

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комитет по вопросам местного самоуправления

**Вопросы устойчивого и комплексного
социально-экономического развития
муниципальных образований**

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления В.С. Тимченко

Издание Государственной Думы
Москва • 2009

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления **В.С. Тимченко**

*Составители: **Бабичев И.В.**, руководитель аппарата Комитета
Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;
Лапин В.А., заместитель руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;
Панасюк А.М., заместитель руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по вопросам местного самоуправления*

Вопросы устойчивого и комплексного социально-экономического развития
муниципальных образований.— М.: Издание Государственной Думы, 2009.— с.

11 мая 2009 года скоропостижно скончался видный отечественный специалист в сфере муниципального управления, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

Владимир Александрович Лапин.



С 1990 года жизнь В.А. Лапина прочно связана с местным самоуправлением. В 1990-1993 годах он возглавляет Жуковский городской Совет народных депутатов, затем работал заместителем мэра города Жуковского по науке, образованию, культуре и средствам массовой информации.

Практический опыт муниципального управления В.А. Лапин в полной мере использовал на государственной службе: на посту руководителя департамента по местному самоуправлению Министерства региональной и национальной политики Российской Федерации, руководителя департамента Конгресса муниципальных образований РФ, а с 2001 года – в аппарате Государственной Думы, на должности заместителя руководителя аппарата Комитета по вопросам местного самоуправления.

В.А. Лапин внес большой вклад в формирование местного самоуправления в современной России, в создание Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг., всей системы федерального законодательства, регулирующего местное самоуправление и смежные отрасли права. В 90-е годы, в качестве одного из лидеров Союза развития наукоградов, В.А. Лапин первым выступил с инициативой по разработке государственной политики

сохранения и развития наукоградов в Российской Федерации, явился одним из разработчиков Федерального закона «О статусе наукограда в Российской Федерации».

В.А. Лапин был всесторонне талантливым человеком, страстным спортсменом – мастером спорта СССР по альпинизму, яхтсменом, увлеченным фотографом, большим любителем и знатоком природы.

В.А. Лапин воспитал четверых детей, успел увидеть двоих внуков.

Энергичный, компетентный, ответственный и в тоже время спокойный, доброжелательный и скромный – таким знали его коллеги. Кончина В.А. Лапина – тяжелая потеря для всех, работавших над созданием реального местного самоуправления в нашей стране.

**Коллектив Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления**

В.А. Лапин много работал над темой комплексного и устойчивого развития муниципальных образований. Подготовка настоящего печатного издания Государственной Думы, а также статья в этом издании – одни из последних работ Владимира Александровича. Их публикация также и дань его памяти.

Приветственное слово Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В. Грызлова

Уважаемые читатели!

Нынешний период очень важен для развития местного самоуправления в нашей стране. В 2009 году вступил в силу в полном объеме Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». И значит, как раз теперь во многом закладывается тот фундамент, который определит дальнейшие перспективы муниципальных институтов – в том числе уровень доверия общества к институту местного самоуправления.

Условия, в которых происходят эти события, не назвать простыми: весь мир переживает экономический кризис. Россия – и это прямой результат ответственных и согласованных действий органов власти – прошла первый этап кризиса успешнее, чем другие страны. Есть Программа антикризисных мер Правительства, принимаются необходимые законодательные акты. Но работа далеко не закончена.

Необходимо сделать все, чтобы мировой кризис стал для России временем перехода к более высокому качеству жизни, к инновационной экономике, к повышению роли нашей страны в международных отношениях. Мы обязаны найти свой ответ на новые вызовы, использовать новые возможности и ресурсы развития в меняющемся мире. Убежден, что важную роль в разработке – и, безусловно, в воплощении в жизнь, – не только дальнейших антикризисных мер, но и стратегических подходов может сыграть местное самоуправление.

Проблемы муниципальных образований постоянно обсуждаются на пленарных заседаниях Государственной Думы, в комитетах, на парламентских слушаниях. Практически нет таких сфер жизни государства и общества, которые бы так или иначе не были связаны с задачами развития местного самоуправления, с повышением эффективности власти на муниципальном уровне, с предоставлением жителям городов и сел качественных услуг.

Граждане вправе ожидать, что избранная ими муниципальная власть будет эффективно решать существующие проблемы. Но для этого важно, чтобы у органов местного самоуправления были необходимые возможности и было умение их использовать в интересах жителей. Необходимо развивать систему гарантий местного самоуправления, заложенную Конституцией.

Поэтому такое внимание Государственная Дума уделяет вопросам планирования муниципального развития. Его основными характеристиками должны быть – как подчеркнуто в самом названии настоящего издания – устойчивость и комплексность. Нельзя обеспечить в отрыве друг от друга поддержку системообразующих предприятий и программы занятости. Только в комплексе нужно решать вопросы строительства жилья и дорог. Лишь системный подход обеспечит модернизацию образования и создание инновационной экономики. При этом каждое действие должно отвечать стратегическим, долгосрочным целям.

Согласовать различные интересы и всесторонне обсудить проблемы, достичь согласия для реализации общих целей, обеспечить необходимый контроль – вот задачи для ответственных политических и общественных сил. Безусловно, ни одна серьезная партия не может оставаться в стороне от муниципальной жизни. Сегодня, когда наша политическая система модернизируется, укрепляется, это предъявляет особые требования ко всем органам власти, партиям, общественным объединениям.

Именно такими принципами руководствуются участники заседаний парламентского Совета по местному самоуправлению, обсуждая важнейшие задачи муниципального развития, предлагая конкретные решения, в том числе на долгосрочную перспективу, участвуя в экспертизе законопроектов. И предлагаемые на заседаниях Совета инициативы не останутся без внимания органов государственной власти.

**Председатель
Государственной Думы**

Б.В. Грызлов

Предисловие редактора

Законодательное обеспечение устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в настоящее время является одним из приоритетных направлений деятельности Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

Актуальность разработки этой темы обусловлена рядом обстоятельств.

Первое. К настоящему времени в основном завершился процесс разграничения полномочий в системе публичной власти, начатый в 2002 году по инициативе Президента Российской Федерации. Главной целью этой инициативы стало формирование «зон ответственности» каждого уровня публичной власти. С 1 января 2009 года вступила в силу новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), закрепившая права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, взаимоувязанные (непересекающиеся) с полномочиями органов местного самоуправления, закреплены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, со вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ сформированы «зоны ответственности» всех уровней власти.

Второе. Одним из результатов разграничения полномочий стало то, что ответственность за разработку планов и программ комплексного социально-экономического развития территории возложена на все уровни публичной власти. Таким образом, федеральные органы государственной власти несут ответственность за принятие и реализацию федеральных программ развития, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается ответственность за комплексное развитие регионов, а на органы местного

самоуправления – за комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований.

Третье. Важной особенностью государственного строительства последнего времени стал переход к долгосрочному планированию. Недавно эта тенденция была усилена важными решениями на федеральном уровне. В частности, распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Указанные документы представляют собой по существу единое целое. Если первый устанавливает приоритеты развития до 2020 года, то второй определяет планы Правительства России по их реализации на ближайшую перспективу – до 2012 года, т.е. на первый этап реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Четвертое обстоятельство, которое обуславливает актуальность вопроса о комплексном развитии муниципальных образований – это необходимость перехода муниципальных образований на режим устойчивого развития. Это требование, с одной стороны, вытекает из документов Организации объединенных наций по вопросам устойчивого развития. Как известно, переход мирового сообщества к устойчивому развитию объявлен в качестве повестки дня на XXI век. С другой стороны, без понимания перспектив комплексного развития муниципальных образований невозможно на муниципальном уровне обеспечить устойчивость социально-экономического развития конкретного поселения.

Пятое обстоятельство, которое обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления в кратчайшие сроки перейти на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития – это продолжающийся мировой экономический кризис. Эффективная деятельность

по разработке и реализации антикризисных мер на уровне муниципальных образований без долгосрочных прогнозов их развития в будущем (после кризиса) со всей очевидностью невозможна. От того, каким видят органы местного самоуправления будущее конкретного муниципального образования, во многом зависят приоритеты деятельности органов местного самоуправления по преодолению кризисных явлений.

Указанные обстоятельства выдвигают тему устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований на одно из первых мест по своей актуальности.

В.С. Тимченко
*председатель Комитета Государственной Думы
по вопросам местного самоуправления*

Басаргин В.Ф. – Министр регионального развития Российской Федерации

«О мерах по обеспечению устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях».

Доклад на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года

Добрый день, уважаемые коллеги!

Прежде всего, хотелось бы поблагодарить за приглашение.

Мы в Министерстве регионального развития Российской Федерации всегда стояли на позициях, что встречи с муниципальными образованиями должны быть регулярными. Это уже наше кредо. Мы понимаем, что вся жизнь сосредоточена в муниципальных образованиях, именно там органы власти приближены к народу, к тем проблемам и задачам, которые сегодня стоят и перед нами, и перед регионами, и перед муниципальными образованиями.

Сегодня муниципалитеты совместно с органами государственной власти участвуют в решении всех общегосударственных задач. В свою очередь за решение задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, приобретающих особую актуальность в условиях кризиса, также ответственны органы власти всех уровней.

Эта работа невозможна без объективной информации о состоянии дел на местах, без информации, требуемой для принятия необходимых решений и осуществления последующих мер. Поэтому в рамках мониторинга социально-экономического положения территорий, проводимого Министерством регионального развития Российской Федерации, мы стараемся смещать акцент на уровень муниципальных образований.

На сайте Министерства создан форум муниципальных образований, который призван обеспечить оперативную обратную связь с территориями, обмен мнениями о лучшем опыте реализации антикризисных мер.

