печеный Владимир Петрович (Магадан) (34)
2. Лобкин Андрей Игоревич (Южно-Сахалинск) (23)

3. Михальчук Илья Филиппович (Якутск) (15)
4. Мигуля Александр Анатольевич (Благовещенск) (11)
5. Соколов Александр Николаевич (Хабаровск) (9)
6. Скворцов Владислав Васильевич (Петропавловск-Камчатский) (2)
7. Винников Александр Аронович (Биробиджан) (1)

## Приложение 18

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения

(Снежненское сельское поселение

Комсомольского района Хабаровского края)

Муниципальное имущество, включая земельные участки, является одной из экономических основ местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного самоуправления поселений отнесено владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе и земельными участками. Управление и распоряжение муниципальным имуществом направлено на его эффективное использование и обеспечение бесперебойного, стабильного функционирования поселкового хозяйства, решение задач социально-экономического развития поселка, организацию развитой системы услуг населению.

Для решения вопросов местного значения в собственность Снежненского сельского поселения передано 129 объектов имущества, на общую сумму 350 млн руб. Основная доля, 85 процентов, это объекты жилого фонда, их количество составляет 110, на общую сумму 308,7 млн руб. Доходы от сдачи в аренду объектов недвижимости в 2006 г. составили 120 тыс. руб., в 2007 г. ожидается получение доходов от сдачи в аренду имущества в размере 120 тыс. руб.

Принципиальная особенность современного состояния муниципальной собственности заключается в том, что в преобладающей своей части она является доходопотребляющей, а не доходопроизводящей. Большая часть бюджетных доходов направляется на цели поддержания объектов муниципальной собственности в минимально работоспособном состоянии. Другой особенностью современной производственной составляющей муниципальной собственности является низкий технологический уровень и значительная изношенность ее производственных объектов.

Говоря о земельном потенциале Снежненского сельского поселения необходимо отметить, что общее количество учтенных земельных участков на территории поселения составляет 598 участков. В собственности, постоянном пользовании и пожизненно наследуемом владении находится 32 земельных участков. В аренду передано 566 земельных участков.

Для эффективного использования имеющегося земельного фонда в течение последних лет разработана и утверждена нормативная правовая база по учету земельных участков, предоставлению земель для строительства и целей, не связанных со строительством, по регулированию арендных отношений на земельные участки, о приватизации земельных участков, утверждены правила землепользования и

застройки, базовые ставки арендной платы за землю, положение о муниципальном земельном контроле. В связи с введением новой главы Налогового кодекса об установлении ставок земельного налога на основе кадастровой стоимости земель и утверждением губернатором края кадастровой стоимости земель, утверждено положение о земельном налоге.

Учет земель, предоставленных в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненно наследуемое владение или аренду является основой для начисления земельного налога и арендной платы. Учет ведется в соответствии с разработанными и утвержденными формами реестров арендаторов земельных участков физических и юридических лиц и плательщиков земельного налога в виде электронных баз данных.

Поступления земельных платежей составляют около 11 процентов от собственных доходов бюджета поселения. Они динамично изменялись в сторону увеличения за последние годы. Если в 2002 г. поступления земельных платежей в бюджет поселения составляли 277 тыс. руб., то в 2006 г. – 340 тыс. руб.

В настоящее время проводится работа по созданию схем территориального планирования и зонирования территории поселения, которые позволят провести эколого-хозяйственное районирование территории, оценить состояние и использование земель, уточнить границы, выделить земли с различными режимами использования. Создается электронная карта поселения, в которой отражаются границы отдельных участков, объекты недвижимости, улицы (адресная привязка). При реализации электронного варианта картографической базы данных каждый слой сопровождается необходимой семантической (описательной) информацией. Завершение реализации данного проекта будет способствовать повышению качества и оперативности принятия управленческих решений.

Проводится работа по уточнению списков собственников, владельцев и пользователей земельных участков, являющихся объектом налогообложения и направляются в налоговую инспекцию района. В 2006 г. идентифицировано 32 земельных участка. В результате проводимой работы поступление земельного налога в 2006 г. составило 8 тыс. руб., необходимо отметить, что до 2006 г. в бюджет поселения земельного налога поступало ежегодно не более 1 тыс. руб.

Для контроля за использованием земель в соответствии с установленным разрешенным видом и целевым назначением в поселении проводится муниципальный земельный контроль. Он проводится в виде плановых и внеплановых проверок. В 2006 г. при осуществлении муниципального земельного контроля проверено 295 землепользователей. По итогам проверок выдано 295 предписаний об устранении выявленных нарушений, составлено 11 протоколов об административных правонарушениях.

Сложившаяся в сельском поселении система земельно-имущественных отношений направлена на обеспечение стабильности прав граждан и юридических лиц на землю, создание условий формирования и развития рынка земли, увеличение доходов от использования земли и сохранение природных свойств и качеств земли. Реализуя свои полномочия в области земельно-имущественных отношений администрация сельского поселения придерживается

принципов эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности всех, установленных действующим законодательством, процедур.

Очевидно, что проблемы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием имущественных отношений, требуют дальнейшего изучения и законодательного урегулирования. Необходимо их постепенное решение на основе общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом главными принципами должны стать повышение эффективности использования муниципально-го имущества и улучшение качества обслуживания населения.

В сфере муниципальной собственности перед муниципалитетом стоит главная цель – обеспечение максимальной эффективности использования муниципального имущества в интересах жителей поселка. А для этого необходимо провести полную инвентаризацию всех объектов, находящихся на территории муниципального образования и в муниципальной собственности, для выяснения, насколько они соответствуют перечню передаваемых объектов. Одними из доходов муниципалитетов являются налог на имущество физических лиц, а также земельные платежи. Жители поселка будут иметь больше средств в своем бюджете, если налоги будут в полном объеме направляться в местный бюджет. Должно быть четкое определение налогооблагаемой базы, она должна быть прозрачной. Именно поэтому так важно провести полную инвентаризацию имущества и земельных ресурсов. Кроме того, необходимо разработать и реализовать системы учета муниципально-го имущества, завершить регистрацию прав на муниципальную недвижимость, классифицировать объекты муниципальной собственности по признакам, определяющим специфику их управления и распоряжения.

Разумеется, в короткий срок определить основные направления, способы, методы и механизмы использования собственности того или иного муниципального образования невозможно. Сложно сразу разработать механизмы, направленные на повышение эффективности управления и распоряжения муниципальным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов. Обеспечить контроль над использованием и сохранностью имущества не представляется возможным. Однако стремиться к этому, безусловно, необходимо. Муниципальное имущество и земельные ресурсы должны рассматриваться как стратегический актив органов местного самоуправления, которым нужно квалифицированно управлять для увеличения доходов и решения социальных проблем местных сообществ. Важно, чтобы начался совершенно новый этап становления и развития муниципальной собственности.

## Приложение 19

Проблемы развития местного самоуправления.

Пути и способы их разрешения  
(Город Суздаль Владимирской области)

Новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации» ждали с надеждой на развитие реального местного самоуправления, повышение эффективности местной власти, приближение оказания муниципальных услуг к населению. Но мероприятия по реализации Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» во Владимирской области продемонстрировали продолжение политики сворачивания местного самоуправления, что, прежде всего, негативно сказывается на населении.

Особенно это проявилось в тех городах, которые на момент принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохранили свою самостоятельность как муниципальные образования и по Федеральному закону могли быть наделены статусом «городской округ», но законом Владимирской области получили статус городского поселения, такие, как муниципальные образования «город Покров», «город Суздаль», «город Лакинск». В целом, главным недостатком вышеназванного закона является разделение муниципальных образований на два уровня. Причем МО 2-го уровня практически лишены самостоятельности и, самое главное, экономических основ местного самоуправления. Создавшееся положение породило конфликтные ситуации между МО 2-го уровня «городские поселения» и 1-го уровня «муниципальные районы». Главная причина конфликта – лишение городских поселений, где как раз и сосредоточен основной экономический потенциал, необходимой бюджетной обеспеченности и концентрация всех финансовых ресурсов на уровне районного бюджета. Этот процесс нагляднее всего можно продемонстрировать на примере ранее существовавших МО – г. Суздаль и Суздальский район.

**Для справки:** г. Суздаль с 1976 по 2005 гг. – город областного подчинения, население 11,5 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 125 млн руб.

Суздальский район – население 33 тыс. человек, бюджет 2005 г. – 183 млн руб.

Как уже отмечалось, наиболее важной является **проблема финансового обеспечения местного самоуправления**. Анализ доходов бюджета города за период с 2003 по 2005 гг. показывает, что наблюдался устойчивый рост собственных доходов соответственно на 50% (2004 г.) и 29% (2005 г.). По итогам 2005 г. структура доходной части бюджета выглядела следующим образом: налоговые поступления – 46%, неналоговые доходы – 17%; безвозмездные поступления из бюджетов другого уровня – 37% (табл. 1).

С введением в действие Федерального закона № 131-ФЗ и соответствующих изменений в бюджетный Кодекс РФ финансовое положение МО г. Суздаль резко изменилось в сторону ухудшения, прежде всего вследствие значительного сокращения собственных и закрепленных налогов. Соответственно структура доходной части бюджета изменилась: налоговые поступления – 26%, неналоговые поступления – 40%, финансовая помощь – 19%, остаток денежных средств на 01.01.06г. – 15% (табл. 1).

Таким образом, как видно из таблицы, уровень налоговых поступлений сократился в 3,9 раза с 57093 тыс. руб. до 15178 тыс. руб., а в процентном отношении с 46% до 26%, при этом в абсолютных цифрах неналоговые поступления практически не изменились 21220 тыс. руб. (2005 г.) и 23266 тыс. руб. (2006 год).

Таблица 1  
Структура доходной части бюджета г.Суздаля

	2005 г.		2006 г.	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые доходы	57093	46	15178	26
Неналоговые доходы	21220	17	23266	39
Безвозмездные поступления	45284	37	11144	20
Остаток денежных средств на 1 января	1550	1	8423	15
<b>Итого доходы</b>	<b>125147</b>		<b>56337</b>	

При таком резком падении налоговых поступлений возникла парадоксальная ситуация, когда в бюджет другого муниципального образования – Суздальский район поступает больше городских налогов, чем в город (НДФЛ – 16034,4 тыс. руб. по ставке – 30%, единый налог на вмененный доход – 10800 тыс. руб. по ставке – 90%), таким образом в город поступает 15,4 млн руб. налоговых платежей, а в район – 28,4 млн руб. городских налогов. Складывается фактически уже не трехуровневая, а четырехуровневая структура бюджетного устройства. При этом бюджет района получает **чистых дотаций** в 2006 г. – 91454 тыс. руб.

Бюджет 2007 г. еще более показателен: район получает 134 млн руб. чистых дотаций (30% от доходной части бюджета) при собственных доходах 111,6 млн. руб. (24,6%), город получает 1,5 млн. руб. чистых дотаций (2% от доходной части бюджета) при собственных доходах 68 млн руб. (82%). Следует отметить, что дотации городу из районного бюджета не были предусмотрены ни в 2006 г., ни в 2007 г., а в собственных доходах района на 2007 г. местные налоги города составляют 35 млн руб. (32%). Нетрудно посчитать, насколько бюджетная обеспеченность жителей города хуже соответствующей обеспеченности жителей района и это при на порядок большем развитии экономического потенциала.

В целом собранные в городе налоги за 2006 г., а это 217,2 млн руб., распределились следующим образом: город – 15,4 млн руб. (7,1%), район – 28,4 млн руб. (13,1%), область – 76,8 млн руб. (35,4%), федеральный бюджет – 96,6 млн руб (44,5%). Такое распределение финансовых потоков при минимальном количестве дотаций не позволяет городу эффективно хозяйствовать, тем более формировать бюджет развития МО. Смещение налогов в сторону центра усложнило управление местными бюджетами. Сложившаяся практика, при которой налоги, собранные в муниципальном образовании, уходят в вышестоящие бюджеты, а собственные налоговые доходы составляют лишь 5-10% текущих расходов, негативно влияет на социально-экономическую стабильность и развитие территорий.

Негативно на финансовое положение МО повлияло не только сокращение количества закрепленных налогов, но и трудности в их собираемости.

Единственным эффективным налогом является НДФЛ (ритмично поступающий и полностью контролируемый), но норма его отчисления – 10% крайне

недостаточна для финансового обеспечения проблем МО.

Единый сельскохозяйственный налог можно просто не брать во внимание по причине его незначительности.

Земельный налог имеет существенный недостаток по громоздкости расчета и корректировки налогооблагаемой базы, а также по срокам поступления (за 9 месяцев сборы составили всего 44 %; по физическим лицам сроки платежа – октябрь-ноябрь, а по юридическим лицам последний налоговый период приходится на 1 кв. следующего финансового года). У данного налога есть еще один существенный недостаток – федеральные льготы (освобождение от налога на землю Владимиро-Суздальского музея-заповедника приводит к выпадающим доходам городского бюджета в сумме 2,5 млн руб., или более 25% всей годовой суммы данного налога). Федеральным законом освобождены от налога и земли под культовыми зданиями (религиозные объединения), а в городе таких земель немало – 5 монастырских комплексов и 33 церковных.

Недостатки налога на имущество физических лиц:

- низка налогооблагаемая база – менее 1% от общей суммы доходов тыс. руб.);
- несоответствие оценки объектов налогообложения и их реальной стоимости;
- высокая трудоемкость работ по увеличению данного налога (перерасчет инвентарной стоимости объектов недвижимости с учетом корректирующих коэффициентов к ценам 1976 г.);
- 60% от общего количества налогоплательщиков попадают под льготы, установленные ст. 4 Закона РФ № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Население не пользуется льготами, т.к. в настоящее время налог минимальный – за 2-комнатную квартиру (дома панельной серии) налог в среднем 40 руб.

Существенным недостатком всех налогов МО является то, что их администраторами выступают налоговые органы, и это не самые важные для них налоги, в смысле контроля собираемости.

Вторым, по значимости, проблемным вопросом для МО 2-го уровня является земельный. В соответствии с Федеральным законом № 53-ФЗ с 1-го июля 2006 года земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжаются МО 1-го уровня-округа и муниципальные районы. В результате значительно усложнилась процедура решения гражданами и юридическими лицами земельных вопросов, произошло увеличение затрат времени и средств на оформление землеустроительной документации и прав на земельные участки. При этом МО городских поселений были лишены не только права распоряжения, но и значительных финансовых поступлений от использования земли (также одна из экономических основ самостоятельности местного самоуправления). Доходы от продажи земельных участков распределяются следующим образом: **10% – поселение, 90% – район ?!, арендная плата – по 50%** (ранее вся зачислялась в бюджет города). Работа по нейтрализации этой негативной ситуации крайне трудоемка и для многих МО 2-го уровня просто недоступна. В 2006 г. администрация города попыталась зарегистрировать как муниципальную собственность те участки, которые признаны таковыми законом (минимальный перечень в соответствии с 53-ФЗ).

На формирование и регистрацию было потрачено около 1,5 млн руб., и это при максимальной трудоемкости самого процесса. Сформированные в первой половине 2006 г. участки под жилищное строительство так и не были выставлены на торги. Противоречие между земельным и градостроительным законодательством в вопросах полномочий между поселениями и районами сдерживают развитие жилищного и промышленного строительства.

#### **Факт, достойный изучения на федеральном уровне**

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

Для успешной реализации приоритетного национального проекта в области обеспечения граждан РФ доступным жильем необходимо в ближайшее время вернуть поселениям функции распоряжения земельными участками, находящимися в их границах.

Особое значение в деятельности администрации города занимают вопросы реализации стратегии социально-экономического развития МО. Главным направлением в этой стратегии является развитие индустрии туризма. И в этом направлении город добился ощутимых результатов и, прежде всего, в развитии малого предпринимательства – как основы экономической стабильности развития общества. Государственно-частное партнерство в сфере туризма значительно укрепило городскую инфраструктуру: были введены в строй новые гостиницы, объекты общественного питания и другие объекты туристической направленности. В настоящее время в городе имеются три крупных гостиничных комплекса, 5 гостиниц, более 25 гостевых домов с общим количеством номерного фонда 1800. Значительно возрос уровень гостиничного фонда. Два гостиничных комплекса: «Пушкарская слобода», «Горячие ключи» и отель «Кремлевский» сертифицированы по уровню 4 звезды. Оба комплекса являются дипломантами международной туристической премии «Лидеры туристической индустрии» 2006 г. Турбаза МУ «Центр развития физкультуры, спорта и туризма» на 86 койко-мест, с очень низкими ценами, позволяет развивать школьный туризм. Администрация города выделила 1,5 млн руб. в 2006 г. и 1.8 млн руб. в 2007 г. на ремонт, переоснащение турбазы, приобретение спортивного



и туристического инвентаря. В результате количества принятых туристов в 2006 г. возросло в 4 раза по сравнению с аналогичным периодом 2005 г., а в 2007 г. динамика роста туристов составляет 20%.

В городе хорошо развита система общественного питания. Имеется 15 ресторанов с количеством посадочных мест 1429; 10 кафе с количеством посадочных мест 304; 4 столовых на 510 мест; 11 баров. Общее количество посадочных мест в объектах общественного питания составляет 2629. Количественный показатель гостиничных мест и мест общественного питания на 1 тысячу населения является одним из самых высоких в РФ.

С учетом покупательской способности туристов в городе развернута широкая сеть магазинов: розничную торговую деятельность осуществляют 49 индивидуальных предпринимателей, у которых функционирует 63 магазина, 30 юридических лиц – 43 магазина. Общее количество магазинов – 111, занимаемая площадь составляет 7800 кв. м, с количеством работающих более 500 человек. Мелкорозничная торговая сеть представлена 6 киосками и 83 частными предпринимателями, осуществляющими уличную торговлю сувенирной продукцией.

В городе зарегистрировано 44 индивидуальных предпринимателя, оказывающих другие, кроме перечисленных выше, туристические услуги (катание на лошадях, прокат велосипедов, лодок, мотосаней, фотоуслуги и т.д.).