На наш взгляд, работа именно на уровне муниципальных образований важна по целому ряду причин.

Во-первых, анализ ситуации позволяет сегодня не только определить системные проблемы, но и более точно выявить центр напряжения, приоритетные направления для концентрации усилий федеральных органов власти, органов власти субъектов и муниципалитетов.

Второе, анализ ситуации позволяет оценить эффективность действующей системы межбюджетных отношений.

Третье, позволяет выявить новые тенденции на рынке труда. В частности, изменение потоков трудовой миграции, вызванных кризисными явлениями в экономике.

Четвёртое, анализ ситуации позволяет систематизировать целый ряд предложений по дополнительным антикризисным мерам и механизмам, генерируемых муниципалитетами.

Проводимый на основе результатов мониторинга анализ социально-экономического развития муниципальных образований позволяет дать следующую оценку сегодняшней ситуации.

Наш анализ отмечает существенную дифференциацию уровня экономического потенциала и развития муниципальных образований. Так, если уровень бюджетной обеспеченности в расчёте на человека по субъектам Федерации отличается в десять раз, то по муниципальным образованиям эта разница может достигать 50 раз и более. Чуть меньше, но всё же крайне велик разрыв по уровню доходов населения, по уровню производства продукции на душу населения, по напряжённости на рынке труда.

Соответственно, очень по-разному муниципальные образования вошли в кризис.

Так, по нашим оценкам, на настоящий момент есть города и районы, где ситуация остаётся стабильной. Их порядка десяти процентов.

В ряде муниципалитетов кризис затронул реальный сектор экономики и социальную сферу, но его влияние не способно вызывать необратимые последствия. Это примерно 40 процентов муниципальных образований.

И, наконец, третья группа риска, как мы говорим, это малые города и районы, которые уже значительно пострадали от кризиса. Их не менее 50 процентов.

Несмотря на то, что в большинстве муниципальных образований принимаются антикризисные меры, созданы антикризисные комиссии, разработаны программы по стабилизации социально-экономического положения, проведена оптимизация штатной численности местных администраций и расходов местных бюджетов, ситуация на местах пока остаётся не простой.

Влияние кризиса наблюдается почти на всех градо- и бюджетообразующих предприятиях, особенно на предприятиях металлургии, машиностроения, ряда добывающих отраслей. Моногорода, где создаётся значительная часть - до 40 процентов валового внутреннего продукта страны, больше других страдают от кризиса.

Схема влияния кризиса проста. Сокращается портфель заказов, за этим следует спад производства и сокращается режим работы предприятия. А, следовательно, идет быстрое сокращение оборотных средств и наступает их дефицит.

Подобная ситуация наблюдается и в малых муниципалитетах, и в крупных промышленных центрах. К примеру, в Магнитогорске, в Новокузнецке, в Коряжеимском районе Тверской области, в городе Донской Тульской области, и во многих других муниципальных образованиях.

Недостаток денежных средств ставит под угрозу выполнение запланированных объёмов производства. Во многих городах, например, в Городце Нижегородской области приостановлена реализация подготовленных инвестиционных проектов по созданию новых высокотехнологичных производств и новых рабочих мест. На малых и средних предприятиях, за

исключением торговли продуктами питания, также наблюдается снижение объёмов производства и продаж.

В меньшей мере кризис затронул государственные муниципальные предприятия, но и они также испытывают снижение спроса и рост задолженности по платежам контрагентов.

Среди проблем, которые обусловил кризис, считаю необходимым отметить следующие.

Повсеместно отмечается медленно повышающаяся доступность кредитных ресурсов, снижение объёма финансирования по межбюджетным трансфертам. Эта тенденция отмечается в 59 субъектах Федерации. В среднем субсидии снизились на 34 процента, дотации - на 20 процентов. Наибольшее снижение объёмов межбюджетных трансфертов наблюдается: в Волгоградской области – на 90 процентов, в Ненецком автономном округе – на 71 процент, в Калужской области – на 64 процента.

Хотел бы обратить внимание, что мы в своей работе отмечаем случаи отсутствия интереса к эффективному взаимодействию ряда субъектов Федерации с муниципальными образованиями на фоне резкого сокращения возможности софинансирования инвестиционных проектов со стороны самих местных бюджетов.. Ситуация в экономике непростая, но мы будем пресекать попытки регионов решать свои проблемы за счёт муниципальных образований.

Наш анализ выявил наличие оттока рабочей силы из мегаполисов. Это создает избыточное предложение рабочей силы на рынки труда в городах-спутниках и в пригородных районах. Одновременно идет процесс переноса производств на предприятия с меньшим уровнем издержек и с более высокой производительностью труда, что ведёт к сокращению занятости или полному закрытию менее эффективных производств. Подчеркну, что в своих шагах помощи предприятиям реального сектора экономики мы в первую очередь ориентируемся на социально ответственный бизнес. Предприятия, чьи руководители смотрят дальше, чем на перспективу ближайших месяцев, и

понимают, что сохранить квалифицированные кадры дешевле, чем вновь привлекать их после завершения кризиса.

И последнее, на что считаю необходимым обратить Ваше внимание. Имеет место злоупотребление конкурентным преимуществом на локальных рынках со стороны крупных сетевых компаний.

Вследствие всего выше перечисленного становится тенденцией нарастание безработицы, сокращение доходов отдельных групп населения, снижение налоговой базы муниципальных образований. В среднем по России доходы местных бюджетов снизились в начале текущего года на 11 процентов, по сравнению с аналогичным периодом 2008 года.

На общем фоне выделяются муниципалитеты, социально-экономическое положение которых особенно тревожно. Это Валдайский район Новгородской области, городской округ Камышин Волгоградской области, Кашинский муниципальный район Тверской области и ещё десятки территорий.

Возможности муниципальных образований по комплексному социально-экономическому развитию, помимо последствий кризиса, усугубляются нерешённостью системных проблем местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные из них.

Первое, медленные темпы работ по подготовке документов территориального планирования. По состоянию на 1 января 2009 года документы территориального планирования утверждены всего в 3 тысячах 200 муниципальных образованиях из более, чем 24-х тысяч. Ситуация обусловлена неполнотой описания границ административно-территориальных образований, отсутствием картографической основы нужного масштаба, отсутствием источников финансирования разработки документов территориального планирования, особенно в сельских поселениях, недостатком профессионально подготовленных специалистов в области территориального планирования, неразвитостью этого сектора рынка услуг.

Второе. Низкое качество разработки генеральных планов и схем, а тем

более их отсутствие, уже стало препятствием для развития жилищного строительства. Недостаток у муниципальных образований реальных рычагов воздействия на развитие социально-экономической ситуации.

Третье. Низкий уровень собственных финансовых ресурсов органов местного самоуправления для реализации полномочий, недостаточность налоговой базы. Межбюджетные трансферты занимают сегодня 31,7 процента в общем объёме доходов местных бюджетов, налоговые поступления - более 54 процентов, неналоговые доходы и поступления от предпринимательской деятельности - 13,7 процента. То есть зависимость местных бюджетов от вышестоящих бюджетов остаётся очень и очень высокой.

В то же время, невысокий уровень поступления налогов, закреплённых за местными бюджетами, обусловлен незавершённостью процесса передачи имущества, проводимого в связи с разграничением полномочий. Причины, тормозящие передачу имущества, - низкое качество подготовки и оформления перечней имущества, подлежащего передаче, отсутствие на него правоустанавливающих документов, а также несовершенство правоприменительной практики в указанной сфере, о чём указывалось в решении Конституционного Суда.

Дополнительным фактором, замедляющим процесс формирования муниципального имущества, является забюрократизированность процедур перераспределения имущества между публичными образованиями.

Существенно снижают возможности муниципалитетов следующие нерешенные проблемы.

Это имеющие место решения по предоставлению льгот по региональным и местным налогам на землю, принятые на федеральном уровне. В результате чего земельный налог пока не стал значимым источником доходов местных бюджетов. Сегодня он составляет 11,2 процента в общей структуре налоговых доходов и вырос за год всего на 2,2 процента.

Уплата налога на доходы физических лиц не по месту проживания налогоплательщика, а по месту его работы.

Недостаточные объёмы компенсации затрат, понесенных органами местного самоуправления при осуществлении ими полномочий федеральных органов государственной власти.

Широкое распространение получила практика передачи поселениями значительного числа полномочий муниципальным районам, что влечёт размывание этого уровня управления.

Кроме того, остаются актуальными проблемами, это:

необеспеченность квалифицированными кадрами, особенно в сельских поселениях;

недостаточно активное внедрение современных методов государственно-муниципального управления;

отсутствие единого государственно-муниципального мониторинга, качественной муниципальной статистики;

недостаточное информационное взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

низкая эффективность деятельности органов муниципальных образований, контролирующих расходование средств местных бюджетов;

использование муниципального имущества.

Более того, в настоящее время контрольные органы функционируют только в 32 процентах муниципальных образований Российской Федерации.

Комплекс мер по мониторингу на уровне регионов и муниципальных образований позволил повысить адресность федеральной поддержки субъектов Федерации и муниципальных образований. Сегодня эти меры систематизированы и актуализированы в программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год, которая призвана стать самым действенным инструментом по стабилизации социально-экономической ситуации в регионах.

Системное участие в её реализации принимает Министерство регионального развития Российской Федерации. Хотя основные объёмы

поддержки направляются в регионы, часть из них ориентирована на помощь именно муниципальным образованиям.

А говоря о поддержке реального сектора экономики, нужно иметь в виду, что речь идёт именно о предприятиях и организациях, работающих в муниципальных образованиях.

Среди таких основных шагов.