Всего же в сфере туристического бизнеса города работают 29 юридических лиц, 390 индивидуальных предпринимателей. Общее количество занятых в сфере туризма составляет 1900 человек, или 29% от трудоспособного населения города.

Развитие объектов сферы туризма продолжается. В стадии строительства находится вторая очередь гостиницы оздоровительного комплекса «Горячие ключи», ИП Кучкова С.Н., завершается строительство гостиницы на ул. Ленина, 72, целого ряда гостевых домов. С перспективой ввода в строй этих объектов номерной фонд в ближайшие полтора года увеличится на 15%. В стадии начала строительства еще два гостиничных комплекса на 370 мест.

Ежегодное повышение уровня туристского потока способствует социально-экономическому развитию города, созданию новых рабочих мест. Администрация определила основной критерий работы в сфере туризма – ежегодное существенное увеличение туристического потока. В 2006 г. эта задача была выполнена: турпоток увеличился на 18,3 % и составил без малого 700 тыс. туристов, в том числе 40,5 тыс. иностранных. Увеличилась заполняемость гостиничного фонда с 42% до 47%, количество «ночевок» возросло до 300 тысяч, и это без учета частного сектора.

Созданный экономический потенциал позволяет получать значительные налоговые поступления от предприятий сферы туризма. В 2006 г. общее количество собранных налогов составило 217251 тыс. руб. (19,2 млн руб. в год на 1 тыс. населения города). Доля туристической отрасли в валовом внутреннем продукте города составляет 43%, в том числе доля общественного питания – 9%. Доля налоговых доходов от сферы туризма в бюджет города составляет – 59%, доля неналоговых доходов – 43%. По уровню мобилизации налоговых доходов на тысячу населения город уступает только областному центру – го-

роду Владимиру. В 2006 г. в городе реализовано туристических услуг на сумму 3,7 млрд руб. (336 млн руб. на 1 тыс. населения).

Возникла парадоксальная ситуация: при отличном развитии малого и среднего предпринимательства город не получает от этой сферы никаких налоговых поступлений. Единый налог на вмененный доход, который преимущественно платится представителями малого и среднего бизнеса уходит в бюджеты вышестоящего уровня по ставке: 90% – бюджет района, 10% – бюджет области. Подобная ситуация является совершенно неприемлемой и нуждается в срочной корректировке.

До придания самостоятельному муниципальному образованию «город Суздаль» статуса городского поселения здесь существовала сложившаяся городская инфраструктура, что позволяло своевременно решать вопросы местного значения, предоставлять жителям города услуги непосредственно по месту жительства. Органы местного самоуправления имели структуру, соответствующую полномочиям, установленным Федеральным законом № 154-ФЗ от 28.08.1995. С приданием статуса городского поселения и исключением из их полномочий большей части важных функций идет процесс разрушения сложившейся инфраструктуры, уход реальной системы управления с территории города.

Органы местного самоуправления теперь не имеют полномочий по большей части городской жизни, не имеют возможности решения большей части вопросов местного значения и не имеют реальных рычагов влияния на экономическое и социальное развитие. Как результат – отсутствие возможности комплексного развития города.

Все это вызывает отрицательную реакцию со стороны жителей на произошедшие изменения в организации работы органов местной власти. И в конечном итоге влечет не только негативную оценку реформы местного самоуправления, но и в целом дискредитацию местного самоуправления.

## Приложение 20

Организация исполнения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городских округах.  
Опыт, проблемы, пути решения  
(Город Сургут Ханты-Мансийского автономного округа)

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в октябре 2003 г., является в настоящее время основополагающим нормативным документом для муниципальной власти и местного сообщества. При этом реформирование коснулось не только организации деятельности органов местного самоуправления, но и почти всех сфер жизнеобеспечения каждого населенного пункта Российской Федерации, ставшего в соответствии с законом самостоятельным муниципальным образованием.

Понимание необходимости огромной подготовительной работы по переводу страны на двухуровне-

вую систему местного самоуправления заставило законодателя принять указанный закон за три года до введения его в действие. И если говорить о городских округах, то им повезло больше, чем другим муниципальным образованиям. Обладая квалифицированными кадрами, сложившейся муниципальной системой нормативного регулирования и в достаточной степени отлаженными механизмами управления муниципальным хозяйством, они смогли подойти к моменту вступления, можно сказать, во всеоружии.

В настоящее время в городском округе г. Сургут:

- 1) принят и действует Устав городского округа, в который своевременно вносятся поправки;
- 2) городской округ внесен в реестр муниципальных образований;
- 3) принято более 50 муниципальных правовых актов, предусмотренных ФЗ № 131, в том числе:
  - положение о территориальном общественном самоуправлении и порядок регистрации уставов территориального общественного самоуправления;
  - положения об официальных символах и наградах города;
  - положение о межмуниципальном сотрудничестве;
  - порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
  - регламенты органов местного самоуправления;
  - положение о бюджетном процессе;
  - порядок проведения публичных слушаний;
  - порядок назначения и проведения собраний, конференций, опросов граждан;
  - порядок ведения реестра расходных обязательств муниципального образования;
  - порядок управления и распоряжения муниципальной имуществом, находящимся в муниципальной собственности и другие правовые акты.
- 4) избран глава города, возглавляющий администрацию города;
- 5) сформирован на муниципальных выборах в соответствии с требованиями ФЗ № 131 представительный орган местного самоуправления – Дума города;
- 6) создан контрольный орган местного самоуправления – Контрольно-счетная палата города;
- 7) утверждена Думой города структура администрации города;
- 8) исполняется 19 государственных полномочий, переданных законами Ханты-мансийского автономного округа (список прилагается).
- 9) исполняются 6 дополнительных полномочий, касающихся социальных гарантий различным категориям граждан (список прилагается);
- 10) утвержден план мероприятий по повышению эффективности работы с населением;
- 11) разрабатывается программа оптимизации расходов местного бюджета.

Однако тот факт, что муниципальное образование городской округ город Сургут смог в полном объеме приступить к реализации ФЗ № 131 с 1 января 2006 года, не означает, что у города нет проблем с адаптацией к проводимой в соответствии с ним муниципальной реформе.

**1. И первая из проблем, на которую хотелось бы обратить внимание, – это нестабильность законодательства.**

Скорость, с которой меняется законодательство, не позволяет опомниться от одних реформ, как наваливаются новые. Невозможно выиграть в игре, в которой постоянно меняются правила.

С момента принятия ФЗ № 131 в него уже более 20 раз вносились изменения. При этом количество вопросов местного значения увеличилось с 27 до 37.

Одновременно идет освоение механизмов действия нового градостроительного, земельного, жилищного законодательства, законодательства о муниципальной службе. С 1 января 2008 г. вступает в силу новая редакция Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая переход на трехлетнее экономическое и финансовое планирование. Постоянно меняется законодательство, регулирующее порядок размещения муниципального заказа.

Данная проблема имеет две стороны медали. Одна сторона – это необходимость следовать стремительно изменяющемуся законодательству, подкрепленная многочисленными «тематическими» проверками правоохранительных органов. При этом зачастую нет времени на приведение муниципальных правовых актов в соответствие с новым законодательством (не всегда законы принимаются с отсроченным моментом вступления в силу), а проверки компетентных органов начинаются чуть ли не в день опубликования очередного закона.

Другая сторона – большие бюджетные и трудовые затраты на реализацию законов, которые не сегодня – завтра прекратят свое действие или будут изменены, и все нужно будет начинать заново.

В результате в проигрыше остаются и те муниципальные образования, которые умудрились все выполнить, и те, которые не торопились с исполнением «очередного приказа», ожидая команды «отбой».

Результативность работы органов местного самоуправления несомненно страдает. Но проблема состоит еще и в том, что сама результативность оценивается органами государственной власти не по объему проделанной работы, приложенных усилий органами местного самоуправления по реализации законодательства, а по наличию «штрафных очков», начисляемых по результатам проведенных проверок с выявленными формальными нарушениями и по количеству негативных публикаций в СМИ.

Отсюда вытекает вторая проблема.

## **2. Текучесть кадров**

Возрастающая ответственность за подготовленные документы и принятые решения, необходимость реализовывать правовые нормы разных законов, взаимоисключающие друг друга, и работа «на корзину» в результате изменений законодательства вынуждают квалифицированных специалистов искать лучшей участи вне муниципальной службы. В первую очередь это касается юристов. А ведь именно от них зависит качество муниципальных правовых актов, судебная защита интересов муниципального образования и правовая безопасность органов местного самоуправления.

Работа в крупной частной компании, зачастую при гораздо меньшей нагрузке, приносит доход в 3-4 раза больше. При этом на каждого нового специалиста тратится несколько лет на «доработку». Всем известно, что живая практика дает гораздо больше

специфических знаний, чем любой ВУЗ. И терять таких специалистов – огромное расточительство.

Указом Президента РФ от 8 мая 2001 г. № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов» в целях повышения уровня правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, улучшения качества подготовки проектов нормативных правовых актов было предоставлено право руководителям органов государственной власти устанавливать дополнительные меры материального стимулирования профессиональным юристам, в основные служебные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовка и редактирование проектов правовых актов и их визирование.

Подобные меры на муниципальном уровне способствовали бы не только приобретению муниципальным образованием специалистов высокой квалификации (в связи с повышением конкурентоспособности среди других работодателей), но и повышению правового уровня (включая правовую дисциплину) органов местного самоуправления, подготовки качественных и актуальных муниципальных правовых актов. Однако ограничения, содержащиеся в законах о денежном содержании муниципальных служащих, не позволяют муниципальным образованиям применить подобное стимулирование.

Таким образом, необходимо на федеральном уровне предусмотреть возможность органов местного самоуправления устанавливать дополнительную оплату труда для муниципальных служащих, отвечающих за правовую безопасность муниципального образования.

### **3. Третья проблема связана с необоснованным расширением компетенции органов местного самоуправления за счет отраслевых законов.**

Формальный запрет на возможность дополнения или изменения перечня и содержания вопросов местного значения, предусмотренного ФЗ № 131, другими федеральными законами на практике не соблюдается.

При этом законодателем предпринимается «обходной маневр»: закрепленные в других федеральных законах обязанности местных властей именуются не вопросами местного значения, а полномочиями. Однако реализация большинства таких «полномочий» требует существенных расходов местного бюджета.

Более того, в Федеральном законе № 131 появляются ст. 14.1, 15.1, 16.1, которые устанавливают права органов местного самоуправления городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Даже при беглом изучении «полномочий» и «прав» органов местного самоуправления по их реализации становится ясно, что исполнять их придется независимо от наличия и достаточности собственных доходов местного бюджета, поскольку иных исполнителей этих «полномочий», кроме органов местного самоуправления, в законодательстве не предусмотрено.

Представляется очевидной необходимость жесткого корреспондирования вопросов местного значения, закрепленных в ФЗ № 131, с полномочиями по их реализации, предусмотренными отраслевым за-

конодательством. Полномочия иного рода должны возлагаться на органы местного самоуправления только при передаче материальных и финансовых средств на их реализацию.

### **4. Еще одна проблема связана с наделением органов местного самоуправления государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления финансовых ресурсов.**

Требование о необходимости передачи финансовых средств на реализацию переданных органам местного самоуправления государственных полномочий установлено ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и п. 5 ст. 19 ФЗ № 131. Но анализ предыдущей проблемы показал, что этот принцип легко переведен в плоскость «добровольности» выполнения муниципалитетами тех полномочий, которые им не переданы в установленном порядке.

Если органы местного самоуправления уже выполняют эти полномочия (на свой страх и риск) без дополнительных средств из федерального или регионального бюджета, то подразумевается, что делают это они по собственной воле, а значит, должны делать даром (за счет собственных доходов бюджета).

Однако из вида упускается немаловажный аспект. Не все ранее традиционно осуществляемые муниципальными органами власти полномочия можно просто прекратить из-за отсутствия необходимых бюджетных средств или исходя из аргумента «есть вопросы и поважнее». Все, что осуществляют органы местного самоуправления на территории муниципального образования направлено на жителей и осуществляется для жителей этого муниципального образования. Прекращение предоставления какой-либо муниципальной услуги населению (особенно традиционной) без переадресации другому исполнителю обязательно повлечет недовольство и рост социальной напряженности.

Что касается передачи государственных полномочий органам местного самоуправления с регионального уровня, то проблема состоит в том, что передаваемые средства на реализацию некоторых государственных полномочий не покрывают затраты муниципалитетов на их реализацию. Не существует оптимальных методик расчета субвенций на осуществление переданных государственных полномочий.

Зачастую не учитывается численность населения муниципального образования, востребованность данной услуги, сложность процедур по ее предоставлению, расходы на выполнение самой услуги (передаются деньги для выплат населению, но не учитываются расходы на содержание специалистов, осуществляющих эти выплаты).

Пример, реализация полномочий по организации деятельности административной комиссии. При количестве рассматриваемых административных дел в год более двух с половиной тысяч субвенция на выполнение этого государственного полномочия составила в 2007 г. 3 тыс. руб.

В соответствии с ч. 2 п. 5 ст. 19 ФЗ № 131 органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Учитывая, что фактически невозможно прервать реализацию переданного государственного полномочия из-за недостатка финансирования, происходит привлечение средств местного бюджета. Опять добровольно?

Таким образом, муниципальные власти становятся заложниками ситуации, из которой только один выход – соблюдение соразмерности возлагаемых полномочий и передаваемых на их реализацию материальных и финансовых ресурсов.

Более того, необходимо закрепить, что право дополнительного использования собственных средств на выполнение переданных государственных полномочий принадлежит только муниципальным образованиям, не получающим дотации из регионального бюджета, а также установить предельный уровень возможных собственных расходов муниципального образования на выполнение переданных государственных полномочий.

Эти меры позволят избежать перекалывания финансовых обязательств по обеспечению переданных государственных полномочий на плечи муниципальных образований.

#### **5. Устранение органов местного самоуправления от реализации традиционных муниципальных полномочий.**

В ряде федеральных и региональных законов (не исключая и Федеральный закон № 131-ФЗ) компетенция и возможности местных органов не только не расширяются, о чем говорилось в Послании Президента России Федеральному Собранию, а наоборот, сужаются. Приведу некоторые факты:

- а) из перечня вопросов местного значения в законе № 131-ФЗ были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые на протяжении многих веков находились в компетенции местной власти (забота «о старых, сирых и убогих», т.е. о стариках, сиротах и инвалидах). Никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения. Правда, некоторая часть функций по социальной поддержке была возвращена субъектом органам местного самоуправления в виде переданных государственных полномочий. Представляется необходимым на законодательной основе вернуть эти полномочия органам местного самоуправления городских округов, сохранив за субъектами РФ лишь вопросы финансирования через систему субвенций в соответствии с региональными социальными стандартами и нормативами;
- б) изъяты из перечня вопросов местного значения и переданы на уровень субъектов РФ вопросы опеки и попечительства;
- в) не стало в законе № 131-ФЗ в полномочиях местного самоуправления и участия в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений на своих территориях. Местная власть не может уйти от этих вопросов и вынуждена заниматься ими на самостоятельных началах;
- г) из перечня вопросов местного значения были исключены все вопросы организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на муници-

пальных территориях. Для многих городов эти вопросы являются жизненно важными.

#### **6. Подготовка и повышение квалификации муниципальных кадров.**

Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплено (п. 7 ч. 1 ст. 11) право муниципального служащего на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. В перечне вопросов местного значения данное обязательство отсутствует, финансовых средств на обучение кадров нет. Если предположить, что каждый муниципальный служащий должен повышать свою квалификацию хотя бы один раз в 4 года, то это означает, что ежегодно должны проходить обучение 25% муниципальных служащих. Фактически обучается в лучшем случае 5-10%. Проблема требует неотложного и системного решения.

Предлагаем рассмотреть вопрос о предоставлении в обязательном порядке дотаций из бюджетов субъектов РФ на обеспечение повышения квалификации муниципальных служащих в соответствии с требованиями федерального законодательства.

#### **7. Требуется поиска адекватного решения проблема финансового обеспечения увеличившегося объема компетенции органов местного самоуправления муниципального образования.**

Городской округ г. Сургут, как и большинство муниципальных образований в Российской Федерации, является дотационным. Решение вопросов местного значения обеспечивается за счет предоставления субъектом помощи преимущественно в виде дотаций. Таким образом, на реализацию иных «полномочий» и «прав» возможностей практически не остается.

В связи с этим предлагается в целях обеспечения компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления существенно расширить доходную часть местного бюджета за счет закрепления на долговременной основе дополнительных налоговых источников за муниципальным образованием.

С целью повышения заинтересованности налоговых органов в администрировании местных налогов необходимо разрешить органам местного самоуправления либо создавать муниципальные налоговые службы, либо устанавливать решением представительного органа размеры отчислений от суммы поступивших в местный бюджет налогов на развитие материальной базы федеральных налоговых органов (установить официальную плату за услугу по сбору местных налогов).

Учитывая, что один из местных налогов – на имущество физических лиц – является трудно собираемым из-за отсутствия налогооблагаемой базы (граждане не торопятся с вводом в эксплуатацию своей недвижимости и регистрацией права собственности на нее), предлагается ввести финансовую ответственность граждан, уклоняющихся от легализации своего имущества в качестве объекта налогообложения.

Необходимо расширить возможности муниципальных органов по использованию неналоговых источников пополнения местных бюджетов.

#### **8. С последним тезисом связана еще одна проблема-ущемление имущественных прав муниципальных образований и практически сведение к нулю возмож-**

ности пополнения местного бюджета за счет неналоговых поступлений.

Данная проблема связана с противоречивостью некоторых положений ФЗ № 131.

С одной стороны, закон предусматривает (ст. 51, 55) возможность использования муниципального имущества для получения дохода в местный бюджет любыми не запрещенными способами, с другой стороны, ограничивает перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности (ст. 50), который и без того не совпадает с вопросами местного значения (например, в перечне не предусмотрено имущество для обеспечения реализации такого вопроса местного значения, как формирование местного бюджета).