Первое, работа по перечню из 1148 предприятий, которые по результатам нашего анализа признаны имеющими существенное значение для экономики субъектов Федерации и могут претендовать на получение государственной поддержки, окажутся недостаточными. Основой этого списка составили градообразующие предприятия.

Так федеральными органами власти по инициативе Министерства регионального развития Российской Федерации совместно с собственниками была разрешена ситуация с остановкой производства на предприятиях города Пикалёво Ленинградской области.

Второе. Это стимулирование спроса на продукцию отраслей-мультипликаторов, прежде всего, строительства. Главный инструмент здесь - Фонд содействия реформированию ЖКХ. В программе фонда участвует 1344 муниципальных образования. В 2008 году в получивших финансовую поддержку фонда муниципалитетах число коммерческих управляющих компаний и организации коммунального комплекса возросло до 12 тысяч.

Эффект этих мер очевиден:

пополнение оборотных средств подрядных организаций, а это в основном малый и средний бизнес;

новые рабочие места;

увеличение доходов региональных и местных бюджетов до 30 процентов.

Субъекты Федерации и муниципалитеты уже получили из фонда 82,4 миллиарда рублей. Благодаря этим средствам будут улучшены жилищные условия более 6,5 миллиона граждан, в том числе в рамках переселения из аварийного жилья 101 тысяча граждан. Помимо этого, до конца 2009 года на

рынке жилья будет закуплено свыше 40 тысяч типовых квартир, в том числе по выполнению социальных обязательств. До мая 2010 года в полном объёме будут выполнены обязательства по обеспечению жильём ветеранов Великой Отечественной войны. Всего с учётом региональных программ государство обеспечивает сегодня более 15 процентов внутреннего спроса в ряде муниципальных образований.

Третье, это поддержка рынка труда. Только программы фонда ЖКХ обеспечивают занятость полутора миллиона человек. В рамках освоения субсидий на создание дорожной инфраструктуры, реализация проектов за счёт средств Инвестиционного фонда, привлечение региональных организаций к строительству объектов АТЭС и Олимпиады, а также других проектов создаётся ещё более 100 тысяч рабочих мест.

Четвёртое, выделение федеральных субсидий в объёме 20 миллиардов рублей на закупку автомобильной техники, используемой для перевозки пассажиров, а также коммунальной и спецтехники. Эта мера способна существенно поддержать не только отечественную автопромышленность, но и развитие транспортного и жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований.

В настоящее время порядок предоставления этой субсидии окончательно согласован. До 30 апреля будут заключены соответствующие соглашения между Министерством регионального развития Российской Федерации и субъектами Федерации и деньги поступят на места.

Пятое. Подготовлены изменения в Бюджетный кодекс, которые направлены на расширение возможностей по предоставлению дотаций из региональных бюджетов на поддержку мер по сбалансированности местных бюджетов, на отмену 10-процентного ограничения.

Шестое. С восстановлением в 2009 году требований об обязательной квоте, не менее 20 процентов, для малого предпринимательства при госзакупках не только на государственных, но и на муниципальных заказчиков.

Это позволит увеличить спрос на продукцию малых компаний на 25 миллиардов рублей.

В целях исполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации по оптимизации мониторинга, исключения дублирования запросов информации на всех уровнях власти Министерством совместно с Росстатом, Институтом современного развития ведётся подготовка пилотного проекта по созданию системы федерального мониторинга регионального развития, который будет включать в себя отдельный блок - "Социально-экономическое развитие муниципальных образований".

Подготовлены для размещения на сайте "Форум межрегиональных отношений и местного самоуправления":

курсы лекций по дисциплинам, повышающим эффективность муниципального управления;

курсы интерактивного обучения по повышению эффективности деятельности муниципальной службы.

Исходя из вышесказанного и с учётом основных мероприятий антикризисной программы Правительства Российской Федерации, мы видим следующие основные направления деятельности в части решения остающихся проблем комплексного социально-экономического развития муниципальных образований на всех уровнях.

По системе территориального планирования. Необходима совместная с муниципальными образованиями работа по согласованию проекта федерального закона "О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации". Эта работа уже начата нами совместно с Советом Федерации.

В целях упрощения процедур подготовки, согласования документов территориального планирования Министерством регионального развития Российской Федерации разработан и сегодня направлен в Правительство России проект федерального закона "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации" (в части территориального

планирования), где учтена необходимость исключения дублирующих требований к проектам документов территориального планирования и материалам по их обоснованию. Упрощены правила опубликования документов территориального планирования.

На уровне муниципальных образований необходимо срочно активизировать процесс завершения разработки схем территориального планирования, организовать качественный учёт жилищного фонда на муниципальном уровне, для чего провести более точную техническую инвентаризацию в целях определения фактического состояния жилищного фонда, закончить разработку и утверждение градостроительных планов.

В части совершенствования процесса передачи полномочий. Министерство предлагает законодательно ограничить практику передачи значительного числа полномочий с уровня поселений на уровень муниципальных районов. Одновременно расширить состав делегированных субъектами Федерации федеральных полномочий, субделегирование которых допускается органом местного самоуправления.

В целях обеспечения муниципалитетов достаточными собственными финансовыми ресурсами и увеличения доходной базы представляется необходимым:

рассмотреть возможность зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика;

введение налога на недвижимость с зачислением основной части доходов по этому налогу в бюджеты муниципальных образований;

упразднение установленных на федеральном и региональном уровне льгот, а также изъятий из объекта налогообложения по земельному налогу и налогу на имущество;

зачисление в местные бюджеты единого налога при применении упрощённой системы налогообложения;

совершенствование законодательных основ определения отчуждения федерального недвижимого имущества, не используемого для обеспечения

осуществления полномочий Российской Федерации;

обеспечение при финансировании переданных отдельных государственных полномочий расходов на администрирование этих полномочий, например, на администрирование государственной регистрации актов гражданского состояния, на администрирование при обеспечении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан и при осуществлении других переданных полномочий.

Введение дифференцированных в разрезе муниципалитетов нормативов по всем видам налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, в качестве частичной замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления, в которых отсутствуют территориальные федеральные органы исполнительной власти, соответствующими отдельными государственными полномочиями.

В области создания единой информационной системы. В соответствии с указом Президента России в текущем году в муниципальных образованиях начинает работать система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В этой связи представляется целесообразным выстроить в субъектах Российской Федерации соответствующую систему мониторинга. Для чего необходимо на муниципальном уровне создать единую информационную базу, включающую расчёты за ЖКХ, информацию Пенсионного фонда, службы социальной защиты и БТИ.

В области занятости начать переход муниципальных образований от участия в пожарном порядке в федеральных и региональных мерах по поддержке рынка труда к системной работе по созданию рабочих мест. Тем более что федеральные средства на организацию общественных работ уже начали поступать в регионы.

Предусмотреть квоты на рабочие места для выпускников высших и средних учебных заведений.

Ввести административную ответственность работодателя за неправомерное сокращение штата, отправку в неоплачиваемый отпуск, а также необоснованное введение сокращенной рабочей недели.

В области кадровой составляющей усилить требования к квалификации муниципальных служащих.

В этой связи полагаем необходимым Министерству регионального развития Российской Федерации совместно с учебными учреждениями, осуществляющими подготовку муниципальных служащих, организовать процесс оперативного уточнения учебных программ и курсов с учётом изменения законодательства и анализа лучшей практики муниципальных образований.

Считаю, что данные предложения будут способствовать решению проблемных вопросов развития местного самоуправления.

Предлагаю всем участникам процесса ускорить темпы реализации поставленных задач.

Уверен, что, благодаря совместным усилиям всех органов публичной власти, хозяйствующих субъектов и граждан, намеченные направления могут и должны быть успешно реализованы.

В заключение своего выступления я бы хотел отметить, что в условиях кризиса открывается возможность реально определить эффективность работы местной власти, умение принимать ответственные и грамотные решения.

Министерство регионального развития будет оказывать всемерную поддержку в рамках своей компетенции по реализации антикризисной программы Правительства России по поддержке стабильного развития муниципальных образований. Но мы будем и оценивать, насколько эффективно государственная помощь будет использоваться на местах.

Спасибо за внимание.

Иванов В.Н., доктор философских наук, профессор

«Концепция устойчивого развития муниципальных образований»

Сегодня, переживая вместе со всем мировым сообществом системный кризис западной цивилизации, Россия как самодостаточная страна может и обязана минимизировать последствия этого кризиса. Путь, на наш взгляд, один – «прорыв» в новую цивилизацию человекотворчества, развивающуюся на других принципах и исповедующую другие ценности.

Мы считаем, что настоящая интеллектуальная революция начинается только тогда, когда отработаны не только ее концептуально-стратегические основы, создана идеология нового миропорядка, но и начинает работать система инновационных проектов, программ, гуманитарных технологий, которые «снизу» от каждого человека, региона, местного сообщества, ряда государств в каждодневной практике с участием творческой энергии широких масс людей реализуют основные принципы новой парадигмы устойчивости. В самом деле, пока идеология устойчивого развития не обеспечена механизмами реализации, она не может стать средством утверждения нового миропорядка.

Поэтому необходимо внимание к социальной инноватике «снизу», прежде всего к раскрытию интеллектуального потенциала местного сообщества и проживающих в нем людей, которые должны быть включены в «прорыв» от умирающей цивилизации к цивилизации ноосферной, способной обеспечить людям планеты достойное будущее.

Представляется очень важным не только дать исчерпывающую характеристику современной доминирующей идеологической парадигмы, но и по ключевым моментам сопоставить ее с рождающейся новой идеологической парадигмой устойчивого развития, которая пока не имеет достаточно четкого механизма реализации, а потому и не может успешно конкурировать с обветшавшей агрессивной «идеологической посредственностью», заполнившей все каналы массовых коммуникаций.

Наши исследования показывают, что идеологический, следовательно, концептуально-стратегический ресурс России является одним из самых крупных в мире, но используется он крайне неэффективно в силу целого ряда причин. Интеллектуальный прорыв России в будущее состоится на основе принятия современной доктрины развития (общенациональной идеологии), в качестве которой сегодня выступает концепция устойчивого развития, которая позволяет утвердить концептуально-стратегическое управление на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Подтверждение концепции устойчивого развития России в качестве официальной доктрины российского общества, его антикризисного развития – настоятельная необходимость, позволяющая консолидировать общество на единстве долговременных целей, объединить общенациональные проекты на одной основе, выделить приоритеты и обеспечить их стратегическим управлением с разработкой наукоемких технологий, что, несомненно, будет способствовать росту созидательной активности населения.

Россия выстрадала право на эффективное управление, сегодня она в состоянии предложить свою модель устойчивого развития, отработав механизмы ее реализации на местном уровне, создать такую интеллектуальную собственность в сфере управления, которая позволит ей не только преодолеть управленческие провалы прошлого, но и стать притягательной и востребованной на мировом рынке интеллектуальных услуг.

Сегодня политической элите России, всему обществу предстоит осмыслить принципиально новые принципы вхождения человечества в новую цивилизацию и на этой основе восстановить статус концептуально-стратегического мышления и поведения. Тезис этот у многих экспертов не вызывает сомнения, однако идеологическая составляющая этого процесса в силу целого ряда причин замалчивается, искажается, деформируется. Эта тенденция особенно усиливается в условиях глобализации, последствия которой не могут быть поняты без коренного изменения содержания и роли идеологических институтов в процессах коренного перелома в области

экономической, социальной, политической и духовно-культурной жизни мира.¹ Концепция устойчивого развития мира, разработанная мировой наукой, определяет набор ценностей ноосферной человекотворческой цивилизации.

Так, высшая ценность этой цивилизации – человек, его творческое «Я», наполнение его жизни высоким смыслом бытия, любовью к себе и окружающим, творческой работой и достойными человека отношениями с обществом, с природой, друг с другом, полное раскрытие его жизненных сил, реализация потенциала счастья, продление полнокровной жизни до 120-140 лет на основе духовности, культуры, веры и свободного общения.

Необходимо понять, что системный кризис современной цивилизации, российской прежде всего, есть следствие нарушения допустимых пределов разрушения социокультурной среды, интеллектуальных систем, неадекватности современных представлений о социальной реальности, о человеке как творце.

Результаты многолетних исследований д.м.н. И.А. Гундарева – яркое тому свидетельство. На основе анализа репрезентативной выборки ему удалось доказать, что главной причиной роста смертности является не курение или пристрастие к алкоголю, даже не бедность, а стрессовые перегрузки населения, вызванные непредсказуемым характером экономических реформ. Рост смертности примерно на 85% связан с повышенной агрессивностью людей, обусловленной их убежденностью в несправедливости жизни, потерей ими жизненных ориентиров, уверенности в завтрашнем дне. Для них главным становится вопрос не как жить, а для чего жить. На долю всех остальных, в том числе и экономических, факторов роста смертности приходится не более 15%.

Поэтому и противоядие этой страшной эпидемии следует искать не в экономике, а во внеэкономической сфере. Нужно оживлять не тело, а дух нации, ее духовно-нравственный потенциал. Только тогда и можно ожидать прекращения поразившей нас эпидемии смертности.

¹ Кузнецов В.Н. Социология идеологии. М., 2008

Огромные просторы России, духовно-культурное и природно-климатическое разнообразие, длительное и плодотворное взаимодействие различных национальных характеров требовали от народа перспективности мышления, умения предвидеть надвигающиеся опасности, с одной стороны, с другой – объединения разных сил, народов, государств в решении национально-государственных проблем. Отсюда склонность как ко всечеловечности, человеколюбию, так и к лидерству, мессианству в духовной и культурной жизни. Эти качества национального самосознания не привнесены извне, а исторически обусловлены. Они органически включают в себя устойчивое чувство патриотизма, государственности, державности, без чего невозможно было выживание огромного государства, сохранение общности различных социальных образований. Важнейшим цементирующим элементом духовной жизни российского общества на протяжении веков было православие. Оно проповедовало терпимость по отношению к любым религиям и конфессиям, приверженность к социальной справедливости, преобладанию добра над злом и т.п. Именно поэтому в российском национальном самосознании прочно утвердились приоритеты духовного над материальным, нравственного над меркантильным и вещным, а процесс строительства общества, государственности и отношений собственности в России имел специфические особенности. Культурно-идеологический фактор всегда был мобилизирующим и позволял стране находить неординарные выходы из тяжелых положений. Непонимание или игнорирование истории не позволит ни возродить российское общество, ни вывести его на передовые рубежи ноосферных процессов.

Духовное в российском обществе является объединяющим стержнем, а особенности духовно-культурной жизни во много определяют специфику общественного и государственного устройства, характер социальной организации, весь образ жизни российского человека. Если убрать этот стержень из общественного устройства любой страны, России в особенности, разваливается весь социальный дом, цементирующим остовом которого он был.

Важно понять, что в основе реализации целей устойчивого развития лежит объективная закономерность, проверенная опытом разных стран, освоивших многие элементы этой системы: корпоративную государственность, социально ориентированную экономику, демократию, принципы гражданского общества. По существу, рождается новая цивилизация, утверждающая баланс интересов в обществе (национальных, групповых, частных) и открывающая простор инициативе разных субъектов социального управления, способных вместе со своими гражданами открыть миру «третий путь»², интегрирующий все лучшее из прошлой истории и исключаящий ее пороки и потрясения, путь народотворческого развития. Сегодня полезно вспомнить, определяя путь общественного развития, стремительный «прорыв» в промышленном производстве России в прошлом, который по своим масштабам превосходил послевоенное «японское чудо». Специалисты предсказывали выход России к 1930-м годам на самые передовые рубежи. П.А. Столыпин говорил в своем программном выступлении: «Дайте государству двадцать лет покоя, внутреннего и внешнего, и вы не узнаете нынешней России»; «Наша главная задача – укрепить низы, в них вся сила страны, их более ста миллионов».

История учит: успешность социально-экономической политики зависит только от народа, от степени сознательной поддержки населением выдвигаемых правительством инициатив, а процветание России зависит, прежде всего – от богатства тех, кто живет и работает на этой земле. Нам предстоит вспомнить те забытые уроки истории и вновь последовательно пройти через необходимые стадии российского экономического чуда³. Тем более что это открытие проверено исторической практикой многих стран (Германии, Японии, Южной Кореи и др.), разработавших и реализовавших прорывные проекты выведения стран из разрухи и кризиса.

² Иванов В.Н. Устойчивое развитие в XXI веке: социально-технологическое обеспечение. М., 2007

³ Россия: объединяющая идея, путь выхода из кризиса – улучшение жизни каждого. Афонин А.Ю., Иванов В.Н., Мельников С.Б. и др. М., Самара, 1997

Ноосферные основы устойчивого развития России – не только современная объединяющая российская идеология, внутренне скрепляющий духовный стержень, без которого, как показал горький опыт, возрождение России невозможно, но и реальный путь выхода из системного кризиса. В его основу положены не вчерашние, во многом ложные ценности (реконструкция, реформирование, введение рынка и т.п.), а современные цели: повышение качества жизни людей, улучшение их физического и духовного здоровья, безопасности и творческого самовыражения, природосообразного поведения. Этот процесс начнется с возрождения регионов, местных сообществ, «малой Родины», где предстоит воссоздать местное хозяйство, социальную инфраструктуру, местное самоуправление, культуру, словом, подготовить благоприятные условия жизнедеятельности для каждого человека на основе региональных и местных концепций устойчивого развития.

Взяв идеологию устойчивого развития на вооружение, Россия имеет хорошие перспективы на достижение прочного гражданского согласия, своего рода общественного договора, базирующегося на столь необходимом нашему обществу единстве совести и разума. Идеология ноосферно-корпоративного устойчивого развития может стать основой сплочения всех здоровых политических сил общества, партий и движений, создания единого фронта национального возрождения.

На базе объединяющей идеологии устойчивого развития российское государство, политические партии и движения получают прочную основу для разработки стратегии своего поведения в обществе.

- 1) Итак, исторический опыт свидетельствует: мир, отдельные страны находятся в постоянном поиске пути общественного развития. Перспективно выбранный путь общественного развития позволяет с учетом имеющихся ресурсов, особенностей исторического развития сконцентрировать силы народа на главном направлении, найти

неординарные решения вновь возникших проблем и включить в их решение творческие силы всего общества.

- 2) Однако, идеология устойчивого развития, нашедшая частичное отражение в законодательных документах России, до сих пор лишена управленческого механизма ее реализации. Данные мировой и российской науки игнорируются в управленческой практике большинства стран, особенно тех, которые глобально определяют будущее мировой цивилизации.
- 3) Стало очевидным, что принятие концепции устойчивого развития и ее реализация зависят от принципиально иного решения экономических, социальных, политических и духовно-культурных задач, стоящих перед миром и каждой страной. Особые трудности существуют в этой области в России, которая оказалась в эпицентре системного глобального кризиса управления.
- 4) С одной стороны, в России есть все предпосылки сменить выбранный курс общественного развития, с другой – пока отсутствует необходимая для этого политическая воля и адекватные управленческие меры их реализации. Сложилось противоречие между тем потенциалом, которым располагает Россия для смены курса общественного развития (научным, духовно-культурным, историческим, творческим и др.) и практическими шагами, которые осуществляются.
- 5) Исключение из источников развития России ее преимуществ (экономических, социальных, политических, духовно-культурных), реализуемых в их интегральном управленческом качестве, возможном при запуске ноосферной доктрины, положенной в основу российской объединяющей идеологии, остаются во многом мертвыми, что не позволяет России пока активно формировать стратегические ресурсы

для выхода из системного кризиса. Это способствует все большему ее отставанию от своих конкурентов, как западных, так и восточных.