Более того, закон обязывает органы местного самоуправления избавиться от имущества, не предусмотренного ст. 50, до 1 января 2009 г. (пп. 4. п. 8. ст. 85) путем приватизации или репрофилирования.

В то время, когда местным бюджетам катастрофически не хватает средств на выполнение всех возложенных на них и постоянно увеличивающихся в количестве вопросов местного значения, не говоря уже о дополнительных «полномочиях» и «правах», у муниципалитетов забирают законную возможность пополнения бюджета. Ведь известно, что доходы от аренды всегда лучше «проедания» денег от продажи имущества, а продавать имеет смысл лишь имущество и производство, не приносящие доход.

При этом необходимость одномоментной (или в короткий промежуток времени) продажи большой массы недвижимости неизбежно приведет к падению ее рыночной стоимости и недополучению доходов в бюджет.

Конституционный Суд РФ определением от 2 ноября 2006 г. № 540-О по запросу правительства Самарской области установил, что ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

В связи с этим необходимо отменить норму пп. 4. п. 8. ст. 85 ФЗ № 131 и предоставить органам местного самоуправления возможность, действительно, самостоятельно определять дальнейшую судьбу муниципального имущества и направления его использования, в том числе по вопросам когда? и что? приватизировать или репрофилировать.

**9. Еще одна проблема, связанная с имущественными правами органов местного самоуправления — безвозмездная безусловная передача муниципальному имуществу в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации.**

В соответствии с п. 3., п. 8 ст. 85 ФЗ № 131 до 1 января 2008 г. органы местного самоуправления обязаны безвозмездно передать в федеральную собствен-

ность, собственность субъектов Российской Федерации находящегося в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом не учитывается тот факт, что находящееся в настоящее время в пользовании федеральных и региональных органов муниципальное имущество в свое время было предоставлено органами местного самоуправления в связи с таким же безусловным предписанием множества федеральных законов. Прокуратура и суды, судебные приставы и налоговые органы, таможенные службы и кадастровые палаты, военкоматы и управления внутренних дел-всех не перечислишь. Совершенно очевидно, что данное имущество изначально не предназначалось для осуществления федеральных полномочий, а органы местного самоуправления вынуждены были изыскивать имущество для предоставления перечисленным федеральным органам.

Конституционный Суд определением от 7 декабря 2006 г. № 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия, а также жалобе главы г. Екатеринбурга установил, что порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации включает направление органом местного самоуправления соответствующего предложения, при этом передача имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, не указанного в предложении, не допускается. Тем самым Конституционный Суд исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Однако ФЗ № 131 установил, что в переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Это в то время, когда сами органы местного самоуправления вынуждены арендовать недвижимое и иное имущество для осуществления собственных полномочий.

Таким образом, Определение Конституционного Суда, хотя и внесло ясность в вопросы передачи имущества, но вопрос о дальнейшей судьбе муниципального имущества, используемого федеральными (региональными) органами власти и не предлагаемого к передаче в федеральную (региональную) собственность, остается открытым.

Если органы местного самоуправления не согласны с передачей муниципального имущества, то федеральные органы будут пользоваться этим имуществом не только безвозмездно, но и бесконечно?

Представляется необходимым закрепить в ФЗ № 131 норму, предусматривающую возможность пе-

редачи муниципального имущества в федеральную (региональную) собственность только в случае невозможности его использования (в том числе после перепрофилирования) для решения вопросов местного значения.

Необходимо также в случае невозможности передачи муниципального имущества в федеральную собственность (например, существуют «не закрытые» потребности самого муниципального образования по реализации вопросов местного значения) определить сроки для перемещения федеральных (региональных) органов власти в помещения, находящиеся в федеральной (региональной) собственности.

Полная эффективность закона может быть достигнута только тогда, когда все его цели – и ближайшие, и отдаленные, и конечные – выполнены с наименьшим ущербом для различных социальных ценностей, с меньшими экономическими затратами, в наиболее короткий срок. И общая задача органов власти всех уровней и самих граждан приложить максимум усилий по развитию местного самоуправления в России.

### Приложение 21

Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы должно обеспечивать возможность органам местного самоуправления выполнять собственные полномочия за счет собственных средств (Сургутский муниципальный район Ханты-Мансийского автономного округа)

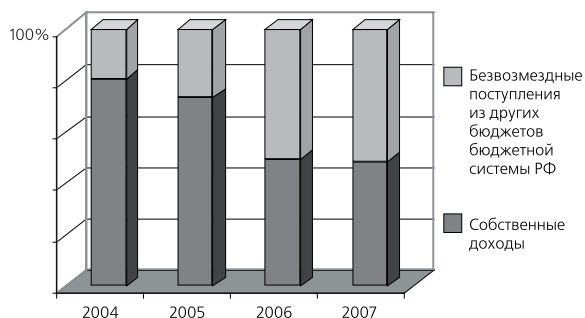
Разграничение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно обеспечивать возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления выполнять собственные полномочия за счет собственных средств. Разграничение доходов должно обеспечивать предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, а также предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической политики, применению средне- и долгосрочного бюджетного планирования.

В целях формирования стимулов для органов местного самоуправления по интенсификации социально-экономического развития территории, повышения сбора доходов бюджетов, необходимо передать больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, а не финансовой помощи, для обеспече-

Наименование показателя	2004	2005	2006	2007
Доходы всего:	7028950	8577819	5931695	6897354
собственные доходы (без учета финансовой помощи)	5670612	6274271	2939261	3359649
% собственных доходов	81%	73%	50%	49%

ния выполнения полномочий органами местного самоуправления.

Доля собственных доходов Сургутского района за период 2004-2007 гг.



Анализ доходной части бюджета Сургутского района за 2004-2007 гг. показывает, что доля собственных доходов (без учета финансовой помощи) в бюджете 2007 г. снижена до 49% с 81% в 2004 г.

Детальная структура доходной части бюджета Сургутского района за период 2004-2007 гг.

Показатель	2004 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2005 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2006 Фактическое поступление (тыс. руб.)	2007 Оценка (тыс. руб.)
<b>Доходы всего:</b>	<b>7028950</b>	<b>8577819</b>	<b>5931695</b>	<b>7347767</b>
в том числе:				
Налоговые доходы:	5284922	5726941	2223470	3133250
из них:				
Налог на прибыль организаций	1971359	4165235	0	0
Налог на доходы физических лиц	2325904	1345329	2056533	2934566
Налог на имущество организаций	633997	0	0	0
Налог на имущество физических лиц	2217	1861	2067	2100
Налоги на совокупный доход	21821	36587	52185	59774
Транспортный налог	0	0	58107	62390
Земельный налог	244116	170292	46345	62000
Прочие налоги и сборы	85808	7637	8233	12420
Неналоговые доходы:	385390	541440	712608	697648
из них:				
Арендная плата за земли	251916	328287	481292	465000
Доходы от сдачи имущества в аренду	27649	31118	22835	14418
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	0	56540	95760	117886
Безвозмездные поступления	1358338	2303548	2992434	3415469
Дотации	94072	808	757559	537043
Субсидии	508870	531855	874688	1493269
Субвенции	188862	1134064	1050884	1385157
Взаимные расчеты	566534	636821	309303	0
Прочие безвозмездные	300	5890	3183	7400
Доходы от предпринимательской деятельности				94000

Столь резкое сокращение доходной обеспеченности бюджета в 2006-2007 гг. в первую очередь обусловлено изменениями в налоговом законодательстве, которые сократили число налогов, отчисляемых в местные бюджеты. Например, с 2006 г. налог на прибыль организаций не поступает в местный бюджет, доля поступлений от которого в 2005 г. сос-

тавляла 66% собственных доходов бюджета Сургутского района.

В таблице приведена детальная структура доходной части бюджета в разрезе налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

В целях обеспечения исполнения расходных полномочий муниципальных образований за счет собственных доходов и формирования бюджета развития района необходимо:

- Установить нормы закрепления за местными бюджетами доли собственных доходов. В связи с этим принять в Бюджетном кодексе Российской Федерации отдельную статью, которая установила бы нижний предел доли собственных доходов местных бюджетов. Для этого необходимо увеличить долю налоговых поступлений в местные бюджеты за счет увеличения количества местных налогов, а также увеличить долю отчислений на постоянной основе от федеральных и региональных налогов в пользу муниципальных образований.
- Внести изменения в нормативы распределения налоговых доходов, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. А именно, увеличить норматив отчисления в местные бюджеты по одному из основных налогов, формирующих бюджет муниципального образования – налог на доходы физических лиц. Установить норматив отчисления в бюджеты поселений – до 30%, в бюджеты муниципальных районов – до 50%.
- Внести изменения в главу 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций». Предусмотреть налоговую ставку для местных бюджетов в размере 1% от налога на прибыль организаций.

Консолидированный бюджет Сургутского района состоит из 4 бюджетов городских поселений, 9 бюджетов сельских поселений и непосредственно бюджета района. В 2007 г. консолидированный бюджет утвержден по расходам в сумме 7623150 тыс. руб.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации составляют 3 036 768 тыс. руб., что составляет 39,8% от расходной части бюджета. В том числе дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов составляет 466 957 тыс. руб. На сегодняшний день финансирование расходов поселений происходит через финансовый орган муниципального района. Расходная часть бюджетов поселений составляет 567 873 тыс. руб. Доходы поселений зачисляются на единый счет в отделении федерального казначейства муниципального образования Сургутский район. Расчетная цифра поступлений налога на доходы физических лиц, налога на имущество, земельного налога, взимаемых в поселениях Сургутского района на 2007 г. составляет 286 690 тыс. руб. Таким образом, 281 183 тыс. руб. составляет дотация поселениям для финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления поселений полномочий в соответствии с законом ХМАО – Югры от 06.10.2006 №89-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2007 г.». *Наблюдается явное несоответствие доходной базы местных бюджетов их расходным обязательствам, что ставит муниципальные образования в полную зависимость от решений, принимаемых субъектом Российской Феде-*

*рации. Это негативно сказывается на самостоятельности муниципальных образований.*

Для бюджетного выравнивания в максимальной степени необходимо использовать налоговое регулирование, и только там, где это невозможно, применять бюджетное регулирование. Современное законодательство о межбюджетных отношениях построено таким образом, что в округе, являющемся налоговым донором, все муниципальные образования дотационные.

Субвенции из регионального фонда компенсации составляют 1343419 тыс. руб. Фонд компенсации предназначен для финансового обеспечения исполнения отдельных государственных полномочий. Муниципальному образованию Сургутский район передано 16 наименований субвенций на исполнение полномочий субъекта и 9 наименований субвенций на исполнение федеральных полномочий. Сегодня отсутствуют четкие федеральные и региональные государственные минимальные социальные стандарты, в соответствии с которыми определяются нормативы для определения объемов субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных государственных полномочий. Это приводит к необоснованному занижению размеров субвенций. Так, субвенции на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, недостаточно даже на оплату труда работникам, осуществляющим полномочия, не говоря о расходных материалах, услугах связи, коммунальных услугах и прочие. Нет ясности, к расходным обязательствам какого бюджета относятся расходы по заработной плате бухгалтеров, малоквалифицированного обслуживающего персонала. С ростом числа передаваемых полномочий увеличивается отчетность по исполнению полномочий. В итоге кадровый потенциал поселений и средства местных бюджетов задействованы на исполнении полномочий не своего уровня.

Необходимо закрепить на законодательном уровне, что при наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями, субвенции из вышестоящих бюджетов передаются не только на реализацию полномочия, но и на административные расходы, связанные с организацией исполнения переданного полномочия.

## Приложение 22

Организация исполнения Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городских округах. Опыт, проблемы, пути решения (Городское поселение Томилино Люберецкого района Московской области)

Муниципальное образование поселок Томилино Люберецкого района Московской области – городское поселение с численностью 32 тыс. человек. Поселок Томилино является одним из самых крупных поселков Московской области, превышающим по числу населения и решаемым социально-экономическим задачам ряд городских округов Московской области.

Основу экономики составляют предприятия научно-промышленного комплекса, в т.ч. такие предприятия, как:

- ОАО «Научно–производственное предприятие «Звезда» (НПП «Звезда»);
- ОАО «Московский вертолетный завод им. М.А. Миля» (МВЗ им. М.А. Миля);
- ОАО «Московское производственное объединение по выпуску алмазного инструмента» (МПО по ВАИ);
- ФГУП «Научно–производственное предприятие «ЭлТом» (НПП «ЭлТом»);
- ООО «Томилинский электронный завод» (ТЭЗ);
- ОАО «Томилинский полупроводниковый завод» (ТПЗ) и другие.

Вместе с тем, налоговые сборы даже от самых крупных из них не превышают 10% общей налоговой массы.

Общая площадь поселка Томилино составляет 2600 га, в том числе лесные массивы 552 га. По территории поселка в направлении с северо-запада на юго-восток проходит автодорожная магистраль федерального значения М5 «Урал», а также две железнодорожные ветки Казанского и Куровского направления. Вторая по значению автомобильная дорога, Егорьевское шоссе, пересекает территорию поселка с севера на юг. Все перечисленные магистрали обеспечивают внешние связи муниципального образования с Москвой.

Поселок Томилино как муниципальное образование образован в 1996 г. до вступления в силу ФЗ №131. Он полностью реализует полномочия в рамках двухуровневой модели местного самоуправления, имеет самостоятельный бюджет. С 2003 г. поселок Томилино включен отдельной строкой в консолидированный бюджет Московской области. Таким образом, с 2003 г. по настоящее время межбюджетные отношения строятся на уровне Московской области.

**Конфликты в процессе реализации реформы МСУ – источник напряжения. Пути и способы их разрешения**

Первопричиной основного конфликта, возникающего при реализации двухуровневой модели местного самоуправления, являются регулярные попытки муниципального района ввести «де-факто» подчиненность органов местного самоуправления городских поселений – муниципальному району, нежелание муниципального района ограничиться решением задач межпоселенческого характера, установленных для него в ФЗ №131.

В этих условиях для обеспечения более эффективного решения вопросов местного самоуправления необходимо осуществлять формирование Совета депутатов муниципального района не на основе прямых выборов, а как допускается 131-ФЗ путем формирования его Советами депутатов городских поселений.

Очень тяжело проходит процесс разграничения собственности между Люберецким муниципальным районом и городскими поселениями. Наблюдается опасная тенденция-все что район, согласно 131-ФЗ должен передать городским поселениям, он пытается продать или акционировать. В качестве анекдотичного примера можно привести пример с передачей городским поселениям наружного освещения: городским поселениям предлагается принять в муниципальную собственность оголовники и лампочки без электрических столбов, проводов и соответствующей мощности. Видимо, необходим федеральный закон, ограничивающий права муниципального

района по распоряжению имуществом, подлежащим разграничению.

Крайне болезненно, в условиях реформы местного самоуправления, был воспринят местным сообществом факт изъятия у пос. Томилино школ, детских садов и поликлиник и передача их в Люберецкий муниципальный район. Это привело к значительному сокращению их финансирования из местного бюджета, фактически остановило работу по проведению их текущего и капитального ремонта. Очевидно, что тезис о приближенности власти к народу наиболее полно реализуется в условиях городского поселения. Именно поэтому было бы целесообразно в рамках предоставления единого государственного стандарта образования передать систему комитетов по образованию в подчинение региональных или федеральных структур с одновременным установлением порядка разрешающим софинансирование данных объектов из местного бюджета.

#### Проблемы, которые необходимо решать:

1. В рамках национального проекта по образованию представляется важным:

- реализация государственной программы перевода библиотечных фондов в электронный вид и обеспечения бесплатного доступа населения к данным ресурсам (аналог бесплатного доступа американцев к медиа ресурсам библиотеки конгресса).
- реализация программы широкого отбора одаренных детей и системы их образования.

2. Должно быть восстановлено право распоряжения землей городскими поселениями. Изъятие данного права у городских поселений и передача их в район существенно осложнила исполнение городским поселением полномочий в области градостроительной политики. Практика, при которой землей распоряжается район, а градостроительной политикой – городское поселение – порождает системные конфликты и поэтому является ущербной. Полагаем, что по смыслу 131-ФЗ, муниципальный район должен заниматься решением задач только межпоселенческого значения.

3. Необходимо введение мер государственной поддержки при реализации крупных проектов по строительству жилья, развитию транспортных сетей, в т.ч. новых типов, а также созданию ключевой инженерной инфраструктуры. В общегосударственном масштабе это позволило бы повысить связность территорий.

4. Необходимо законодательное регулирование возможности возврата части прибыли, получаемой предприятиями на территории муниципального образования. Это позволило бы восстановить заинтересованность муниципального образования в эффективности деятельности предприятий, находящихся на его территории. Конечно, подобное регулирование могло бы носить обусловленный характер (например, только для городских поселений, имеющих профицит, или стимулирующих развитие на своей территории инновационной экономики). В любом случае эти меры могли бы выступить мощным дополнительным стимулом по развитию экономики страны.

5. Муниципалитетам и субъектам Федерации должно быть законом предоставлено право принудительного выкупа объектов ЖКХ и инженерных сетей, используемых в основном для предоставления коммунальных услуг населению, содержание ко-



торых собственником приводит к авариям и систематическим нарушениям в поставках услуг населению. При продаже данных объектов право первоочередного их приобретения по заявленной собственником цене должно быть также предоставлено субъектам федерации и муниципалитетам.

6. До настоящего времени отсутствует законодательный пакет по поддержке развития инновационной экономики.

Следует предусмотреть возможность участия администраций городских поселений в управлении или контроле за управлением пакета акций, находящихся в государственной собственности для предприятий, находящихся на территории муниципальных образований.

На уровне Градостроительного Кодекса следует формализовать понятие технопарка и зоны инвестиционного развития. В настоящее время эффективным инструментом (и пожалуй, единственным!) развития городским поселением инновационной экономики является формирование и проведение градостроительной политики.