- 6) Осмысленное концептуально-стратегическое управление общественными процессами в современном мире, в России в особенности, невозможно без широкого демократического обсуждения предлагаемых идей с гражданскими институтами общества, со всеми гражданами.

Поэтому идущий в обществе духовно-идеологический процесс должен быть не только предметом постоянного внимания и изучения всеми субъектами управления, прежде всего властными, но и регулирования на основе разработанной и принятой обществом национальной идеологии. В противном случае нормальное соревнование идей подменяется «силовыми» способами решения назревших проблем, а духовно-идеологический ресурс как мобилизующий, исключается из резервов развития общества, особенно в переходные периоды, когда он особенно необходим.

На наш взгляд, утверждение единых ценностей и целей в государственной политике, их оформлении в виде крупных национальных проектов и программ будет способствовать созданию активной концепции здорового образа жизни в России, что, в свою очередь, расширяет возможности для разработки и реализации эффективных программ в области борьбы с наркоманией как на федеральном, так и на региональном, местном и личностном уровнях.

Программными технологиями на этом пути являются концепции устойчивого развития регионов, городов, местных сообществ, над которыми работает Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. Социальное здоровье занимает в них ключевое место и получает экономическое, организационно-управленческое и юридическое обеспечение. Наука готова способствовать развитию устойчивого движения в России «снизу», активному включению в него молодежи, что уже делается в

Одинцовском районе и поселении городского типа Деденево Московской области и дает хорошие результаты и в области социального и культурного развития местных сообществ, где нередко именно с этого начинается подъем всех остальных сфер общественной жизни, экономической в том числе.⁴

В реализации концепции личностно-развивающего образования активно участвует система ноосферного образования (научная школа профессора Н.В. Масловой)⁵.

На этой основе сформулированы мировоззрение, методология, теория, концепция, методика и ряд пилотных проектов ноосферного образования. Реализуются проекты: «Биоадекватные учебники», «Переподготовка педагогов для работы в парадигме ноосферного образования. «Ноосферная школа», «Ноосферная психология». Система ноосферного образования внедряется в ряде регионов России (Москва, Якутия, Бурятия, Орловская, Калужская обл.), а также в Украине и дает результаты, в 4-6 раз превосходящие результативность традиционных систем.

Глобальная цель – построение ноосферного общества, т.е. общества с устойчивым развитием – включает в себя совокупность формирования важнейших подцелей регионального и муниципального уровня. В выходе на траекторию устойчивого развития эти сферы деятельности обеспечивают энергетическую, минерально-сырьевую, коммуникационную, геополитическую стабильность, а также системы, укрепляющие нравственное и физическое здоровье населения и его безопасность.

Приоритетами здесь являются сохранение и преумножение культуры, науки, образования, высоких экологически чистых технологий, сфер обеспечения товаров и услуг, вхождение в мировое разделение труда (в мир транснациональных корпораций) на достойных условиях.

⁴ Гладышев А.Г. «Экополис Одинцовский». Одинцово, 2004; Тягачева С.Н. Истоки формирования местного самоуправления: опыт муниципального образования «Деденево»; Экономика. Управление собственностью, №2, 2008

⁵ Маслова Н.В. Периодическая система всеобщих законом мира. М., 2005, Астафьев Б.А. Стратегический прогноз и управление. , М., 2005

Устойчивость развития общества определяется в первую очередь способностью отдельной личности реализовывать принципы устойчивости в своей повседневной жизни. Поэтому предлагается сопряженная с изложенными выше научная тематика «Устойчивое (ноосферное) развитие целостной личности». Проблема устойчивости отдельной личности является принципиальной при исследовании процессов взаимодействия системы «природа – общество – человек». Мировая и отечественная наука активно работают на этом направлении, найдены и апробированы десятки инновационных технологий социализации и развития личности, однако они не востребованы, а творческие потенциалы большинства людей подавлены.⁶

В этой связи мы предлагаем Администрации Президента РФ выступить перед гражданским обществом, наукой и интеллигенцией с социальным заказом на дальнейшую разработку такой объединяющей идеологии, проведение ряда конференций и парламентских чтений, позволяющих в итоге продвинуться вперед на этом направлении, а Президенту РФ подвести итоги той дискуссии, которая сегодня идет в российском обществе.

Тем самым отдельные инициативы, которые в последние годы выдвигаются Президентом РФ, получают целостное и перспективное оформление.

Представленный документ позволит:

1. Консолидировать общество на единстве долговременных целей и будет способствовать росту социальной активности населения и консолидации усилий политических партий и движений вокруг действующей политической власти.
2. Многочисленные исследования свидетельствуют о снижении воли широких слоев общества к труду и жизни в целом. Главная причина этого не экономическая, а духовная – утрата смысла жизни. Пока у

⁶ Законы мира и образование. Под ред. Б.А. Астафьева. М., 2006

власти нет убедительного ответа на главный вопрос: как достойно и производительно жить в своей стране сегодня и завтра?

3. Конечно, вопросы обеспечения достойной жизни в России – это не только вопросы концептуальные, требующие разработки объединяющей российской идеологии, по правильно организуемой практики использования инновационных технологий. Однако эффективность последних в условиях самобытной российской цивилизации всегда во многом зависела и будет зависеть от трех главных ресурсов общества, использование которых обусловлено историческим прошлым, традициями народов, их культурой.
4. Россия утверждает себя как притягательный центр для других народов мира, которые сегодня находятся в концептуально-стратегическом поиске. Идя своим путем в будущее, Россия не растворяется ни в Западе, ни в Востоке. Она – субъект исторического процесса и не желает быть объектом манипулирования мировых политических сил, предъявляет миру альтернативу для выхода из системного мирового кризиса без унификации и подавления народов, утверждает принцип многоголосия разных цивилизаций концептуально, идеологически и интеллектуально-нравственно обеспечивает себе авторитет и новых сторонников на мировой арене.

Считаем, что если такие ориентиры будут обсуждены и приняты в политической жизни России, можно будет более успешно решать все остальные вопросы социального программирования в области социально-экономических, политических, духовно-культурных, образовательных, экологических процессов, которые сегодня развиваются, обеспечивая целостное воздействие на их развитие и упреждающий характер принимаемых управленческих решений.

Это последняя научная публикация В.Н. Иванова. После продолжительной и тяжелой болезни 21 марта 2009 года он скончался. Ушел из жизни крупный ученый, замечательный и светлый человек, оставивший после себя большое научное наследие, учеников из многих стран мира и регионов России. Он был предан науке. После окончания аспирантуры в Институте философии РАН Иванов В.Н. более 40 лет проработал в Институте марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Академии общественных наук при ЦК КПСС, Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Российском государственном социальном университете.

Доктор философских наук, профессор, академик РАЕН В.Н. Иванов много внимания уделял проблемам местного самоуправления, являлся членом Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, основателем и бессменным президентом Академии наук социальных технологий и местного самоуправления, одним из основателей и заместителем директора НИИ комплексных муниципальных исследований Отделения общественных наук РАН.

**Макаров В.Л. – директор Центрального экономико-математического института РАН, академик РАН,
Глазырин М.В. – руководитель Центра региональных реформ ЦЭМИ РАН, д.э.н., проф.**

«Социально-производственный комплекс – ключ к гармоничности и саморазвитию муниципальных образований».

Причины некомплексности и неустойчивости развития.

В настоящее время большинство муниципальных образований находится в кризисном состоянии и фактически вынуждены решать проблему своего выживания. Муниципальная власть экономически пассивна, так как лишена возможности самостоятельно наращивать необходимые ресурсы и распоряжаться ими для выполнения программ социально-экономического развития, при этом эффективно влиять на субъекты хозяйствования. Сегодня она вынуждена совершать многочисленные процедуры согласования в получении ресурсов, что сильно снижает оперативность в принятии решений на этом важном уровне.

Первая причина кризиса, по нашему мнению, состоит в отсутствии обоснованной политики структурной перестройки народного хозяйства России и ее поселений. Вторая причина кроется в несовершенстве управления муниципальными образованиями в рыночных условиях – отсутствии четких в нём механизмов, которые бы нашли отражение в Федеральном Законе. Третья серьезная причина состоит в том, что мы не имеем системного представления о территориальных человеко-производственных структурах, где протекает жизнедеятельность людей и человек в ней не имеет возможности реализовывать свои интересы и себя. Во многом поэтому у большинства людей возникает социальный пессимизм, неудовлетворенность своей невостребованностью. Власти еще не организовали эффективного предпринимательства и самоуправления, человек реально не поставлен в центр развития и внимания. Хотя провозглашается много лозунгов о его главенстве, которые зачастую и остаются лозунгами. Недоучет данной ситуации уже сейчас

и в дальнейшем может усилить уровень напряженности в обществе, увеличить долю населения, чьи доходы ниже прожиточного минимума.

Хотя основную часть доходов население получает не из местных бюджетов, однако формирование бюджетных доходов должно быть связано с результатами его труда. Сейчас они в муниципалитетах Новгородской области в основном образуются из дотаций и субвенций. Доходы бюджета Валдайского района на 80% состоят из дотаций, субвенций и других поступлений из областного бюджета, и лишь 20% - собственные источники. Такой порядок предоставления муниципалитетам дотаций не стимулирует местный бюджет повышать экономическую эффективность производства еще и потому, что на практике зачастую это приводит к уменьшению дотаций. Муниципалитеты в большинстве случаев заняты формированием «нищенских» бюджетов, латанием всевозможных бюджетных «дыр», слабо вовлечены в серьёзную работу по эффективному использованию имеющихся ресурсов.