7. В настоящее время у муниципальных образований нет заинтересованности в повышении сбора налоговых доходов и привлечение новых крупных налогоплательщиков, что, в свою очередь, ведет к уменьшению поступлений доходов в бюджеты других уровней бюджетной системы. В ряде случаев это порождает иждивенческие настроения. Отсутствует реальная возможность долгосрочного планирования развития муниципального образования, по итогам работы все дополнительно полученные доходы все равно будут изъяты. Поэтому любой прогноз социально-экономического развития в этих условиях является не прогнозом, а скорее, диагнозом. Восстановление заинтересованности местных органов власти в результатах развития местной экономической базы – мощный фактор развития всей экономики страны в целом.

8. В пос. Томилино сформирована муниципальная казна. Однако, хотя включенные в нее объекты и не являются собственностью администрации пос. Томилино – по закону это собственность всего муниципального образования, налоговая инспекция начисляет налог на все имущество, включенное в муниципальную казну. Таким образом, порядок налогообложения имущества муниципальной казны в действующем законодательстве должен быть прописан более четко – налог на имущество муниципального образования начисляться не должен.

9. Концентрация финансовых ресурсов на решение приоритетных задач возможна только при формировании бюджета развития. В условиях, когда даже значительное увеличение доходной базы практически не влияет на доходы бюджета городского поселения, возможности для концентрации финансовых ресурсов фактически отсутствуют.

10. Наблюдается процесс не только введения полномочий не обеспеченных финансами, но и снижение реального объема налогов, зачисляемых в бюджет городского поселения (увеличения объема отрицательных трансфертов из-за снижения коэффициента среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности до 1,3, появление возможности уменьшения размера подоходного налога физических лиц против 10% ранее установленных в Бюджетном Кодексе, перераспределение неналоговых пос-

туплений в пользу бюджета муниципального района, незавершенность процесса разграничения земли на государственную и муниципальную и ряд др. обстоятельств).

11. В 2007 г. впервые введена новая форма межбюджетных трансфертов – субвенции из местных бюджетов в бюджеты более высоких уровней бюджетной системы. Субвенция, согласно принятой поправке в Бюджетный Кодекс, устанавливается при превышении в 1,3 раза среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности по поселениям в расчете на одного жителя. Снижение ранее установленного в Бюджетном Кодексе коэффициента до 1,3 фактически является возвратом к порочному для развития муниципальных образований принципу минимальной бюджетной обеспеченности и не позволяет муниципальному образованию иметь бюджет развития. В этих условиях единственным стимулом поддержки развития промышленности и предпринимательства на территории поселка остается социальный (возможные рабочие места для жителей поселка, повышение благосостояния жителей поселка).

12. За последние годы отмечено резкое увеличение объема отчетной и аналитической информации, запрашиваемой вышестоящими ведомствами. Усложнение отчетности, на наш взгляд, существенно увеличивает требования к работникам муниципальных финансовых органов и провоцирует недостаток подготовленных кадров для вновь образованных городских поселений. В то же время опыт работы администрации пос. Томилино и соседних с нами городских поселений Малаховка, Красково и Октябрьский показывает, что именно городское поселение способно обеспечить значительный рост доходной базы своих бюджетов. Опыт работы администрации пос. Томилино с 2001 г. доказывает: у всех городских поселений д.б. самостоятельный бюджет, передача полномочий по формированию и исполнению бюджета на районный уровень нецелесообразна и является тормозом для развития местной доходной базы.

Вместе с тем, было бы целесообразно утвердить или регламентировать перечень обязательной отчетной и аналитической информации, предоставляемой финансовыми органами городских поселений. Может быть, стоит вообще ограничиться бюджетом, объем которого достиг уже 425 (четырёхсот двадцати пяти) страниц. При этом он предоставляется и в электронном виде.

## Приложение 23

Расходы органов местного самоуправления, связанные с выполнением государственных полномочий, бюджет города должен брать на свои «плечи»  
(Город Хабаровск Хабаровского края)

Одним из принципиальных положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – закон) является установление исчерпывающего перечня вопросов местного значения муниципальных образований различных типов.

В момент принятия закона на городской округ было возложено 27 вопросов местного значения.

В 2004 г. было дополнительно введено 5 вопросов местного значения: гражданской обороны, аварийно-спасательных служб, охраны лечебно-оздорови-

тельных местностей, вопросы мобилизационной подготовки, обеспечение безопасности людей на водных объектах.

В 2005 г. закон дополнен 4-мя вопросами местного значения: развитие местного народного художественного творчества; расширение рынка сельскохозяйственной продукции; работа с детьми и молодежью; расчет субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

В то же время исключен из вопросов местного значения такой вопрос, как «организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти». Вместе с тем, полномочием городского округа является организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, в то же время выполнение данного полномочия должно быть обеспечено возможностью осуществления контроля и применения взысканий.

В 2006 г. «Вопросы местного значения» дополнены 3-мя вопросами – полномочия собственника водных объектов; участие в профилактике терроризма и экстремизма и выдача разрешений на установку рекламных конструкций.

В настоящее время вопросов местного значения городского округа – 38, на 11 вопросов больше, чем в момент принятия закона, а с 2008 г. планируется исключить «опеку и попечительство», «расчет субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг», «создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка».

Увеличив перечень вопросов местного значения, законодатель не меняет доходную базу муниципальных образований, несмотря на то, что одним из принципов административной реформы является принцип «деньги следуют за полномочиями».

131-й закон, а также изменения, внесенные в 184-й закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» были призваны разграничить полномочия с условием, что исполнение предметов ведения должно соответствовать доходным источникам исходя из потребностей.

Проблема финансирования до сих пор остается нерешенной, поскольку налоговых отчислений, предусмотренных законодательством, недостаточно для финансирования полномочий муниципальных образований.

Согласно налоговому законодательству, местные власти не вправе устанавливать местные налоги; мы лишь вводим налоги, принятые по федеральному законодательству. За весь период развития финансово-бюджетной базы местного самоуправления число собственно местных налогов постепенно сократилось с более чем 20 до 2-х.

Льготы по местным налогам установлены на федеральном уровне, что также ущемляет права органов местного самоуправления.

Сегодня имеются вопросы, не относящиеся в рамках 131-го закона к вопросам местного значения, однако, их выполнение возложено на органы местного самоуправления иными специальными законами.

Например, ст.17 Закона РФ «О ветеринарии» определено участие органов местного самоуправления при введении ограничительных мероприятий в случаях появления угрозы возникновения и распространения болезней животных; создания специальных комиссий для оперативного руководства и координации деятельности по предупреждению распространения и ликвидации очагов болезней животных.

До принятия 131-го закона вопрос о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями на федеральном уровне практически не регулировался, поэтому четвертая глава закона «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» является новой.

В отношении городского округа «Город Хабаровск» Законодательной Думой Хабаровского края принято 8 законов о делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Одним из главных недостатков 131-го закона является отсутствие установленного правомочия органов местного самоуправления отказать от выполнения отдельных государственных полномочий.

Кроме этого, продолжается, в том числе и на федеральном уровне, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не законом, а подзаконными актами.

Например, ФЗ от 5.12.2006 № 207-ФЗ установлено право родителей (законных представителей) детей, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, на получение компенсации части платы за содержание детей в указанных учреждениях.

Закон предусматривает, что финансирование расходов, связанных с предоставлением компенсации, является расходным обязательством субъектов.

Тем не менее, постановлением Правительства Хабаровского края от 14.02.2007 № 23-пр установлено, что главами городских округов устанавливаются порядок выплаты компенсации, а также определяются органы, осуществляющие выплату компенсации.

То есть полномочия органов государственной власти переданы органам местного самоуправления с компенсацией, а расходы органов местного самоуправления, связанные с выполнением государственных полномочий, бюджет города должен брать на свои «плечи».

## Приложение 24

Сельские поселения оказались не готовы к принятию полномочий по организации услуг жилищно-коммунального комплекса (Сельское поселение Хурба Комсомольского муниципального района Хабаровского края)

Проводимая на протяжении ряда лет реформа жилищно-коммунального хозяйства не приносит видимых результатов. Основанная на законах рыночной экономики, в силу специфики данной отрасли, реформа не привела к образованию конкурентной среды. Это вызвано образованием локальных естественных монополий посредством отсутствия альтернативных сетей и источников выработки энергии. В результате, регулирование цен на услуги жилищно-коммунального комплекса происходит не путем

здоровой конкуренции, а основано на контроле фактических затрат и сводится к балансированию между платежеспособностью потребителя и рентабельностью предприятия.

*Итогом введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ стала передача полномочий по организации услуг жилищно-коммунального комплекса в ведение сельских поселений, которые оказались не готовы к их принятию в силу отсутствия квалифицированных специалистов и финансовых возможностей.*

В результате многолетнего недофинансирования ремонтных работ жилищный фонд и инженерное оборудование и коммуникации имеют большой физический износ и морально устарели. Финансовых средств на их восстановление и модернизацию в поселении передано не было. В условиях регулирования тарифов на услуги коммунального комплекса, регламентируемых Федеральным законом № 210-ФЗ и введением предельных индексов роста тарифов и размеров платы населения, устанавливаемых Федеральной энергетической комиссией, вложение необходимых финансовых средств в тарифы становится невозможным, также этим законом не предусмотрено возмещение предприятиям финансовых потерь в случае превышения роста тарифов над предельными индексами. Приведу пример: в 2005 г. жилищно-коммунальная инфраструктура была передана в муниципалитет от ОАО «РЖД», руководством которого своевременно не исполнялось законодательство по установлению уровней размеров платы и не велся должный учет затрат тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В результате, предприятие МУП «ТЭК с. Хурба», оказывающее с 01.07.2005 г. услуги на территории сельского поселения «Село Пивань», в 2006 г. понесло невосполнимые убытки на сумму 2 176,5 тыс. руб. В 2007 г. данная сумма составит, ожидаемо, 2 352,2 тыс. руб.

Жилищный Кодекс РФ обязал органы местного самоуправления поселений к 01.05.2008 г. организовать выбор способа управления многоквартирными домами.

На территории сельского поселения находятся 94 многоквартирных жилых дома, общей площадью 14,189 тыс.кв.м., в том числе: благоустроенных – 4 дома площадью 3,848 тыс.кв.м, частично благоустроенных – 11 домов площадью 1,547 тыс.кв.м, не благоустроенных – 79 дома площадью 8,794 тыс.кв.м. Сумма финансовых средств в 2007 г. по оплате за найм жилья составляет 44,6 тыс. руб. в год, за капитальный ремонт 52,4 тыс. руб.

В результате реализации положений Жилищного Кодекса РФ возникает ряд проблем:

- изношенность жилищного фонда и его инженерных коммуникаций на 01.01.2007 средний износ по с. Пивань составляет: деревянный жилищный фонд – 100 %, каменный жилищный фонд эксплуатируется 27-30 лет и требует капитального ремонта;
- отсутствие в сельских населенных пунктах управляющих компаний;
- возникновение дополнительных расходов на их содержание;
- в связи с небольшим объемом жилищных услуг возникает сложность одновременного направления собранных средств на капитальный ремонт жилья на определенный объект, а их накопление приводит к начислению и уплате налога на при-

быль к собранным целевым суммам на капитальный ремонт, что является препятствием к созданию небольших управляющих компаний и товариществ собственников жилья.

К тому же, создание ТСЖ усложняется необходимостью длительной процедуры регистрации. Также население пугает возникающая субсидиарная ответственность по оплате жилищно-коммунальных услуг и незаинтересованность в одних и тех же проблемах жителей верхних и нижних этажей в многоэтажных жилых домах.

Администрацией сельского поселения были объявлены конкурсы на выбор управляющих компаний, в результате ни одной заявки по данному конкурсу не поступило. Существующие в городе управляющие компании не заинтересованы в работе в сельских населенных пунктах ввиду разбросанности жилищного фонда, его малыми объемами и техническим состоянием.

Сложность непосредственного управления жилищным фондом связана со значительными единовременными финансовыми вложениями собственников жилищного фонда на проведение ремонтных работ и недостаточной квалификацией жильцов в данной области, что также не устраивает жильцов многоквартирных домов.

Одной из главных проблем жизнеспособности предприятий ЖКХ становится Налоговый Кодекс РФ. Уплата налога на добавленную стоимость должна производиться при выставлении счетов, а оплата потребителями должна производиться в течение месяца после их выставления. В результате, предприятия осуществляют свою деятельность на протяжении двух-трех лет, после чего становятся злостными неплательщиками налогов, и налоговые органы инициируют процедуру банкротства, тем самым приучая не платить потребителей за оказанные жилищно-коммунальные услуги. Платежеспособность населения в сельских населенных пунктах очень низкая. Бюджетные учреждения также несвоевременно оплачивают коммунальные услуги в силу дефицита бюджета. Методика формирования бюджета предусматривает увеличение расходов по статьям затрат в пределах общей инфляции, а рост тарифов превышает данный уровень. В итоге, в 2007 г. дефицит средств на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений сельского поселения «Село Пивань» составляет 105,3 тыс. руб.

Реальных путей воздействия на неплательщиков у предприятий жилищно-коммунального хозяйства нет. Обращение в судебные органы возможно только при превышении 6-месячного периода задолженности. Индивидуальное ограничение в подаче тепловой энергии невозможно в силу технических особенностей инженерного оборудования и необходимостью поддержания теплового баланса жилого дома в целом в целях недопущения его преждевременного разрушения. Даже в случае вынесения положительного судебного решения должники начинают оплачивать задолженность по вынесенным судом решениям, не внося плату по текущим платежам. В результате к окончанию расчетов по задолженности у неплательщика опять складывается 6-месячная задолженность, вынуждающая предприятия вновь обращаться в судебные органы. Данная процедура продолжается по кругу до банкротства предприятия. Переселение неплатежеспособного населения из благоустроенного жилищного фонда в дома, не обо-

рудованные центральным отоплением, становится невозможным ввиду отсутствия маневренного фонда на территории каждого поселения. Создание единого фонда на территории района и переселение в него неплательщиков со всех сел и поселков противоречит действующему законодательству, определяющему возможность переселения только на территории одного муниципального образования.

В результате несоблюдения дисциплины платежей одно из крупнейших предприятий отрасли МУП «ТЭК с. Хурба», оказывающее жилищно-коммунальные услуги, находится в стадии банкротства с прекращением процедуры в текущем году. Дебиторская задолженность на 01.07.2007 г. составляет 22 741,0 тыс. руб., кредиторская задолженность – 29 915,0 тыс. руб., в том числе по налогам и платежам во внебюджетные фонды 22 539,0 тыс. руб.

Для решения проблем, возникающих в работе жилищно-коммунального хозяйства, считаю целесообразным закрепить нормативными документами на федеральном уровне следующих решений:

- во избежание банкротства предприятий внесение поправок в Налоговый Кодекс РФ по налоговой льготе жилищно-коммунальным предприятиям с оплатой НДС по факту оплаты услуг потребителями;
- определение порядка компенсации предприятиям невосполнимых убытков, связанных с предельными индексами;
- создание федеральной программы финансовой поддержки жилищно-коммунальных предприятий по восстановлению и модернизации основных фондов;
- создание федеральной программы по капитальному ремонту жилищного фонда;
- ужесточение мер воздействия к неплательщикам.

## Приложение 25

Конфликты в процессе реализации реформы МСУ в Чувашской Республике

Основными конфликтами являются недостаточность доходной базы и несоответствие доходных источников выполняемым полномочиям.

Практика работы органов местного самоуправления Чувашской Республики за 1,5 года показала, что собственная доходная база практически не превышает 40% от общей суммы необходимых расходов муниципальных образований, а по отдельным муниципалитетам – меньше 10%. В таких условиях трудно говорить об экономической самостоятельности местного самоуправления. Помимо развития собственного налогового потенциала (развитие местной экономики, актуализация налоговой базы по местным налогам) считаем необходимым инициировать вопрос об увеличении перечня местных налогов, либо закрепления за муниципалитетами дополнительных обязательных отчислений от федеральных и региональных налогов.

Данная ситуация усугубляется увеличением перечня вопросов местного значения без изменения финансовых основ местного самоуправления. Достаточно сказать о том, что перечень вопросов местного значения с момента принятия 131-го Федерального закона увеличился почти на одну треть.

## Приложение 26

Разнообразие используемых терминов вкюпе с отсутствием четких определений в законе порождает существенное расхождение в их толковании (Город Шарыпово Красноярского края)

1. В ходе реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) возник ряд актуальных правовых проблем и проблем, связанных с решением конкретных вопросов местного значения в г. Шарыпово.

Так, в статье 16 данного закона для описания вопросов местного значения используются различные ключевые термины. В их числе: «организация» (в отношении тепло-, газо-, электро- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; освещения улиц; библиотечного обслуживания и многое другое); местное самоуправление должно также «обеспечивать», «участвовать», «оказывать содействие», «создавать условия», а, например, в случае с развитием малого предпринимательства, еще и «создавать условия для оказания содействия».

Опыт правоприменения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ показывает, что разнообразие используемых терминов вкюпе с отсутствием четких определений в законе порождает существенное расхождение в их толковании.

Более того, буквальное толкование отдельных норм ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, как правило, не позволяет составить определенное мнение о полномочиях, правах и обязанностях органов местного самоуправления. К сожалению, в этой связи зачастую возникает непонимание между органами местного самоуправления и различными федеральными структурами, когда каждая сторона по-своему трактует нормы Федерального закона. Для наглядности приведем пример.

Так, в письме Шарыповской межрайонной прокуратуры от 24.11.2006 № 7/1-2-422-06, направленной в ответ администрации г. Шарыпово, которая написала жалобу о пресечении неправомерных действий физического лица Симонова А.А. (собственника части электрических подстанций и электрических сетей, расположенных в г. Шарыпово и продавца электрической энергии части населения) содержится следующее (текст приводится без редактирования):

*«Шарыповской межрайонной прокуратурой ранее в сентябре 2006 г. проводилась проверка о планируемом демонтаже подстанции КТП-10/0,4 кВ с трансформатором 630 кВА № 382 диспетчерский № 40-35-21, расположенный по адресу: г. Шарыпово, ул. Широкая, принадлежащей на праве собственности физического лицу Симонову А.А.*

*В ходе проверки установлено, что электроснабжение потребителей – жителей ул. Широкая г. Шарыпово находится под угрозой отключения.*

*Симонов А.А. неоднократно обращался с письмами в администрацию г. Шарыпово с предупреждением о планируемом демонтаже трансформаторов, принадлежащих ему на праве собственности.*

*В соответствии Статья 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского округа относятся организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.*

*В нарушение указанной нормы, орган местного самоуправления, зная о планируемых собственником объектов электроснабжения действиях, бездействует, не принимая мер к организации электроснабжения жителей указанных улицы Широкая г. Шарытово.*

*Невыполнение органом местного самоуправления требований, установленных ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», повлечет нарушение системы жизнеобеспечения населения. Проживающего по ул. Привокзальная, ул. Широкая г. Шарытово.*

*По выявленным нарушениям закона 28.09.2006 г. Шарытовским межрайонным прокурором внесено предостережение в адрес главы г. Шарытово».*

Но ведь обратившись в прокуратуру, администрация г. Шарыпово, как раз пыталась воздействовать на складывающуюся ситуацию.

По мнению Шарыповского межрайонного прокурора, бездействие органов местного самоуправления г. Шарыпово – это неприобретение в муниципальную собственность объектов электроснабжения у вышеназванного физического лица.

Таким образом, прокурор считает, что нормы Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ должны реализовываться, в том числе, путем приобретения в муниципальную собственность имущества для дальнейшего его обслуживания.

*Попытки убедить прокуратуру в том, что приобретение объектов электроснабжения фактически в конце финансового 2006 г., в первую очередь, повлечет грубейшее нарушение норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также нарушение непосредственно норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ к положительному результату не привели.*

По нашему же мнению, органы местного самоуправления, действующие от имени и в интересах публично-правовых образований, должны решать вопросы местного значения путем издания муниципальных правовых актов.

Муниципальные правовые акты, в частности, по вопросам организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом могут приниматься органами местного самоуправления соответствующего уровня, имеющими полномочия, согласно статьям 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Подобные акты могут содержать лишь нормы организационного характера. Например, о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий, закреплении за ними имущества, в связи с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, определение функций подразделений органов местного самоуправления и т.п.

*Считаем, что для того чтобы исключить двоякое толкование правовых норм, законодателю необходимо срочно предпринять меры по выработке однозначной трактовки Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ.*

2. Предложения по изменению налогового законодательства.

Федеральным законом от 02.11.2004 № 127-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» с 01.01.2005 введена в действие глава 25.3 «Государственная пошлина» Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ).

Немногим более двух лет органы местного самоуправления, руководствуясь нормами НК РФ, обращались в суды от имени и в интересах муниципальных образований с исками и заявлениями без уплаты государственной пошлины. При этом суды соглашались с тем, что, например, заявление требований, связанных с владением, пользованием или распоряжением муниципальным имуществом, направлено на защиту общественного блага – бюджета муниципального образования.

13.03.2007 г. Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации в своем информационном письме № 117 разъяснил, в частности, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы при обращении в суд от имени публично-правовых образований с требованиями, вытекающими из гражданских правоотношений, от уплаты государственной пошлины не освобождаются.

Такое правовое регулирование затрудняет доступ к суду, так как усложняет и для суда и для обращающихся к нему уяснение круга заявлений, по которым должна уплачиваться госпошлина (объектов обложения), и круга лиц, освобожденных от уплаты госпошлины.

В этой связи возникает острая проблема защиты нарушенных прав муниципальных образований, в том числе, при заявлении требований, связанных с владением, пользованием или распоряжением муниципальным имуществом или защитой права собственности, а, следовательно, интересов местного бюджета.

Так, исковая работа, в том числе направленная на взыскание с должников арендных платежей за пользование муниципальным имуществом и земельными участками, фактически парализована, так как средства в местных бюджетах на уплату государственной пошлины не предусматриваются и просчитать подобные расходы практически невозможно.

Таким образом, считаем, что законодателю необходимо внести изменения в главу 25.3 «Государственная пошлина» НК РФ, исключив двоякое толкование правовых норм, при этом освободив от уплаты государственной пошлины государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы при обращении в суд от имени публично-правовых образований с требованиями, вытекающими из гражданских правоотношений, но в защиту интересов бюджета.

## Приложение 27

Создание системы коллегиальных органов самоуправления системой муниципального образования (Город Глазов Удмуртской республики)

### Исходная ситуация

Пять лет назад единственной коллегиальной формой взаимодействия городского отдела народного образования (с марта 2003 г.-управление образования администрации г. Глазова) с подведомственными учреждениями было совещание руководителей, функционирующее как собрание по обмену информацией между представителями гороно и руководителями подведомственных учреждений. В целях демократизации системы управления образованием, эффективного использования опыта профессиональной деятельности директорского корпуса, повышения ответственности за принимаемые решения и значимости самих решений было принято решение об изменении структуры управления путем создания органов самоуправления.

### Мероприятия в рамках реализации практики

*Этап 1.* Изучение теоретических основ организации общественного самоуправления в сфере муниципального образования. Изучение опыта других муниципалитетов в данном вопросе.

*Этап 2.* Разработка структуры самоуправления. Создание нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность органов самоуправления.

*Этап 3.* Отработка механизма реализации полномочий созданных органов на практике. Внесение продиктованных практикой изменений в структуру и нормативные документы органов самоуправления. Отражение проблем самоуправления при разработке Городской целевой программы развития системы образования г. Глазова на 2004-2008 гг.

### Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирование практики

В результате проделанной работы определились два ведущих органа самоуправления – Совет руководителей образовательных учреждений при управлении образования администрации г. Глазова и Совет управления образования администрации г. Глазова. В их создании и развитии приняли участие все руководители образовательных учреждений, заместители директоров, инициативные и творческие педагоги.

При отработке функционала органов были внесены изменения в порядок работы управления по многим вопросам. Так, например, сложилась четко структурированная система инспекционной деятельности управления. Заранее стали разрабатываться планы-задания по контрольным вопросам, и курируемые учреждения могли в наилучшем виде представить свою деятельность. На советах подводились итоги контроля, звучали отчеты, анализ результатов и совместно вырабатывались решения по дальнейшей организации деятельности в сфере изученной проблемы. Появилась система повторного контроля, оперативного контроля, усилилась работа специалистов управления в курируемых школах. Аналогично была систематизирована работа в сфере инновационно-экспериментальной деятельности. Появились публичные отчеты и портфолио школ, позволяющие сделать работу образовательных учреждений открытой для общественности.

Опыт создания коллегиальных органов постепенно был распространен на такие сферы деятельности управления, как научно-методическая деятельность (экспертный совет), реализация целевых программ (советы целевых программ и проектов), реализация ПНП «Образование» (рабочая группа по реализации проекта).

### Условия успешного внедрения практики

Во-первых, условием успешного внедрения органов самоуправления стали процессы демократизации, идущие в стране в целом. Во-вторых, расчет на инициативу людей, рациональное использование кадрового потенциала, опыта профессиональной деятельности, привлечение специалистов из высших учебных заведений. В-третьих, условием успешности стало формирование такой системы полномочий органов, которая отразила реальные потребности образовательных учреждений и показала возможность совместного решения возникающих проблем и участия в управлении образованием города.

### Проблемы внедрения практики и пути их решения

Во-первых, значительное качественное изменение нормативно-правовой базы деятельности управления, ее периодическое обновление заставляет участников органов самоуправления быть в курсе всех изменений. Для этого управление образованием ежегодно с 2004 г. издает сборник нормативно-правовых документов управления и образовательных учреждений. Опыт такого издания признан успешным на уровне республики.

Во-вторых, требуется выстраивание системы органов общественного самоуправления в образовательных учреждениях города. Этой задаче будет посвящена работа управления образования в ближайшие годы.

В-третьих, проблема компетентности в сфере вопросов образовательного права требует особого внимания к повышению квалификации руководителей в вопросах нормативно-правового обеспечения деятельности учреждений, что затруднено, помимо финансовых расходов, постоянным изменением действующего законодательства в сфере образования.

В-четвертых, долгое время сложным было налаживание постоянного документооборота между учреждениями образования и управлением. Но с осени 2006 г. в связи с подключением 21 образовательного учреждения к сети Интернет в рамках ПНП «Образование» проблема была решена путем электронного документооборота. Проблема может возникнуть вновь, если финансовое обеспечение доступа к Интернету будет переведено с федерального бюджета на бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты.

### Затраты на внедрение практики

Постоянных финансовых расходов требует повышение квалификации управленческих кадров, издательская деятельность. Работа органов самоуправления носит затратный по времени и использованию кадрового потенциала характер на стадии становления, но при переходе в штатный режим эти затраты значительно снижаются.

### Полученные результаты

Демократизация управления, структура органов самоуправления, коллегиальный стиль принятия решений, систематизация отдельных направлений деятельности управления и образовательных учреждений (мониторинг и контроль, научно-методическая и

экспериментальная деятельность, инновационное проектирование, публичные отчеты и портфолио учреждений и др.). Обеспечение открытости образовательного пространства, доступность информации о системе образования в городе. Коллегиальное обсуждение проблем финансирования системы образования, повышение эффективности принимаемых решений.

#### Принятые нормативно-правовые акты

В 2006 г. издан сборник по нормативно-правовой базе деятельности управления образования, включающий в себя шесть разделов, в которых собраны действующие локальные акты. Девять положений регламентируют деятельность органов самоуправления.

## Приложение 28 и 29

Молодежный парламент г. Владимира  
и Совет молодежных организаций  
при главе г. Владимира  
(Город Владимир Владимирской области)

Мероприятия по повышению социальной активности и гражданственности населения, укреплению патриотизма осуществляются в рамках муниципальной целевой программы «Молодежь и город. 2006-2010 гг.».

Примером успешной практики реализации местного самоуправления по данному направлению является создание Молодежного парламента г. Владимира и Совета молодежных организаций при главе г. Владимира.

#### Исходная ситуация

Низкая включенность молодежи в общественно-политическую жизнь города, в решение вопросов местного значения.

#### Мероприятия в рамках реализации практики

В 2004 г. во Владимире в качестве неформального общественного объединения на общественных началах создан Молодежный парламент с целью обеспечить представительство интересов молодежи в органах муниципальной власти. В настоящее время в состав парламента входят 35 представителей учащейся и студенческой молодежи, общественных молодежных организаций и работающей молодежи города.

В 2006 г. во Владимире создан Совет молодежных организаций при главе города, в который вошли 23 представителя организаций учебных заведений ВУЗов, ССУЗов, общественных организаций. Совет молодежных организаций при главе города создан в целях стимулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью, обеспечения взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города.

Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирования практики

Курирует работу указанных общественных структур комитет по делам молодежи администрации города Владимира. Кроме того, налажено тесное сотрудничество депутатов Молодежного парламента с депутатами Совета народных депутатов г. Владимира: большинство молодых владимирцев являются помощниками действующих депутатов Совета.

#### Условия успешного внедрения практики

Фактором успеха при создании указанных общественных молодежных структур явилась существующая во Владимире развитая система работы с молодежью. Утвержденные комплексы мероприятий, го-

родская целевая программа «Молодежь и город» предусматривают активные меры по вовлечению молодежи в общественно-политическую жизнь, развитию лидерских качеств, реализации социально-полезных инициатив граждан.

#### Проблемы внедрения практики и пути их решения

Существенной проблемой при создании подобных структур может явиться недостаточная мотивация и неготовность молодежи активно участвовать в решении вопросов местного значения. Для подготовки депутатов Молодежного Парламента г. Владимира в каждом созыве организуются тематические тренинговые занятия «Школа молодежного актива». В 2007 г. усовершенствован механизм выборов депутатов Парламента: от формального, прямого делегирования кандидатов к конкурсному отбору и рейтинговому голосованию. В результате апробированной системы выборов средний конкурс по заявкам на участие в молодежных выборах составил 2 человека на место.

Затраты на внедрение практики: мероприятия по поддержке и развитию деятельности указанных общественных структур осуществляются за счет средств бюджета города, предусмотренных на проведение мероприятий для детей и молодежи.

#### Полученные результаты

Существующие формы взаимодействия молодого населения с органами местного управления позволяют обеспечить двустороннюю связь молодежи города с органами власти и предоставляют возможность для осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

#### Принятые нормативно-правовые документы

Зарекомендовав себя как социально активную организацию, Молодежный парламент выступил с инициативой официально закрепить механизм взаимодействия с городскими органами власти. Владимирский Совет народных депутатов поддержал инициативу молодежи и Решением Совета депутатов от 21.10.2004 № 245 «О Молодежном парламенте г. Владимира» утвердил состав Координационного совета Молодежного парламента, в который вошли представители депутатского корпуса, администрации города, вузов города.

**Положение о Совете молодежных организаций, а также состав данного Совета утверждены Постановлением главы г. Владимира от 31 марта 2006 г. № 770 «О Совете молодежных организаций при главе города»:**

«В целях стимулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью, обеспечения взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города постановляю:

1. Утвердить положение о Совете молодежных организаций при главе г. Владимира (приложение 1).
2. Утвердить состав Совета молодежных организаций при главе г. Владимира (приложение 2).
3. Опубликовать данное Постановление в средствах массовой информации.
4. Контроль за исполнением настоящего Постановления возложить на заместителя главы города Гуськову В.И.».

**Приложение № 1 к Постановлению Главы г. Владимира от 31.03.2006 № 770 «Положение о Совете молодежных организаций при главе г. Владимира»:**

#### 1. Общие положения

1.1. Совет молодежных организаций при главе г. Владимира (далее – Совет) создается в целях сти-

мулирования участия молодых граждан в разработке и осуществлении программ по работе с молодежью на территории г. Владимира, а также организации взаимодействия главы г. Владимира с молодежными общественными объединениями, выработки предложений по вопросам, касающимся их деятельности.

1.2. Совет состоит из председателя Совета, заместителя председателя, секретаря и членов Совета.

1.3. Совет осуществляет свою деятельность на общественных началах, руководствуясь законодательством Российской Федерации, Владимирской области и г. Владимира, настоящим Положением.

1.4. Совет формируется на добровольной основе из числа руководителей/представителей:

- общественных объединений, включенных в областной реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой;
- молодежных общественных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и действующих на территории г. Владимира;
- первичных профсоюзных организаций студентов, органов студенческого самоуправления, советов молодежи промышленных организаций города;
- незарегистрированных, неформальных объединений подростков и молодежи.

1.5. Организация, желающая принять участие в работе Совета, направляет в адрес комитета по делам молодежи администрации г. Владимира следующие документы:

- копию свидетельства о государственной регистрации общественного объединения (для организаций, имеющих статус юридического лица);
- копию устава (положения) объединения;
- выписку из решения руководящего органа объединения о делегировании своего представителя в состав Совета.

1.6. В заседании Совета могут принимать участие представители администрации города, Совета народных депутатов города, иные лица, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам.

## 2. Задачи и функции Совета

### 2.1. Задачами Совета являются:

- регулярное информирование главы города о текущей работе и перспективах развития молодежных общественных объединений, осуществляющих свою деятельность на территории города;
- выработка предложений главе города по вопросам организации и осуществления мероприятий по работе с молодежью;
- обеспечение взаимодействия молодежных общественных объединений с администрацией города по вопросам развития и поддержки деятельности молодежных общественных объединений;
- разработка и осуществление программ по работе с молодежью на территории г. Владимира;
- содействие в организации деятельности молодежных общественных объединений;
- анализ проектов и программ молодежных организаций с целью выявления приоритетных направлений деятельности.

2.2. Для реализации поставленных задач Совет осуществляет следующие функции:

- готовит предложения по определению основных направлений и механизмов взаимодействия адми-

нистрации города с молодежными общественными объединениями;

- разрабатывает предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, в том числе затрагивающих права и законные интересы молодежи;
- взаимодействует с администрацией города, общественными объединениями в сфере разработки и реализации инициатив, направленных на защиту прав и законных интересов молодежных объединений;
- готовит предложения по проведению и принимает участие в организации конференций, семинаров, совещаний по проблемам организации работы и развития молодежных общественных объединений;
- содействует подготовке и выпуску справочных и информационно-материалов по вопросам деятельности молодежных общественных объединений;
- запрашивает в установленном порядке необходимую информацию от структурных подразделений администрации города, Совета народных депутатов, предприятий, учреждений, общественных объединений;
- приглашает на свои заседания представителей администрации города, Совета народных депутатов, иных лиц, имеющих отношение к рассматриваемым вопросам;
- осуществляет другие виды деятельности, соответствующие задачам Совета и не противоречащие действующему законодательству.

### 3. Организация работы Совета

3.1. Заседания Совета проводятся по мере необходимости по инициативе главы города либо 1/3 Совета, но не реже 1 раза в квартал.

3.2. Глава города является председателем Совета и руководит его деятельностью, председательствует на заседаниях, осуществляет общий контроль за реализацией принятых Советом решений.

3.3. Заседание Совета считается правомочным, если на нем присутствует более 1/2 его состава.

3.4. Решение Совета принимается открытым голосованием простым большинством голосов от числа его членов, присутствующих на заседании. В случае равенства голосов решающим является мнение председательствующего на заседании Совета.

3.5. Заседание Совета проводится гласно и носит открытый характер.

3.6. По решению Совета из числа его членов могут быть созданы комиссии Совета по основным направлениям организации и осуществления мероприятий по работе с молодежью. Регламент работы комиссий утверждается решением Совета.

3.7. Решение Совета оформляется протоколом, который подписывается председателем Совета.

3.8. Для подготовки некоторых вопросов могут привлекаться эксперты из числа научных работников, сотрудников администрации города, специалисты муниципальных служб.

3.9. Деятельность Совета прекращается постановлением главы города.

### 4. Организационное и материально-техническое обеспечение работы Совета

Организационное и материально-техническое обеспечение работы Совета осуществляется комитетом по делам молодежи администрации г. Владимира.