Примеров отсутствия бюджетного стимулирования деятельности муниципалитетов можно привести много. В частности, собственные и закрепленные доходы бюджета Боровичского муниципального района с 2001 по 2007 гг. возросли всего в 1,3 раза, а объёмы промышленного производства возросли в эти годы почти в 3,7 раза. Аналогичную картину можно наблюдать в различных районах Новгородской области и др.

Непродуманное проведение реформ в этом субъекте Российской Федерации привело к тому, что в структуре производства продукции сельского хозяйства произошли негативные изменения. По категориям хозяйств за 2000-2007 годы удельный вес сельскохозяйственных организаций колебался от 20 до 27 процентов, удельный вес хозяйств населения - от 70 до 77 процентов при неизменном удельном весе крестьянских (фермерских) хозяйств (3%). Таким образом, на обширных сельских территориях (в 14 районах, где проживает 54 процента сельских жителей области) отсутствует сельскохозяйственное товарное производство, являющееся основой обеспечения занятости и необходимых доходов сельского населения. В ряде муниципальных

образований личные подсобные хозяйства превращаются в единственный способ выживания людей, лишенных возможности найти иное место приложения своего труда.

В ходе проведения реформ в 1990-е годы муниципальные образования были поставлены в положение наблюдателей за процессами приватизации предприятий и перестройки централизованного планирования их развития. Это вылилось в названных диспропорциях в народном хозяйстве, использовании бартерных отношений, крупной деформации рынка труда, способствовавшие разрушению прежнего института управления муниципальными образованиями со всеми вытекающими отсюда последствиями. Не в последнюю очередь приватизация вылилась в ряде мест в рейдерство и точечную застройку. Многие муниципалитеты были поставлены в условия выживания. Обеспечение финансовой самостоятельности и создания соответствующего механизма является для них трудно преодолимой задачей. Понятно, что в таких условиях ни о какой комплексности развития не могло быть и речи.

Причины отсутствия этой комплексности, как отмечалось, кроются в научном незнании устройства поселений и муниципальных образований, а следовательно, методов ее обеспечения. В ФЗ 131 нет определений «поселения» и «муниципального образования» (поселение определяется сельскими и городскими его типами). В законодательных документах они фигурируют как совокупность экономических и социальных объектов, при этом жители часто фактически не упоминаются.

Пути решения проблем.

Предлагаемые рекомендации Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ пронизаны вдохновляющими идеями и постановкой задач перехода к комплексному развитию, отражающими в определенной мере интересы населения и муниципальных образований. Однако поставленные задачи пока не сводятся к концепции,

взаимоувязывающей их между собой, они пока не создают полноценной модели комплексного развития муниципальных образований.

В общественном мироздании существуют многообразные человеко-производственные структуры, в которых соединяется человек с производством, тем самым обеспечивается его существование и развитие. На уровне отдельного индивидуума и семьи эти соединения являются первичными структурами – общественными клетками. Из них строятся многоклеточные и многоуровневые образования – социально-производственные комплексы (СПК): трудовые коллективы, отрасли, поселения, регионы и страна, выполняющие важнейшие функции в обществе и функционирующие во многом на общих принципах. Общественная клетка – первичная социально-производственная ячейка саморазвития и самоорганизации общества, наиболее полно реализующая огромный потенциал человека. В ней осуществляется триединство человеческих качеств – товаропроизводителя, потребителя и творца. Эти качества приобретаются и реализуются во многослойных и взаимосвязанных процессах – трудовом, потребительском, творческом и товарно-денежном.

Однако вышеуказанные процессы пока не являются комплексными, характеризуются преимущественно как отраслевые и территориальные. Последние отличаются от отраслевых структур широтой и степенью комплексирования производственного и социального развития. Отрицательное влияние на это оказывает разделение предметоведения в науке и практике. Примеров тому много: медицинская наука для изучения и лечения человека разобрала его по частям, а общественные науки по частям разобрали общество.

Постановка и решение вопросов комплексного развития муниципальных образований на Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ – это самые актуальные задачи становления местного самоуправления и демократизации России. Диспропорции в экономическом и социальном развитии постоянно испытывают большинство

поселений и регионов. Эти проблемы в советское время и до сих пор не были решены.

По нашему мнению, в основе модели их комплексного развития лежит комплекс, который мы называли многоклеточным и многоуровневым СПК. В нём будут гармонично увязываться социальные и экономические цели различных субъектов хозяйствования, категорий населения, задействоваться механизмы комплексного саморазвития муниципальных образований. Результаты этих составляющих могут быть максимальными при оптимальных их пропорциях.

Таким образом, целью СПК является комплексное, социально-экономическое развитие муниципалитета, целевой функцией – воспроизводство человека и его эффективная деятельность. Интегральными показателями предлагается считать конечное потребление и валовый муниципальный продукт на душу населения, а также их соотношение. Это и есть характеристика поселения и муниципального образования, но таковыми практически они не формируются.

В исследуемых процессах на основе клеточной теории саморазвития человеко-производственных структур нами открыты новые законы:

- Закон воспроизводства главной производительной силы общества – человека в триединстве: как участника производства, социального потребителя и творческой личности, являющегося центральным процессом и целевой функцией предприятий и поселений;
- Основным законом логики саморазвития и самоуправления СПК является реализация целесообразного (научного) труда, полного извлечения элементов таблицы Менделеева из имеющихся ресурсов и повышения эффективности производства;
- Адекватной универсальной формой инновационной организации населения в СПК может служить корпорация (ассоциация) семьи, предприятия, отрасли, поселения, региона и страны. Этим реализуется закон соответствия

организационной формы и содержания протекающих инновационных процессов в СПК.

До настоящего времени социальная и производственная науки в сочетании ещё не приобрели фундаментального очертания. К. Марксом и Ф.Энгельсом глубоко исследованы экономические отношения, в которых первичной клеткой отношений обоснован товар и рабочая сила рассмотрена как товар, а человек как главная производительная сила общества, создающая прибавочную стоимость. Однако они недостаточно занимались исследованием возможностей развития творческой личности и её влияния на рост производства, а его – на социальное развитие.

Суть общественной клетки состоит в том, что она базируется на выявлении магистрального процесса – воспроизводства человека как участника производства, социального потребителя и творца. Речь идет о достижении в производственной деятельности максимальных социальных результатов. На основе социального и интеллектуального развития будет обеспечиваться рост производства. Только такое взаимосвязанное развитие и самоуправление, использующие клеточные, рыночные и административные механизмы могут привести муниципальные образования действительно к комплексности и саморазвитию. В магистральном процессе реализуется социально-экономическая взаимосвязь и ей должны подчиняться технические и другие хозяйственные процессы.

Внутренний рынок призван формировать конкурентоспособные СПК, а управление – обеспечивать согласование развития производительных сил и экономических отношений, рациональное использование доходов и льгот, создание механизмов распределения по труду, вложенным инвестициям и др. Безусловно, в руководстве муниципальными образованиями должны находиться компетентные люди. Всеми признаётся правильность лозунга «кадры решают всё», а в настоящее время все больше входит в практику лозунг «кадры решают и всё».

Заметные сдвиги в социально-экономическом развитии муниципальных образований могут быть достигнуты путем переноса центра тяжести инвестиций в человека, в первую очередь, инновационных. Они не потребуют таких вложений как в создание производственных фондов.

К названным вложениям следует отнести:

- оплату физического и интеллектуального труда с использованием традиционных и новых технологий;
- обучение работников механизмам саморазвития социально-производственных комплексов и полного хозяйственного расчета;
- создание демократических корпоративных структур в семьях, предприятиях, отраслях, поселениях и регионах, интегрирующих социально-производственные процессы;
- рост производительности труда за счет интеллектуализации, стимулирования и активизации труда;
- создание государством одинаковых стартовых финансово-экономических и интеллектуальных условий для гармоничного развития. Муниципализация собственности, в первую очередь - земельной.

Необходимо обеспечить достижение единства в развитии производительных сил, экономической и идеологической деятельности.

Капитализм в XXI веке уже не соответствует развитию производительных сил. Капитализм не справляется с его проблемами и вызовами цивилизации. Грядет новое общество. Рыночное, но с общечеловеческими ценностями и не стоит их приписывать капитализму.

Обеспечение соответствия уровня развития производительных сил и экономических отношений представляет нелёгкую задачу в теоретическом и практическом смыслах. Это в значительной степени обусловлено сложившейся командной системой управления, а также разделением наук, занимающихся технологическими и экономическими отношениями. Планирование новых

производственных процессов в большинстве случаев осуществлялось без соответствующего изменения хозяйственного механизма. Возникающий новый тип воспроизводства в результате оказался несовместимым с прежними методами хозяйствования и зачастую отторгался ими. Новые же отношения, которые возникали в передовой практике, не получали широкого распространения.

Многие учёные считают: уровень развития производительных сил у нас был таков, что не дал возможности установить социалистические производственные отношения, провести соответствующие обобществление. К тому же субъект руководства не является демократическим выразителем воли народа. Вместе с тем, по-нашему мнению, нельзя отбрасывать возможность достижения лучшего соответствия этих двух составляющих способа производства и обеспечить более высокие стимулы к труду, повышение эффективности экономики территорий. Конкретные формы и методы хозяйствования должны приводиться в соответствие с достигнутым уровнем развития производительных сил, их комплексированием в виде СПК.