**Приложение № 2 к Постановлению Главы г. Владимира от 31.03.2006 № 770 «Положение о Молодежном парламенте г. Владимира» (Утверждено решени-**



## ем Молодежного парламента г. Владимира от 04.03.2007 № 18)

### 1. Общие положения

1.1. Молодежный парламент, далее именуемый Парламент, создан в качестве неформального общественного объединения на общественных началах путем представительства начальных профессиональных, средних специальных и высших учебных заведений, а так же работающей молодежи и молодежных общественных организаций в соответствии с Положением о формировании Молодежного парламента г. Владимира, утверждаемым на заседании Сессии Парламента не менее 2/3 голосов от общего количества депутатов, сроком на 2 года, и является самостоятельным, коллегиальным и совещательным органом в области молодежной политики.

1.2. Парламент осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г., Федеральным законом «О государственной поддержке молодежных и детских объединений» от 28.06.95, Уставом Владимирской области, Законом Владимирской области от 23 июня 1998 г. № 26-ОЗ «О молодежной политике», Уставом г. Владимира, решением Совета народных депутатов г. Владимира от 23.03.2006 г. № 46 «О городской целевой программе «Молодежь и город. 2006-2010», а также Положением о Молодежном парламенте г. Владимира, согласованном с Советом народных депутатов г. Владимира, Координационным советом Парламента, Советом старейшин Парламента и утверждаемом на заседании Сессии Парламента не менее чем 2/3 голосов от общего количества депутатов.

1.3. Взаимоотношения Парламента с Советом народных депутатов и администрацией г. Владимира осуществляются на принципах самостоятельности и взаимной координации деятельности.

1.4. Деятельность Парламента основывается на принципах законности, добровольности, коллегиальности, гласности, равноправия всех его членов.

### 2. Цели и задачи Парламента

2.1. Целями деятельности Парламента являются:

- реализация молодежной политики на территории г. Владимира;
- объединение учащихся общих и профессиональных учебных заведений, а также работающей молодежи и членов общественных организаций для представления и защиты их интересов в органах городского самоуправления;
- обеспечение двусторонней связи молодежи города с органами власти;
- вовлечение молодежи в общественно-политическую деятельность;
- реализация экспертных и аналитических функций в области молодежной политики;
- формирование предпосылок развития структуры гражданского общества;
- повышение социальной активности и социальной ответственности молодежи;
- развитие правовой культуры и повышение уровня правосознания молодежи;
- воспитание гражданственности и патриотизма у молодежи.

2.2. Задачами Парламента являются:

- участие в разработке муниципальных правовых актов в области молодежной политики;
- выработка приоритетов реализации молодежной политики города, подготовка проектов программ и иных документов, выносимых на обсуждение органов местного самоуправления;
- оказание содействия в реализации решений, принимаемых органами местного самоуправления г. Владимира, в совместной деятельности с депутатами, постоянными комитетами Совета народных депутатов, администрацией города.
- разработка молодежных программ, способствующих повышению общественной активности молодежи;

- осуществление мониторинга потребностей молодежи, проведение социологических исследований и анализ проблем в молодежной среде;
- участие в формировании информационного поля по вопросам молодежной политики, кадрового резерва региона, проведение активной работы по изучению нормативных актов органов местного самоуправления.

### 3. Полномочия Парламента

3.1. Представление и защита прав, законных интересов молодежи города в органах государственной власти, местного самоуправления и общественных объединениях.

3.2. Участие в заседаниях комитетов и комиссий Совета народных депутатов г. Владимира с правом совещательного голоса в разработке планов и программ органов местного самоуправления в сфере осуществления молодежной политики в городе и запрос информации у должностных лиц местного самоуправления о ходе их реализации.

3.3. Подготовка предложений органам государственной власти и местного самоуправления по проблемам молодежи.

3.4. По вопросам своего ведения Парламент на сессии принимает решения, рекомендации, заключения, которые направляются для рассмотрения органам и должностным лицам местного самоуправления.

3.5. Внесение в письменном виде предложений и заключений, направленных на защиту интересов молодежной части населения города при формировании проекта бюджета города.

3.6. Оказание содействия в реализации решений, принимаемых Советом народных депутатов и администрацией г. Владимира, а так же в реализации программ в области молодежной политики, в ходе совместной деятельности с депутатами, постоянными комитетами Совета народных депутатов, администрацией города.

3.7. Организация и проведение совещаний, семинаров, конференций, иных мероприятий в рамках подготовки и рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Парламента.

3.8. Привлечение в установленном порядке к работе организаций, научных учреждений, экономических, социологических и политологических центров, отдельных ученых и специалистов, а также молодежи города.

3.9. Запрос информации от органов управления, учреждений, предприятий и организаций, ведущих работу с молодежью, в объеме, необходимом для осуществления целей и задач Парламента.

3.10. Распространение информации о своей деятельности.

3.11. Осуществление иных полномочий, предоставленных Парламенту органами местного самоуправления и государственной власти.

### 4. Финансирование Парламента

4.1. Финансирование деятельности Парламента производится за счет привлеченных средств, а также других источников, не запрещенных законом.

### 5. Структура и организация работы парламента

5.1. Парламент состоит из 35 человек, избираемых в соответствии с Положением о формировании Молодежного парламента г. Владимира.

5.2. Парламент осуществляет свою деятельность в форме проведения заседаний Сессии Парламента и заседаний создаваемых им рабочих органов, которыми являются:

- президиум Парламента;
- комитеты Парламента;
- комиссии Парламента;
- ответственный секретарь Парламента;
- рабочие группы Парламента.

Организация деятельности Парламента и создаваемых им органов осуществляется в соответствии с нормами, установленными настоящим Положением.

### 5.3. Сессия Парламента

5.3.1. Сессия Парламента является высшим руководящим органом Парламента, созывается Председателем Парламента (а в его отсутствие-заместителем Председателя Парламента) не реже одного раза в месяц. Внеочередная

Сессия Парламента созывается Председателем Парламента (а в его отсутствие-заместителем Председателя Парламента) по инициативе самого Председателя, президиума Парламента, Координационного совета Парламента, Совета старейшин или по требованию не менее половины депутатов Парламента.

5.3.2. Проходит гласно и носит открытый характер, если не принято иного решения и проводит свои заседания в соответствии с Регламентом Парламента.

5.3.3. Первое заседание вновь избранного Парламента созывается не позднее пятнадцати дней после избрания в Парламент не менее двух третей от установленного количества депутатов. Открывает и ведет первое заседание Председатель предыдущего созыва Парламента или старший по возрасту действующий депутат.

5.3.4. На каждом заседании Сессии ведется протокол. Оформленный протокол заседания подписывается председательствующим на данном заседании.

5.3.5. На заседания Сессии могут быть приглашены представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественности, а также другие заинтересованные лица.

5.3.6. Сессия правомочна принимать решения по любым вопросам деятельности Парламента.

К исключительной компетенции Сессии Парламента относятся:

- а) утверждение Положения о Молодежном парламенте, Регламента Молодежного парламента и других актов Парламента;
- б) утверждение общей концепции развития Парламента на очередной срок;
- в) рассмотрение проектов городских молодежных программ для внесения на рассмотрение Совета народных депутатов г. Владимира;
- г) обсуждение проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы молодежи;
- д) утверждение годового плана работы Парламента;
- е) избрание Председателя Парламента, заместителей Председателя Парламента, председателей комитетов и комиссий Парламента;
- ж) рассмотрение годовой сметы расходов Парламента;
- з) заслушивание отчетов и принятие решений по отчетам председателей комитетов;
- и) рассмотрение других вопросов деятельности Парламента, предусмотренных настоящим Положением и принятием по ним решений, рекомендаций, заключений;
- к) обсуждение проектов, предложений для последующего внесения в качестве правотворческой инициативы в Совет народных депутатов г. Владимира;
- л) утверждение планов работы комитетов и отчетов об их исполнении;
- м) утверждение формы и вида удостоверений депутата Парламента.

5.3.7. Сессия правомочна начать работу, если в ее заседании принимают участие не менее двух третей депутатов Парламента. Депутаты Парламента обязаны присутствовать на всех заседаниях Сессии. В случае неоднократного отсутствия депутата на заседаниях Сессии без уважительной причины, Сессией парламента выносятся решение об исключении депутата из числа членов Парламента.

#### 5.4. Президиум Парламента

5.4.1. Президиум Парламента-коллегияльный орган, формируемый Парламентом и ему подотчетный.

5.4.2. В состав Президиума входят по должности Председатель, его заместители, председатели комитетов, а также Ответственный секретарь.

5.4.3. В компетенцию Президиума Парламента входят:

- а) инициатива созыва Сессии Парламента, ее подготовка и проведение;
- б) организация работы органов Парламента в перерывах между сессиями;
- в) обеспечение взаимодействия Парламента с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями;

г) выступление с ежегодным отчетом о работе Парламента.

5.4.4. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости, не реже 1 раза в месяц.

5.4.5. Работой Президиума руководит Председатель Парламента.

#### 5.5. Председатель Парламента

5.5.1. Председатель Парламента избирается на 1 год из числа членов Парламента.

5.5.2. Председатель Парламента избирается на заседании Сессии Парламента открытым голосованием. Кандидатуры для избрания на должность Председателя выдвигаются депутатами, инициативными группами или путем самовыдвижения. После начала обсуждения выдвижение кандидатур не допускается.

5.5.3. Самоотводы заявляются до начала голосования и не обсуждаются. Каждому кандидату предоставляется слово для изложения своей программы. Каждому депутату Парламента гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения кандидатур на должность Председателя.

5.5.4. Председателем Парламента становится кандидат, набравший простое большинство голосов избранных депутатов Парламента.

#### 5.5.6. Председатель Парламента:

- а) председательствует на заседаниях сессии Парламента, Президиума Парламента, руководит их работой;
- б) представляет Парламент в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями;
- в) подписывает документы Парламента;
- г) осуществляет контроль над выполнением обязанностей и работой структур Парламента и депутатов;
- д) выполняет другие полномочия, возложенные на него Парламентом, Президиумом Парламента.

5.5.7. Заместители Председателя Парламента избираются на заседании Сессии Парламента сроком на 1 год из числа членов Парламента. Кандидатуры Заместителей Председателя Парламента предлагаются Председателем Парламента.

5.5.8. Первый Заместитель исполняет обязанности Председателя во время его отсутствия, осуществляет общий организационный и технический контроль над работой структур Парламента, а также исполняет другие обязанности, установленные Парламентом, Председателем Парламента.

5.5.9. Заместители Председателя выполняют работу по отдельным направлениям деятельности Парламента, установленным Сессией Парламента, Председателем Парламента.

5.5.10. Председатель и его заместители подотчетны Парламенту и могут быть отозваны решением Сессии Парламента, принятым не менее чем 2/3 голосов от числа избранных депутатов.

Добровольное сложение своих полномочий Председателем, заместителями Председателя Парламента удовлетворяется на основании письменных заявлений. В случае неприятия Парламентом отставок Председателя, заместителей Председателя, они вправе сложить свои полномочия после истечения двухнедельного срока с момента подачи заявления.

#### 5.6. Комитеты Парламента

5.6.1. Парламент образует из числа депутатов комитеты по основным направлениям своей деятельности, которые являются постоянно действующими органами Парламента.

5.6.2. Формирование комитетов осуществляется на основе пожеланий и согласия депутатов в соответствии с решением Сессии Парламента. Минимальная численность комитета-7 членов Парламента. Один депутат имеет право работать не более чем в одном комитете.

5.6.3. Работой комитета руководит председатель комитета, избираемый из числа членов комитета и утверждаемый на Сессии Парламента сроком на 1 год. Председатель комитета ведет заседания комитета и выступает с ежеквартальным отчетом о деятельности комитета перед Парла-

ментом. В случае необходимости в комитетах могут избираться Заместители Председателя комитета.

5.6.4. Заседания комитета Парламента проводятся по мере необходимости по решению его членов, не реже одного раза в месяц.

Комитеты действуют на основании Положений, утверждаемых Парламентом, и могут быть реорганизованы либо упразднены решением Сессии Парламента.

5.6.5. В рамках закрепленных за ними на Сессии функций комитеты:

- а) осуществляют изучение и предварительное рассмотрение проектов решений, обращений и заявлений Парламента;
- б) запрашивают и получают в установленном порядке информацию, необходимую для работы, привлекают специалистов для участия в работе комитета;
- в) рассматривают поступающие в Парламент или комитет письма, обращения, заявления, дают по ним соответствующие заключения или принимают решения;
- г) содействуют реализации решений Парламента, выполняют поручения Президиума Парламента;
- д) выступают в виде согласительных групп между различными органами молодежного самоуправления;
- е) ежеквартально предоставляют отчет о деятельности комитета президиуму Парламента.

5.7. Ответственный секретарь Парламента

5.7.1. Ответственный секретарь Парламента назначается Председателем Парламента по согласованию с депутатами Парламента.

5.7.2. Ответственный секретарь Парламента осуществляет следующие функции:

- а) ведение делопроизводства;
- б) оповещение депутатов о времени и месте заседаний Парламента;
- в) техническое и организационное обеспечение мероприятий Парламента;
- г) информирование общественности о деятельности Парламента;
- д) составление пресс-релизов и оформление интернет-сайта Парламента;
- е) подготовка и проведение пресс-конференций;
- ж) осуществление PR-деятельности;
- з) иное организационное и информационное обеспечение деятельности Парламента.

5.7.3. Деятельность Ответственного секретаря контролирует Председатель Парламента или один из заместителей Председателя Парламента по поручению Председателя Парламента.

5.8. Комиссии Парламента

5.8.1. Комиссии Парламента являются постоянно действующими органами Парламента и выполняют контрольно-надзорные функции.

5.8.2. Комиссии формируются на заседании Сессии Парламента из числа членов Парламента и с их согласия.

5.9. Комиссия по регламенту

5.9.1. Комиссия по регламенту формируется Председателем Парламента по согласованию с депутатами и утверждается на заседании Сессии Парламента.

5.9.2. Комиссию по регламенту возглавляет председатель комиссии, избираемый из числа членов комиссии сроком на 1 год.

5.9.3. Комиссия по регламенту

- а) осуществляет контроль за соблюдением депутатами настоящего Положения, Регламента Парламента и иных актов, принимаемых Парламентом.
- б) дает заключение Председателю Парламента о выявленных нарушениях для решения вопроса об их устранении в соответствующем порядке.
- в) дает представление Председателю Парламента о необходимости применения мер ответственности к депутатам, совершившим нарушения настоящего Положения, регламента Парламента и иных актов Парламента.
- г) дает заключение о соответствии той или иной процедуры установленному настоящим Положением и Регламентом порядку.

5.10. Счетная комиссия

5.10.1. Счетная комиссия формируется Сессией Парламента из числа депутатов Парламента.

5.10.2. Счетную комиссию возглавляет председатель Счетной комиссии, избираемый из числа членов Счетной комиссии.

5.10.3. Счетная комиссия производит подсчет голосов при голосовании, а также организует и обеспечивает проведение тайного голосования, в случае принятия соответствующего решения.

5.11. Рабочие группы Парламента

5.11.1. Рабочие группы Парламента являются временно действующими органами парламента и создаются для решения конкретных вопросов жизни молодежи и молодежной политики по решению Сессии Парламента из числа депутатов Парламента.

5.11.2. Рабочую группу возглавляет председатель рабочей группы, избираемый из числа членов рабочей группы.

5.11.3. Рабочие группы могут привлекать к своей деятельности соответствующих специалистов и экспертов.

5.11.4. Рабочая группа прекращает свою деятельность после достижения поставленной перед ней цели по решению Сессии Парламента.

6. Депутат Парламента

6.1. Полномочия депутата Парламента начинаются с момента его избрания и прекращаются с момента открытия первого заседания Парламента нового созыва.

6.2. Депутат Парламента осуществляет свои полномочия без отрыва от учебной, производительной или служебной деятельности.

6.3. Депутат Парламента имеет удостоверение, которым он пользуется в течение срока своих полномочий.

6.4. Депутат Парламента имеет право:

- а) выдвигать кандидатов, избирать и быть избранным в руководящие органы Парламента, а также принимать участие в управлении делами Парламента в иных формах, предусмотренных настоящим Положением, Регламентом Парламента;
- б) участвовать в подготовке решений по всем вопросам деятельности Парламента в порядке и пределах, предусмотренных настоящим Положением;
- в) получать информацию по различным аспектам деятельности Парламента;
- г) быть помощником действующего депутата Совета народных депутатов г. Владимира.

Депутат Парламента обязан:

- а) соблюдать требования настоящего Положения, Регламента Парламента и иных актов, принимаемых Парламентом;
- б) нести ответственность перед избравшим его коллективом молодежи, отчитываться перед ним о своей работе в Парламенте;
- в) регулярно вести прием молодежи;
- г) исполнять решения руководящих органов Парламента, принятые в соответствии с требованиями и порядком, установленными настоящим Положением, Регламентом Парламента.

6.5. Досрочное прекращение полномочий депутата Парламента предусматривается в следующих случаях:

- а) утраты депутатом гражданства Российской Федерации;
- б) выезда депутата на постоянное место жительства за пределы г. Владимира;
- в) вступления в законную силу приговора суда в отношении депутата;
- г) личного заявления депутата о сложении полномочий;
- д) вынесения решения Сессией Парламента об исключении депутата из числа членов Парламента.

Порядок замещения вакантных мест в Парламенте определяется Положением о формировании Молодежного Парламента г. Владимира.

7. Координационный совет Парламента

7.1. Общие положения.

- а) Координационный совет Парламента – постоянно действующий наблюдательный, консультативно-совещательный орган.

- б) Координационный совет Парламента создается для содействия выполнения задач Парламента и координации его деятельности.
- в) Координационный совет Парламента состоит из наиболее уважаемых и авторитетных граждан города, выразивших поддержку деятельности Парламента и давших согласие на участие в Координационном совете.
- г) Состав Координационного совета утверждается на заседании Сессии Парламента 2/3 голосов от общего количества депутатов по рекомендации Совета народных депутатов г. Владимира.
- д) Деятельностью Координационного совета руководит Председатель Координационного совета. Председателем Координационного совета является действующий Председатель Совета народных депутатов г. Владимира.
- е) Основной формой работы Координационного совета является совещание.
- ж) Совещания Координационного совета проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в год.
- з) Совещание Координационного совета созывается Председателем Координационного совета по его инициативе, по требованию члена Координационного совета или Председателя Парламента.
- и) Совещание Координационного совета правомочно, если присутствует более половины членов Координационного совета.
- к) Итоговым документом совещания является решение, которое принимается большинством голосов и подписывается Председателем Координационного совета. В случае равенства голосов голос председателя Координационного совета является решающим.
- л) Координационный совет:
- дает рекомендации по выбору направлений деятельности Парламента;
  - оказывает консультативную и экспертную помощь Парламенту;
  - оказывает информационную, организационную, материальную и иные виды поддержки Парламенту;
  - готовит и вносит на рассмотрение Сессии Парламента вопросы, входящие в компетенцию Координационного совета;
  - в случае ликвидации Парламента Координационный совет выносит свое заключение в виде одобрения или возражения с обязательным обоснованием.
- м) Координационный совет и его члены вправе:
- давать оценку деятельности Парламента;
  - заслушивать отчеты Председателя Парламента о деятельности парламента;
  - приглашать на свои совещания депутатов Парламента;
  - инициировать проведение Сессии Парламента;
  - выступать с инициативой о внесении изменений в настоящее Положение;
  - участвовать в работе всех структур Парламента с правом совещательного голоса;
  - получать любую информацию, касающуюся деятельности Парламента в любых структурах Парламента.
- 8. Совет старейшин Парламента**
- 8.1. Общие положения.**
- а) Совет старейшин Парламента-постоянно действующий наблюдательный, консультативно-совещательный орган.
- б) Совет старейшин Парламента создается для содействия выполнения задач Парламента, координации его деятельности, определения основных направлений деятельности Парламента, организации взаимодействия Парламента с органами местного самоуправления.
- в) Совет старейшин состоит из наиболее активных членов предыдущих созывов Парламента, давших согласие на участие в нем.
- г) Состав Совета старейшин утверждается на заседании Сессии Парламента 2/3 голосов от общего количества депутатов по рекомендации Совета народных депутатов г. Владимира и администрации г. Владимира.

- д) Деятельностью Совета старейшин руководит Председатель Совета старейшин, который выбирается большинством голосов на первом совещании членами Совета старейшин из своего состава простым большинством голосов сроком на 1 год по согласованию с Советом народных депутатов г. Владимира, администрацией г. Владимира.
- е) Основной формой работы Совета старейшин является совещание.
- ж) Совещания Совета старейшин проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в 2 месяца.
- з) Совещание Совета старейшин созывается Председателем Совета старейшин по его инициативе, по требованию членов Совета старейшин или Председателя Парламента.
- и) Совещание Совета старейшин правомочно, если присутствует более половины его членов.
- к) Итоговым документом совещания является решение, которое принимается большинством голосов и подписывается Председателем Совета старейшин. В случае равенства голосов голос Председателя Совета старейшин является решающим.
- л) Совет старейшин:
- дает рекомендации по выбору направлений деятельности Парламента;
  - оказывает консультативную и экспертную помощь Парламенту;
  - оказывает информационную, организационную и иные виды поддержки Парламенту;
  - предлагает основные направления взаимодействия Парламента с органами местного самоуправления;
  - дает рекомендации по внесению изменений и дополнений в Положение о Молодежном парламенте, а также в иные внутренние документы Парламента;
  - готовит и вносит на рассмотрение Сессии Парламента вопросы, входящие в компетенцию Совета старейшин;
- м) Совет старейшин и его члены вправе:
- давать оценку деятельности Парламента;
  - заслушивать отчеты Председателя Парламента о деятельности парламента;
  - приглашать на свои совещания депутатов Парламента;
  - инициировать проведение Сессии Парламента;
  - выступать с инициативой о внесении изменений в настоящее Положение;
  - участвовать в работе всех структур Парламента с правом совещательного голоса;
  - получать любую информацию, касающуюся деятельности Парламента в любых структурах Парламента.
- 9. Порядок внесения изменений и дополнений в положение о Парламенте**
- 9.1. Изменения и дополнения в настоящее Положение утверждаются Сессией Парламента по согласованию с Советом старейшин Парламента.**
- 9.2. Внесение изменений и дополнений в настоящее Положение возможно, если за новое Положение проголосовало более 2/3 депутатов Парламента и более половины членов Совета старейшин.**
- 10. Порядок прекращения деятельности Парламента**
- 10.1. Парламент прекращает деятельность:**
- а) в случае принятия Парламентом решения о самороспуске;
  - б) в случае невозможности дальнейшей деятельности Парламента;
  - г) в других случаях, предусмотренных законодательством.

## Приложение 30

Томская городская Палата общественности-эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями общественности (Город Томск Томской области)

Эффективный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с представителями обще-

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

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

ТГПО участвует в решении широкого круга вопросов, в частности, реформа жилищно-коммунального хозяйства, семейная политика, альтернативная гражданская служба, положение инвалидов и многих других. На заседаниях ТГПО присутствуют и работают представители исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, депутаты представительных и законодательных органов. По инициативе ТГПО проходят лекции, конференции, семинары на актуальные темы, в том числе: «Некоммерческие организации, власть, бизнес, население: от диалога к партнерству», «Корпоративная политика бизнес предприятий и их взаимоотношение с некоммерческим сектором» и т.п. Работает ресурсный центр: для членов палаты читают лекции, проводятся семинары и т.п. Члены ТГПО активно участвуют в общественных (публичных) слушаниях, проводимых в г. Томске по самым различным проблемам. При ТГПО создан ПРЕСС-ЦЕНТР- центр для увеличения информированности о делах членов ТГПО, повышения статуса некоммерческих организаций и привлечения внимания населения к решению острых социальных проблем города. Действует интернет-сайт ТГПО. ТГПО активно участвует в городских общественно-политических процессах: забастовка представителей маршрутного транспорта, проблема сохранения памятников деревянного зодчества, протест жителей общежитий и т.п. ТГПО по многим острым и дискуссионным вопросам имеет собственную точку зрения, которая отражается в решениях и обращениях палаты.

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

## Приложение 31

Благодаря работе Городского Совета общественности принята и реализуется Программа развития общественных инициатив в г. Усть-Илимске (Город Усть-Илимск Иркутской области)

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

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

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

За год деятельности Совета общественности было проведено семь заседаний, проведено 4 семинара-практикума, выпущено 6 номеров газеты «Некоммерческий мир Усть-Илимска», в городских СМИ напечатано 18 публикаций о деятельности Совета общественности, проведена городская конференция «Роль и место НКО в развитии города», проведен конкурс социально-значимых проектов «Именной грант».

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

## Приложение 32

Эффективно действующие общественные организации-показатель развитости гражданского общества в целом и местных сообществ, в частности (Город Хабаровск Хабаровского края)

В процессе разработки Стратегического плана, на основе свободного волеизъявления граждан города, был создан Общественный Совет, отражающий интересы широких групп населения Хабаровска. В его состав вошли руководители и специалисты промышленных предприятий, предприниматели, ведущие ученые и руководители научных организаций и ВУЗов, работники культуры, члены общественных организаций города, сотрудники ключевых структурных подразделений администрации, всего 210 человек-самых прогрессивных, образованных, опытных, обладающих высокими профессиональными ка-

чествами и пользующихся доверием представителей городского сообщества.

При формировании Общественного Совета было обеспечено пропорциональное представительство в его составе различных социальных и профессиональных групп городского сообщества:

- органы исполнительной власти: 23%;
- жители города: 13%;
- учреждения и организации города: 10%;
- общественные некоммерческие организации: 8%;
- представители академической науки и высшей школы: 40%;
- представители бизнеса: 6%.

В структуре Общественного Совета были созданы Программный комитет и группа PR-сопровождения, сформированы десять тематических комиссий для выявления основных проблем и приоритетов развития во всех сферах жизнедеятельности города, определения целей и задач соответствующих разделов Плана.

Одним из показателей развитости гражданского общества в целом и местных сообществ, в частности, является наличие действующих общественных организаций, сильной стороной которых является вовлечение населения в активную гражданскую деятельность, объединение близких по духу людей для осуществления общественно полезных действий и оказания услуг, которые никто другой в обществе не может выполнить.

*Таблица 1.1  
Количество некоммерческих  
общественных организаций г. Хабаровска  
по направлениям деятельности*

Направления деятельности	Количество, ед.	Соотношение численности групп, %
Профсоюзные общества	156	22,6
Спортивные общественные организации	128	18,6
Общества инвалидов	47	6,8
Профессиональные	37	5,4
Творческие общественные организации	30	4,4
Национальные и культурно-просветительские общественные организации	25	3,6
Военнослужащих и военных пенсионеров	23	3,3
Всего	690	100,0

Некоммерческие организации, участвуя в решении государственно значимых задач, выполняют такие важные социальные функции, как выявление и представление интересов отдельных социальных групп населения, ориентация органов власти на учёт этих интересов при разработке и реализации государственной и местной политики, формирование общественного мнения по различным аспектам общественной жизни. Выражая в организованных формах права и интересы различных социальных, профессиональных, возрастных, национальных и иных групп населения, некоммерческие организации в современных условиях должны становиться полноправными важными

социальными партнёрами органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса в реализации общественно значимых проектов и программ.

В г. Хабаровске зарегистрировано порядка полутысячи некоммерческих организаций, среди них 690 общественных (табл. 1.1). При этом лишь 43 организации, или 6,2% от общего их числа, в той или иной мере участвовали в разработке Стратегического плана, 20 из которых-те, чьи интересы выходят за рамки узких задач своей организованной группы, и которые способны повлиять на ход развития города или решение важнейших проблем. Наиболее массовыми по количеству организаций являются профсоюзные (156 ед., или 23,3%) и спортивные (128 ед., или 18,6%).

От общего числа НКО 5,4% составляют общественные организации, направление деятельности которых определено профессиональной принадлежностью, но реально функционирующих организаций значительно меньше. С другой стороны, имеется ряд активных незарегистрированных общественных объединений, клубов, кружков, инициативных групп, в основном объединяющих детей и молодёжь по месту учёбы и жительства. Это увеличивает фактическое число НКО города.

В настоящее время в городе зарегистрированы 19 отраслевых и общественных объединений предпринимателей, созданных для решения общих проблем и консолидации деятельности по защите своих интересов.

Обобщая накопленный опыт стратегического планирования в г. Хабаровске, можно констатировать, что здесь получает развитие важная проблема социальных инноваций и их влияние на развитие региона. Ей необходимо уделить максимальное внимание, прежде всего, на Дальнем Востоке, который для обеспечения конкурентоспособности на российском и мировом рынках (при наличии постоянно действующих удорожающих факторов производства) вынужден будет использовать факторы инновационного развития, в том числе и социального характера. В противном случае, регион потеряет не только население (его отток весьма значителен), но и в более отдалённой перспективе нечто более существенное-часть территории России.

В сентябре 2006 г. решением Хабаровской городской думы принят Стратегический план устойчивого развития г. Хабаровска до 2020 г., определивший миссию г. Хабаровска в долгосрочной перспективе, главную стратегическую цель устойчивого развития города, основные стратегические направления и механизм реализации Плана.

В г. Хабаровске разработаны мероприятия по реализации Стратегического плана на 2007-2009 гг., сформирован Координационный Совет, который коллегиально будет принимать наиболее важные управленческие решения, реализуя идеи Стратегического плана.

Координационный совет-постоянный коллегиальный экспертно-консультативный орган, основной целью которого является содействие реализации Плана, координация деятельности и обеспечение взаимодействия всех структурных подразделений администрации, предприятий, учреждений и общественных организаций города по реализации Плана.

В Совет вошли наиболее образованные, прогрессивно мыслящие, обладающие высокими профессиональными качествами и активной жизненной пози-

цией, склонные к аналитической и исследовательской деятельности представители городского сообщества. Ядром Координационного совета стали учёные-разработчики Плана и наиболее активные члены Общественного Совета. Совет включает руководителей предприятий города – 5 человек (8%), представителей общественных организаций – 8 человек (13%), представителей науки и высшей школы – 15 человек (23%), руководителей администрации города – 31 человек (48%), депутатов Хабаровской городской Думы – 5 человек (8%); учёную степень имеют 20 человек. В составе Совета 44 мужчины и 20 женщин. Возглавляет Совет мэр г. Хабаровска.

Деятельность Совета направлена на выполнение следующих задач:

- организация работы по экспертизе проблем социально-экономического развития города;
- участие в разработке комплексных целевых программ по стратегическим направлениям развития города;
- контроль за ходом реализации Плана, рассмотрение результатов его мониторинга, экспертная оценка разрабатываемых программ, подготовка предложений о корректировке Плана;
- организация работы по реализации стратегических проектов, выполнению мероприятий Плана;
- содействие формированию благоприятного отношения обществу города к идеям стратегического планирования и реализации Плана.

### Приложение 33

#### Обучение-основа успеха жилищной реформы (Город Томск Томской области)

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

Проект по обучению был инициирован структурным подразделением городской администрации, который отвечал за реализацию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (тогда это департамент по МСУ и международной деятельности, сегодня это комитет по МСУ). Ряд правительственных программных документов (постановление Правительства РФ от 20.06.1993 № 595 «О государственной целевой программе «Жилище», постановление Правительства РФ от 17.11.2001 № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» и т.п.) нацеливали на коренные преобразования в жилищном хозяйстве страны. Ощущение того, что эти документы будут рано или поздно реализованы, что будет принят новый Жилищный кодекс, торопили инициаторов проекта. Руководство города и депутаты томского представительного органа местного самоуправления поддержали проект путем принятия муниципальной целевой программы «Развитие общественного самоуправления в г. Томске» и признали необходимость обучения.

Данный просветительский проект тогда и сейчас воспринимается как часть более масштабной работы

по развитию форм участия населения в местном самоуправлении и институтов гражданского общества в городе. Местное самоуправление начинается там, где человек, осознавая себя частью сообщества по месту жительства, объединяя свои усилия с усилиями соседей, строит свое и общее благополучие. Наиболее выпукло это происходит на основе жилья, потому внимание проекта сосредоточено на товариществах собственников жилья, жилищных кооперативах, территориальном общественном самоуправлении.

Начинался проект с уровня «художественной самодетельности». Лекции читали преимущественно муниципальные и государственные служащие (приглашать было некогда). Объем часов программы обучения-маленький. Финансовых ресурсов минимум. Не было информационных материалов. Бывало, что чиновники приходили и давали материал на занятиях с позиции своего ведомства («все налоги надо платить!», «землю оформить невозможно!» и т.п.). Занятия проходили в залах администрации, что вело к восприятию занятий слушателями как административных совещаний или встреч с чиновниками. Однако все минусы покрывал один большой плюс-осознание того, что обучение началось и ведется.

Минусы анализировались и принимались меры по их устранению. Постепенно начали приглашать лекторов и экспертов, которые давали материал с позиции самих собственников жилья-слушателей. Естественно, это многих вдохновляло. Финансовых ресурсов стало больше. Учебный план расширялся по тематике. Были выпущены методические пособия из серии «Как создать ТСЖ», «Как создать ТОС», стали снабжать правовыми актами и т.д. Обучение началось вестись на двух уровнях: город и городской район. Очередная высота была взята, когда было установлено сотрудничество с кафедрой управления и экономики городского хозяйства ТГАСУ.

Сегодня обучается около 120 человек в год. Учебный план вырос до 74 часов (управленческий блок, организационно-правовой блок, финансово-экономический блок, технический блок). Академичность вузовских преподавателей совмещается с практичностью привлекаемых экспертов, продвинутых председателей ТСЖ. Достигнут уровень повышения квалификации с выдачей удостоверений государственного образца.

На пути к цели встречались сложности. Основная сложность-недоверие власти и бизнеса к собственникам, неверие в их способность к управлению домами, недоверие собственников друг другу. Жилищно-властные ведомства не хотят отказываться от «старых» методов работы. Сегодня федеральное законодательство на стороне коммунального и жилищного бизнеса, а не на стороне собственника жилья, потребителя жилищных, коммунальных услуг. Жилищный кодекс, без сомнения – революционный акт и нуждается в совершенствовании. Ст. 165 ЖК РФ-нужная статья, но ее исполнение не обеспечено финансовыми ресурсами. Финансирование обучения встречает противодействие (выдвигаемые аргументы: это не вопрос местного значения, чтобы тратить средства городского бюджета (действительно, в ст. 16 ФЗ о МСУ не предусмотрено обучение, работа с населением, развитие форм участия населения в МСУ); нарушение антимонопольного закона, т.к. нельзя помогать только ТСЖ и не помогать управляющим коммерческим организациям). Есть трудности по мониторингу результатов

обучения, организационного взаимодействия уровней обучения и т.п. Много трудностей, но все они из ряда преодолимых.

Конечная цель инициаторов проекта-наличие в городе масштабной программы обучения по теме «Жилищное просвещение» (обучение чиновников, «жилищников», активных граждан, простых собственников жилья и т.д.). Есть надежда, что каждый собственник жилья будет знать свои права и обязанности, что собственник сможет достойно отстаивать свои интересы перед жилищно-коммунальным бизнесом, что в результате в городе сформируется востребованная профессия управляющего домом, который будет на страже интересов собственников жилья.

## Приложение 34

Проблемы реализации Федерального закона от 06.10.2006 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

### 1. Территориальные проблемы

1.1. В ходе реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закона в ряде субъектов Российской Федерации возникли ситуации, при которых необходимо принять решения об изменении статусов и границ муниципальных образований.

В соответствии с положениями указанного Федерального закона для принятия данных решений необходимо проведение местных референдумов, что делает практически невозможным изменения установленной схемы устройства местного самоуправления на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что названный Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2009 г., целесообразно установить упрощенный порядок установления границ муниципальных образований и наделения их соответствующим статусом на время действия переходного периода.