В частности, при совершенствовании форм собственности необходимо учитывать конкретное состояние воспроизводственных процессов. Например, новые технологические комплексы типа цехов и заводов-полуавтоматов с гибким производством, социальная и производственная инфраструктура городов становятся объектом коллективного пользования, а производственный продукт – результатом непосредственно кооперативного труда коллективов работников города. На новом техническом уровне возникают новые отношения: изменяются разделение труда и функции работников, коллективная собственность, ответственность, критерии оценки их деятельности, начисление заработной платы, изменяется технология планирования. Автоматизация проектирования, планирования и производства ведёт не только к изменению функций управления работников, но и структуры органов управления (планового и технического отделов, отдела труда и др.).

В предметном рассмотрении проблемы соответствия производительных сил территорий и экономических отношений большое методологическое значение имеет выявление звена, которое занимает центральное место. Таким звеном являются отдельные работники и трудовые коллективы, выступающие одновременно как рабочая сила по осуществлению технологических процессов и как носитель экономических отношений. При переходе к рынку производительные силы территории по идее должны будут быстрее изменяться. В территориальном масштабе и на предприятиях могут наращивать, приближаясь к передовым рубежам, научно-техническое оснащение рабочих мест и интеллектуальный уровень кадров, достигая их взаимовлияния и соответствия друг другу. Техническое состояние рабочих мест и мест потребления создаёт среду жизнедеятельности населения.

Разделение труда по отраслям объективно предполагает углубление территориальных связей. Однако, указанные связи пока носят ограниченный характер, особенно между предприятиями и организациями, относящимися к различным фирмам, министерствам и ведомствам. Поселения пока не рассматриваются как целостные производственные и социальные системы, объекты и субъекты хозяйствования. Например, в городах не используются большие резервы по установлению технологических связей, в частности, взаимодействия академической, вузовской, отраслевой науки, производства и науки. Бывает так, что в одном городе имеются НИИ различных ведомств, которые ведут исследования по одним и тем же темам, а из-за незавершённости технологических цепочек их продукция не может применяться. Ярким тому примером может служить применение компьютерной техники, информатизация в муниципальных образованиях. Вследствие дефицита квалифицированных кадров и материальных ресурсов многие проекты по диверсификации производства оказались не реализованными, отстают общесистемные разработки по проблемам их развития, информационного, математического и правового обеспечения.

Значительные потери народное хозяйство в поселениях несёт в результате некомплексной добычи и применения природных и вторичных ресурсов, сырья, материалов, топлива, энергии и воды. Во многих случаях извлечённый продукт составляет лишь десятую часть переработанной горной породы и при этом теряется много очень ценных компонентов. Например, во многих промышленных центрах предприятия химической промышленности забирают апатиты и выбрасывают нефелин, а цветная промышленность забирает нефелин, но выбрасывает апатиты. Слабо используются в городах имеющиеся в значительных количествах вторичные ресурсы, называемые отходами производства.

В совокупности факторов интенсификации общественного производства усиливается значение комплексного, эффективного использования и качественного совершенствования трудовых ресурсов. Случается, что из-за неукomплектованности рабочей силой находятся на простое металлорежущие станки, кузнечно-прессовое и литейное оборудование, а по причине нехватки выпускаемой с их помощью продукции испытывают перебои в работе многие предприятия и организации, находящиеся в том же городе. Бывает так, что резерв кадров новых профессий имеется на предприятиях, в научных и конструкторских организациях города, но об этом не всегда известно. Вместе с этим продолжают затрачиваться большие средства на подготовку кадров по традиционным профессиям.

Имеет место также нерациональное размещение производительных сил в территориях. Во многих из них недостаточно представлены необходимые промышленные предприятия, учебные заведения, научно-исследовательские организации, сфера обслуживания населения. Отсутствует развитая территориальная инфраструктура по межотраслевому научно-техническому обслуживанию промышленности и социальных объектов. Это затрудняет решение экономических и социальных задач. Требуется преодоления тенденция концентрации производства в крупных областных центрах, что приводит к замедлению роста малых и средних городов.

Таким образом, в развитии производительных сил городов и сёл сохраняются значительные резервы. Их использование связано, в первую очередь, с совершенствованием конкретных форм производственных отношений. На этой основе, не привлекая больших ресурсов, в городах можно получить значительных экономических и социальных эффект.

Интересы и действия людей всегда устремлены в будущее, и о нём нужно иметь достаточно обоснованные и чёткие представления. Центральное место в регулировании рыночных отношений в территориях занимает планирование. Обеспечение действия в соответствии с этим будущим, объективными процессами требует учёта всех основных процессов перехода в новое состояние города и села, использования экономических отношений, в первую очередь собственности, обеспечивающей взаимоувязку действий самостоятельных участников производства и ведущих к достижению целей в любой среде. Поэтому можно сказать, что планирование развития поселений, сел и городов представляет собой выявление целей предприятий, ассоциаций и муниципальных образований, интеграцию и оптимизацию путей их осуществления. Не проводится составление вариантов планов развития поселений, не оказывается помощь предприятиям по прогнозированию их развития, особенно в условиях перехода к рынку.

В настоящее время планирование в городе и селе используется неэффективно. Его применение ограничивается составлением лишь отдельных балансов (трудовых ресурсов и рабочих мест, доходов и расходов бюджета) на несвязанные временные даты. При составлении планов экономического и социального развития и ранее намечались объёмы выпуска продукции, строительства объектов, но не планировалось создание условий, направленных на повышение производительности труда, качества продукции, экономии ресурсов. Отраслевые планы составляются без учёта возможностей налаживания эффективных территориальных производственных связей и обеспечения социально-производственной сбалансированности.

В прежних решениях КПСС записывалось, что она придаёт принципиальное значение единству идеологической, организаторской и хозяйственной деятельности, бескомпромиссной борьбе с любым застоём и консерватизмом, творческому поиску эффективного решения возникающих проблем. Названное единство объективно было обусловлено тем, что формирование нового человека не только важнейшая цель общества, но и ключевая предпосылка ускорения социально-экономического развития. Знание потребностей и интересов людей, возможностей к их удовлетворению нужно было использовать для гармоничного движения в желаемом направлении, чего на практике не достигалось.

Реализация экономических и идейно-политических интересов предполагает участие работников в делах предприятия, города, региона, государства, чёткое выполнение ими своих функций. Они должны закреплять права людей по отношению к государству, городу, трудовому коллективу и их обязанности перед ними. Многообразные потребности и интересы людей являются своеобразными «органами чувств», двигателями научно-технического и общественного прогресса, а соответствующие методы служат тому, чтобы заинтересовать, убедить и организовать людей.

Все общественные потребности и интересы в человеке существуют вместе и влияют друг на друга. Поэтому неверно считать, что экономическое влияние оказывается только на удовлетворение экономических потребностей. Оно воздействует на убеждения и дисциплину. То же можно сказать о других методах воздействия. Следовательно, если даже один из методов пассивен (действует слабо или в нежелательном направлении), то это отрицательно отражается на удовлетворении каждой из потребностей, темпах развития экономики и настроении людей. Поэтому важно обеспечить единство хозяйственной, идейно-политической и организационной работы, что является реальным способом повысить эффективность производства и управления. Отсюда должен быть орган, который бы осуществлял в территориальном образовании эту комплексную задачу. И им по праву является муниципалитет.

Первоочередные задачи местного самоуправления.

Таким образом, на основе использования СПК мы можем рассматривать муниципальное образование как системное первичное звено комплексного территориального хозяйствования. Местное самоуправление может и должно стать организатором реформ и субъектом хозяйствования. Это позволит включить его как ключевое звено саморазвития и кардинально активизировать экономическую и социальную деятельность населения.

Следует хорошо подумать о диверсификации производства в муниципальном образовании, обеспечивающей высокую эффективность СПК, о повышении экономической активности всех субъектов хозяйствования. Обоснованным является перенос центра тяжести всей работы, всех затрат в инновационное развитие трудовых коллективов и муниципалитетов, когда человек будет по своему убеждению и своей воле научно-технически перевооружаться и повышать производительность труда. Государство и муниципалитет должны создавать для этого необходимые условия. Нам не лишне вспомнить патриотическую деятельность райкомов партии, а также изучить и использовать опыт экономических реформ в Китае.

Для решения проблем развития ЖКХ целесообразно использовать разработанную нами идеологию инновационных социально-производственных комплексов (СПК). Большая часть проблем их реализации осуществляется здесь (квартире, жилом доме), являющимся материальной средой и конечным результатом эффективной жизнедеятельности человека. Именно в ЖКХ, в первую очередь, реализуется центральный процесс – воспроизводство человека как товаропроизводителя, потребителя и творческой личности. Комплексное и устойчивое развитие семей – первичных общественных клеток и муниципальных образований может быть достигнуто только при осуществлении этого единства.

Нужно знать и учитывать в управлении многоуровневое устройство СПК. Особое значение по совершенствованию местного самоуправления имеют малые и многие средние города. По своему географическому, интеллектуально-

индустриальному, социально-экономическому положению эти города находятся в непосредственной близости к сельской местности. Целесообразно налаживать и закреплять взаимовыгодные экономико-правовые взаимоотношения между ними, позволяющие получить синергетический эффект: город помогает селу в переработке продукции, индустриализации и подготовке кадров; село - в продовольственном обеспечении города. Решить эту задачу можно путем совершенствования управления данным процессом.