Отсутствует норма Федерального закона № 131-ФЗ, позволяющая законом субъекта определять порядок преобразования, в том числе:

- переходный период, в течение которого органы местного самоуправления преобразуемого муниципального образования будут осуществлять свои полномочия до формирования органов местного самоуправления преобразованного муниципального образования;
- момент преобразования муниципального образования: с момента формирования органов местного самоуправления преобразованного муниципального образования; с момента внесения записи о преобразовании муниципального образования в государственный реестр муниципальных образований. Данные правоотношения необходимо урегулировать, так как с этим моментом связано, в том числе, исполнение бюджета преобразованного муниципального образования.

Отсутствие указанных норм приводит к невозможности деятельности органов местного самоуправления преобразуемого муниципального образования в правовом пространстве, к различному толко-

ванию норм закона правоприменительными, правоохранительными и судебными органами.

Отсутствует в понятии преобразования, установленного частью 1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ, «включение в состав муниципального района городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа», поскольку преобразование городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа неизбежно влечет преобразование муниципального района, в состав которого включается данное поселение.

Отсутствие указанных норм приводит к нарушению права граждан на реализацию местного самоуправления, поскольку в представительном органе муниципального района отсутствуют депутаты от включаемого городского поселения.

1.2. В соответствии с п. 9 ч.1 ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. При этом Федеральным законом не установлена минимальная численность населения такого населенного пункта.

В Магаданской области имеется значительное количество отдаленных населенных пунктов, с численностью населения менее 20 человек. По причине своей отдаленности они не могут войти в состав других поселений. Формально же все они должны быть наделены статусом сельского поселения, если в них не будут проведены сходы или на сходах не будет принято соответствующее решение.

Еще одной проблемой является отсутствие на уровне федерального законодательства норм, регулирующих порядок упразднения муниципальных образований. Не содержит указанных норм и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным законом предусмотрено только преобразование муниципальных образований.

Территории Крайнего Севера характеризуются низкой плотностью населения (в отдельных случаях менее 100 человек), проживающего в муниципальных образованиях, труднодоступностью населенных пунктов.

В связи с реализацией региональных и федеральных программ переселения жителей из районов Крайнего Севера, расселением неперспективных населенных пунктов, численность населения ежегодно уменьшается.

В отдельных случаях в населенных пунктах, наделенных статусом сельских поселений численностью менее 100 человек, складывается такая ситуация, когда количество фактически проживающих граждан в несколько раз меньше зарегистрированных в данном населенном пункте, но постоянно проживающих в других населенных пунктах и регионах страны.

Демографическая ситуация, отсутствие собственной достаточной доходной базы, необходимого имущества делают фактически невозможным осуществление местного самоуправления населением муниципальных образований, расположенных в



труднодоступных местностях и имеющих низкую плотность населения.

В ряде случаев ситуация усложняется и тем, что объединение сельских поселений с другими муниципальными образованиями не представляется возможным по причине их значительной географической удаленности от других муниципальных образований.

Сложившаяся практика показывает, что на территориях сельских поселений, имеющих в силу оттока населения численность жителей менее 100 человек и расположенных в труднодоступных местностях, вопросы местного значения осуществляют территориальные органы местного самоуправления муниципальных районов.

В ряде населенных пунктов на сходах граждан приняты решения о не наделении населенных пунктов статусом муниципальных образований и осуществлении вопросов местного значения муниципальными районами.

Между тем выраженная инициатива населения не может быть реализована в силу отсутствия в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ нормы, определяющих порядок упразднения муниципальных образований.

В этой связи в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ необходимо ввести соответствующие нормы, определяющие порядок ликвидации (упразднения) муниципального образования по причине утраты его населения или принятия соответствующего решения населением поселений, расположенных в трудно доступных местностях с низкой плотностью населения.

1.3. Проблемный вопрос в случае, если за изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования проголосовало 50% «за» и 50% «против» (из реальной практики в Свердловской области по итогам голосования 8 октября 2006 г.: 1 чел. - «за», 1 чел. - «против»).

1.4. Нехватка средств на описание и утверждение границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства

## **2. Финансовые основы**

Для обеспечения самостоятельности в решении вопросов местного значения необходимо наличие собственных доходных источников, достаточных для покрытия расходов, связанных с их решением. Анализ финансового положения муниципальных образований свидетельствует о том, что практически во всех муниципалитетах доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий.

## **3. Налоги**

3.1. Невозможность использования в полной мере налогооблагаемой базы поселений в связи с отсутствием инвентаризации и государственной регистрации значительного количества объектов недвижимости и земельных участков под ними, а также имущества физических лиц.

3.2. Другой серьезной проблемой является отсутствие на территории отдельных муниципальных районов налоговых инспекций. Создание межрайонных налоговых инспекций, обслуживающих несколько муниципальных образований, ведет к снижению собираемости региональных и местных налогов, а также федеральных налогов, зачисляемых пол-

ностью в бюджет субъекта (налог на доходы физических лиц), и контроля за полнотой и своевременностью уплаты налоговых платежей налогоплательщиками, осуществляющими свою деятельность на соответствующих территориях. В условиях реализации Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при существующей структуре налоговых органов данная проблема значительно усложнилась, так как увеличилось количество муниципальных образований.

По информации муниципальных образований Краснодарского края администрации сельских поселений не всегда находят должную поддержку со стороны налоговых инспекций.

Сами инспекции, с одной стороны, порой достаточных мер к юридическим и физическим лицам, имеющим задолженность по уплате налогов, не принимают, уходят от вопросов выявления таковых, а с другой, ссылаясь на соответствующие правовые акты, отказывают работникам администраций сельских поселений в предоставлении оперативной информации о начислении и собираемости налогов по конкретному поселению и лицам, имеющим задолженность.

Имеются и случаи положительного взаимодействия:

- создание на районном и поселенческом уровне мобильных групп по мобилизации доходных источников, чрезвычайных комиссий по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины;
- проведение совместных семинаров и совещаний;
- совместные мероприятия по разноске и рассылке налоговых уведомлений;
- совместная работа по идентификации объектов недвижимости;
- заключаются соглашения о порядке взаимодействия между администрациями поселений и налоговыми инспекциями на местах.

Вместе с тем, законодательное регулирование данных вопросов явно недостаточное.

## **4. Муниципальная служба**

4.1. Недостаточный уровень квалификации глав и специалистов администраций поселений.

4.2. Не в полной мере урегулированы вопросы, связанные со статусом выборного должностного лица местного самоуправления, депутата представительного органа местного самоуправления, а именно вопрос о социальных и иных гарантиях лиц, замещающих выборные муниципальные должности.

4.3. Необходимо решить вопросы привлечения на муниципальную службу молодых специалистов, что требует принятия соответствующих мер на государственном уровне, создания системы мотивации для закрепления молодых специалистов на уровне сельских поселений и повышения уровня оплаты труда муниципальных служащих-существующие в настоящее время размеры оплаты труда приводят к оттоку наиболее квалифицированных кадров.

## **5. Проблемы, связанные с решением вопросов местного значения**

5.1. В соответствии со ст. 14, 15, 16, 17 ФЗ-131 разграничение предметов ведения и полномочий определяется через термины «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения». Таким образом, закон вместо использования традиционного для юриспруденции термина «предметы ведения» упот-

ребляет понятие «вопросы местного значения», содержание которого обозначено недостаточно конкретно.

Вопросы местного значения обозначены в законе зачастую в общей форме, без конкретизации действий (мероприятий), которые должны проводить органы местного самоуправления. Так, неопределенные формулировки «создание условий...», «участие в...», «обеспечение условий...», «оказание содействия...», «содействие в развитии...» содержат пункты 7, 8, 10, 12, 13.1, 14, 15, 16, 28 части 1 статьи 14, пункты 6, 7, 18, 19.1, 19.2, 25, 26 части 1 статьи 15, пункты 7, 8, 15, 17, 17.1, 19, 33 пункта 1 статьи 16 Закона.

Более того, в ряде случаев, исходя из применяемых формулировок, вопросы местного значения трудно разграничить с предметами ведения и полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в частности, предусмотренными частью 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ от 06 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту-ФЗ-184). Возникают затруднения и в разграничении вопросов местного значения районов и поселений.

Так, нет четкого разграничения предметов ведения и полномочий поселений, муниципальных районов, городских округов и субъектов Российской Федерации в следующих сферах:

- транспортное обслуживание населения (п. 7 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 15 п. 7 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 12 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- поддержки сельскохозяйственного производства (п. 28 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 15 ФЗ-131 и п. 9 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- поддержки народных художественных промыслов (п. 13.1 ч. 1 ст. 14, п. 19.2 ч. 1 ст. 15, п.17.1 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 19 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, п. 7, 21 ч. 1 ст. 15, п. 8, 28 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 5 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- гражданской обороны (п. 23 ч. 1 ст. 14, п. 21 ч. 1 ст. 15, п. 28 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 45 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- создания и деятельности аварийно-спасательных служб и формирований (п. 24 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 51 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- обеспечение безопасности людей на водных объектах (п. 26 ч. 1 ст. 14, п. 32 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131 и п. 50 ч. 2 ст. 26.3 ФЗ-184);
- работа с детьми и молодежью (п. 30 ч. 1 ст. 14, п. 27 ч. 1 ст. 15, п. 34 ч. 1 ст. 16 ФЗ-131).

Указанные вопросы входят одновременно в компетенцию органов государственной власти, их реализация на практике вызывает неясности в отношении компетенции определенного уровня власти и, как следствие, - проблемы финансирования в рамках данной сферы деятельности.

Предметы ведения местного самоуправления сформулированы в Законе так, что они оказываются, по сути, совместными и для государственных органов (федеральных и региональных), и для органов местного самоуправления. В такой ситуации сохраняется необоснованная возможность для возложения на органы местного самоуправления функций, несвойственных им или, напротив, возникает право

органа местного самоуправления отказаться от выполнения конкретных мероприятий в рамках вопроса местного значения. А норма, устанавливающая правило об изменении перечня вопросов местного значения не иначе как путем внесения изменений в ФЗ-131 (п. 1 ст. 18 Закона), останется декларативной и недействующей.

По-видимому, необходимая конкретизация должна была быть дана при определении полномочий органов местного самоуправления. В то же время, стройная система перечней полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в действующем законодательстве также отсутствует. Статья 17 ФЗ-131 указывает лишь на самые основные полномочия, уточняя в пункте 9 части 1, что «органы местного самоуправления обладают иными полномочиями в соответствии с настоящим федеральным законом, уставом муниципального образования». Тем не менее, указания на полномочия органов местного самоуправления содержатся во многих иных федеральных законах и иных нормативных правовых актах, например, в Жилищном, Градостроительном, Земельном кодексах.

5.2. В соответствии с требованиями Федерального закона утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории отнесено к вопросам местного значения. Генеральные планы были разработаны в период с 1970 по 1990 годы, они устарели, требуют основательной корректировки. С 1 января 2008 г. согласно п.4 ст.9 Градостроительного Кодекса РФ не допускается принятие органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, перевод земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования. В настоящее время большинство органов местного самоуправления не имеют средств для разработки градостроительной документации. В результате с 1 января 2008 г. может быть парализована в муниципальных образованиях градостроительная деятельность.

5.3. Значительное количество проблем возникает при решении органами местного самоуправления вопросов обеспечения первичных мер пожарной безопасности. В действующем законодательстве отсутствует четкий перечень таких мер, в результате чего появляется возможность предъявления контролирующими органами требований к муниципальным образованиям, основанных на различных рода инструкциях, вплоть до обязанности содержать оборудование, предназначенное для тушения пожаров (мотопомпы, пожарные машины), обязанности создавать муниципальную пожарную охрану.

5.4. Решение вопросов гражданской обороны, осуществление мероприятий по гражданской обороне (например, эвакуация населения), защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера возлагается на органы местного самоуправления (п.28 ст.16 Федерального закона №131-ФЗ). Вместе с тем, согласно федеральному законодательству гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций являются задачами федерального значения и предполагают централизованное управление и контроль. Полагаем, что отнесение отдельных вопросов гражданской обороны и защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера к полномочиям органов местного самоуправления может быть оформлено только передачей государственных полномочий органам местного самоуправления с предоставлением субвенций для их осуществления.

#### 6. Организационные проблемы

6.1. Необходимость проведения публичных слушаний при внесении в устав муниципального образования изменений в целях приведения в соответствие с изменениями в федеральном законодательстве.

6.2. Наличие разногласий между отдельными муниципальными образованиями при разграничении имущества. Для решения данной проблемы в ряде субъектов созданы и работают комиссии по разрешению споров (разногласий), возникших при разграничении имущества между муниципальными образованиями.

6.3. Органы местного самоуправления испытывают административно-юридические и финансовые проблемы в части проведения технической инвентаризации объектов недвижимого имущества и государственной регистрации прав собственности

6.4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит в достаточном объеме положений о порядке формирования органов местного самоуправления муниципальных образований, созданных в результате преобразования существующих муниципальных образований, а также о прекращении полномочий органов местного самоуправления преобразованных муниципальных образований.

6.5. В целях единообразного понимания и принятия нормативных правовых актов в субъектах необходимо на федеральном уровне дать определение понятию «административно-территориальная единица», «административно-территориальное устройство». В некоторых случаях границы муниципальных образований совпадают с границами административно-территориальных единиц (районов), и это вызывает определенную путаницу.

В принятых в ряде субъектов законах об административно-территориальном устройстве (делении) даются различные толкования этого термина, но в подавляющем большинстве под административно-территориальным устройством понимается деление субъекта на определенные части в целях осуществления государственного управления.

6.6. Принимаемые нормативные документы министерств (агентств) не содержат полного перечня муниципальных образований. Так, в приказе Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 8 августа 2005 г. № 97 (п.30) в перечне муниципальных образований, где размещаются узлы связи, перечислены городские, сельские поселения, муниципальный район а городской округ отсутствует. Этот приказ, а также приказ № 98 определяет, что междугородний тариф действует между муниципальными образованиями. На практике получается, что на территории одной административно-территориальной единицы находятся несколько муниципальных образований. В административном центре расположены все государственные органы и чтобы позвонить узнать о пенсии, получить информацию из прокуратуры, суда необходимо использо-

вать междугороднюю связь, что не совсем логично, а для пенсионеров – дополнительные расходы.

#### 7. Муниципальная милиция

Остается нерешенной проблема по разграничению полномочий по организации деятельности федеральной и муниципальной милиции. Статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ предусмотрено, что «до вступления в силу федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности федеральной и муниципальной милиции, финансирование деятельности учреждений федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в соответствии с решениями органов местного самоуправления на основании положений статьи 35 закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» производится из соответствующих бюджетов». Например, указанные средства ежегодно предусматриваются в бюджете Ивановской области и в бюджетах муниципальных образований, тогда как при определении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности они не учитываются ни во взаимоотношениях бюджета субъекта Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований. В целях обеспечения финансами установленных законодательством расходных обязательств местного самоуправления и недопущения разбалансированности местных бюджетов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается ускорить разработку федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности федеральной и муниципальной милиции.

#### 8. Обеспечение налоговой и статистической информацией

В муниципальных образованиях выявляются проблемы по взаимодействию с налоговыми органами в части предоставления им сведений о правообладателях земельных участков, расположенных на соответствующих территориях, необходимых для исчисления земельного налога.

В условиях отсутствия статистической информации по городским и сельским поселениям, а также недостаточной налоговой и финансовой отчетности, возникают отдельные проблемы по наполнению доходной части местных бюджетов. В первую очередь это касается вопросов, связанных с поимущественными налогами (земельный налог и налог на имущество физических лиц). В соответствии с действующим законодательством объектами налогообложения по указанным налогам признаются земельные участки и имущество, принадлежащие на праве собственности. Общая для этих налогов проблема – регистрация права собственности, без которой невозможно достоверно оценить налоговую базу муниципальных образований и, следовательно, спрогнозировать налоговые поступления в местные бюджеты. Однако действующим законодательством установлен добровольный порядок регистрации имущества. При этом ни у органов государственной власти, ни у органов местного самоуправления нет прав на принятие административных мер к лицам, уклоняющимся от регистрации.

Отсутствие в органах статистики данных об основных показателях социально-экономического развития территорий поселений (объемы промыш-

ленного производства по отраслям экономики, фонда оплаты труда по отраслям экономики, розничного товарооборота) не дает возможности проанализировать влияние макроэкономических показателей на объемы доходов местных бюджетов и учесть их при прогнозировании налогового потенциала.

Отчетность налоговых органов не предусматривает сведения о начислении, поступлении налогов и сборов, задолженности и налогооблагаемой базе по видам налогов и сборов в разрезе поселений, что не позволяет при прогнозировании налогового потенциала муниципальных образований учесть резервы по увеличению налогооблагаемой базы и обеспечению поступлений платежей в местные бюджеты в полном объеме.

#### **9. Кадастровая оценка земли**

Неурегулированность вопросов периодичности проведения государственной кадастровой оценки для различных категорий земель, которая в соответствии с налоговым законодательством является налоговой базой для исчисления земельного налога. В настоящее время кадастровая оценка земель в большинстве муниципальных образований низкая.

Увеличению поступлений доходов от уплаты земельного налога будет способствовать установление периодичности проведения кадастровой оценки земель.

#### **10. Передача имущества**

Значительная часть объектов, прежде всего, жилищно-коммунального хозяйства, муниципальных дорог и т. д., передаваемых на уровень муниципальных образований, находится в неудовлетворительном техническом состоянии. Органы местного самоуправления не в состоянии содержать и эксплуатировать их в нормальном режиме.

#### **11. Закупки**

В связи с вступлением в силу с 01.01.2006 г. Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» возникают большие проблемы по его реализации особенно на муниципальном уровне.

Низкая техническая оснащенность вновь созданных поселений, сама процедура оформления муниципального заказа громоздка и затянута по времени, при этом нет четкого порядка и перечня необходимых для этого документов.