Функции малых, да и многих средних городов, связанные с использованием местных возможностей и особенностей фактически являются функциями районных или внутрирайонных центров. За ними должны закрепляться административные функции. Роль малых городов в настоящее время и в дальнейшем следует оценивать не только с позиций их доли в производственном потенциале или миграционном приросте городского населения, а прежде всего, с точки зрения обеспечения комплектности территориального развития, взаимосвязанного решения проблем города и села на основе идеологии СПК. В этих городах должно расширяться производство товаров народного потребления из местного сырья для удовлетворения социальных потребностей сельского населения. Именно эти процессы превращают малый город из простого административного центра в первичный центр интеграционных связей города и села, формирования сельско-городских расселенческих систем.

Для самоуправления районом, малым (и средним) городом – районным центром с населением до 100 тыс. человек целесообразно создать единые органы самоуправления этим центром и районом, называться органом «самоуправления районом и районным центром», под общим руководством района.

Следует заметить, что в местном самоуправлении, особенно в научных центрах, велика роль не только законодательства, но и поддержка федеральных органов, в первую очередь определения стратегий в развитии и видении горизонтов муниципальных образований и каждого человека.

Очевидно, что многие проблемы при этом ещё нуждаются в теоретической проработке, которые мы продолжаем, и накоплении практического опыта, в том числе через эксперимент по отработке механизмов комплексного развития муниципальных образований путём формирования СПК. Его можно было бы провести в Новгородской области, с которой мы имеем долголетнее сотрудничество, где и зародилась идея СПК.

Формирование СПК в муниципальных образованиях следует осуществлять путем:

- усиления социальной ориентации производства, вовлечения имеющихся в производственной и социальной сферах ресурсов для увеличения объемов производства социальных благ;
- более полного задействования человеческого потенциала в развитии производства, признания человека главной производительной силой и интеллектуализации труда, включая творческую работу по формированию СПК и реального стимулирования инноваций в реальном секторе экономики.

Тем самым мы создадим организм СПК, который будет обеспечивать социально-производственную сбалансированность и действие механизмов саморазвития. Достижение максимальных социальных показателей в процессе производства должно в дальнейшем сопровождаться адекватным ростом производственных показателей за счет использования человеческого потенциала. Имея четкие представления о СПК муниципалитетов, можно решить многие существующие в них проблемы.

Разработка и формирование СПК позволит решить новые научно-практические задачи управления в муниципальных образованиях, обосновать его новые принципы:

1. Привести функции органов местного самоуправления в соответствии с устройством и задачами СПК, а на их базе сформировать эффективные

корпорации, перейти на хозрасчётные принципы деятельности, позволяющие комплексно развивать поселения и их инфраструктуру.

2. Правильнее решить проблему разработки программ на основе вышеуказанного воспроизводственного процесса и реализации алгоритма саморазвития, обеспечения эффективных пропорций социальной и экономической сфер.
3. Перестроить порядок формирования местных бюджетов, сделав их бездотационными с учётом достигнутого уровня конечного потребления и валового муниципального продукта на душу населения. Но не все муниципалитеты смогут сделать это сами. Вложением в человека должно заняться государство путём выделения минимально достаточных социальных нормативов, налогового регулирования по территориальным уровням и льготного кредитования. Обоснованнее организовать стимулирование местных бюджетов посредством получения дополнительных доходов путём оставления в местном бюджете 70-80% всех налогов от приращения производства.
4. Провести муниципализацию собственности на основе целей и задач по формированию эффективного СПК муниципальных образований.

Авторы предлагаемой статьи рассматривают муниципальное образование как первичное и основное звено территориального хозяйствования. Местное самоуправление может и должно стать организатором реформ и субъектом хозяйствования, что позволило бы активизировать экономическую деятельность и социальное развитие всей страны.

В результате проведения предлагаемого эксперимента, по нашим расчётам, объем производства социальных благ на существующих мощностях можно увеличить на 15-20%. Это позволит увеличить вложения в наращивание человеческого потенциала. Ориентация в первую очередь на увеличение доли инвестиций в человека, а не в основные производственные фонды будет способствовать повышению общей производительности труда за счёт его

интеллектуализации и территориальной рационализации - минимум в 1,3-1,5
раза. Подготовительную работу к эксперименту мы уже начали.

Валентей С.Д. – руководитель Центра экономики федеративных отношений Института экономики РАН, д.э.н., проф.

Выступление на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года

За семь минут мало, что можно сказать, поэтому остановлюсь на некоторых базовых моментах.

Практика трех лет реформы доказала, что решающее значение в развитии местного самоуправления имеет обеспеченность местных органов власти ресурсами. Прежде всего, финансово-бюджетными.

Однако отказ федерального законодателя предоставить местным бюджетам достаточные гарантированные доходные источники не позволил осуществить радикальное улучшение ситуации в системе местных финансов.

Так, при значительном увеличении числа местных бюджетов их доля в консолидированном бюджете страны с 2004 года сократилась:

- по первичным доходам с 12,2% до 7,3%;
- по конечным расходам (с учетом межбюджетного перераспределения) – с 21,2% до 19,3%.

Кроме того, способность органов местного самоуправления реализовывать свои функции, была поставлена в полную зависимость от финансовой помощи из региональных бюджетов.

Также исчезла связь между качеством управленческой деятельности местных органов власти с развитием экономического потенциала территории и ее налоговой базы.

Причина в том, что, пойдя по пути увеличения числа муниципалитетов (на 1 января 2006 года было вновь зарегистрировано более 12,5 тыс. муниципалитетов), реформа проигнорировала два принципиальных момента.

Первый. Различия уровней социально-экономического развития субъектов Федерации и, следовательно, различия экономического потенциала новых муниципалитетов.

Второй. Отсутствие у вновь созданных муниципальных хозяйств экономической базы для решения местных проблем.

В итоге, в отдельных субъектах Федерации бюджетная асимметрия на поселенческом уровне достигает 60 раз.

Во многих регионах не осталось бездотационных муниципалитетов. А в некоторых из них таковым является только столичный городской округ.

Кстати, это делает невозможной объективную оценку деятельности органов муниципального управления, показатели и процедуры которой установлены Указом Президента Российской Федерации №607 от 28 апреля 2008 года.

Отмечу также, что в доходной базе местных бюджетов ничтожно мала доля местных налогов.

Так, по итогам трех кварталов 2008 года удельный вес местных налогов в налоговых доходах местных бюджетов составил 11% (в том числе, земельный налог – 9,9%; налог на имущество физических лиц – 1,1%) или только около 4% всех доходов муниципалитетов.

В такой ситуации органы муниципального управления не могут осуществлять собственную налоговую политику.

А значит, они практически полностью отчуждены от развития экономической базы своих территорий.

Поэтому не является случайным, что согласно социологическим опросам, население констатирует беспомощность большинства новых муниципалитетов.

Выход из положения состоит в обеспечении зависимости между доходной базой местных бюджетов, а также с оценкой деятельности местных администраций, от показателей экономической активности (производство, инвестиции, занятость) на территории.

Сегодня такой зависимости нет.

И курс на принудительный сброс всего якобы избыточного муниципального имущества еще более усугубляет ситуацию.

Итак, основные механизмы реформы нуждаются в развитии и корректировке.

Здесь прослеживается два сценария.

Первый - тактический. Внесение частных корректив в действующую модель.

Эти коррективы могут охватить:

- расширение круга налоговых поступлений;
- гибкое регулирование муниципальной собственности;
- уточнение полномочий органов власти муниципалитетов;
- развитие межмуниципального сотрудничества и т.д.

Второй - стратегический. Переход к вариантной модели, позволяющей регионам с различным уровнем социально-экономического развития, использовать различные схемы организации местного самоуправления.

Для этого, федеральный центр должен разработать:

- нескольких базовых моделей организации местного самоуправления;
- нескольких моделей бюджетного процесса и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

Вторая стратегия представляется предпочтительной.

Однако я – реалист, и понимаю, что модель, которую я назвал стратегической, не будет принята. Скорее всего, в идеале может быть реализован смешенный вариант, включающий элементы обеих моделей. Но, вне зависимости от того, какую схему поведения мы изберем, потребуется развернутый экспертный анализ того, что происходит на муниципальном уровне, достижений и просчетов реформы.

Данный анализ предполагает качественное улучшение информационно-аналитической базы, что невозможно без существенного совершенствования муниципальной статистики. И, как это не покажется странным, конкретизации того, что она собой представляет.

И последнее, возможно, самое главное.

Очевидна необходимость разработки общегосударственной Концепции развития местного самоуправления.

Концепция должна быть нацелена на преодоление ситуации, при которой новации в сфере местного самоуправления практически не увязаны с другими составляющими социально-экономической стратегии государства.

Я имею в виду цели и задачи административной реформы, приоритеты политики регионального развития, совершенствование модели бюджетного федерализма.

Спасибо за внимание.

Бабичев И.В. – руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, к.ю.н.

«Цели муниципальных образований как публично-правовых систем, некоторые механизмы их формирования и изменения».

Цель как правовая категория давно в поле зрения исследователей права. Определению цели права посвятил одну из своих классических работ Р. Иеринг¹. Формирование цели есть продукт волевой деятельности субъекта; цель выступает как такое представление предмета, действительность которого понимается как желаемая со стороны некоторого субъекта и возможная со стороны «механизма» природы².

Наиболее емкое, на наш взгляд, методическое определение цели дали Р. Акофф и Ф.Эмери.³ Они выделили итог, задачу, цель и идеал, связанные между собой в «древе целей» («древе целеустремления»).

Итог – это достижимый результат, к которому субъект стремится больше всего в определенном окружении и в определенный момент.

Задача – это результат, к которому субъект больше всего стремится в течение некоторого времени для некоторой совокупности окружений.

Цель – это желаемый результат, недостижимый за рассматриваемый промежуток времени, но доступный в будущем, причем за данный период к нему можно приблизиться. Например, для студента юридического факультета целью может быть овладение профессией юриста, задачей – получение диплома об окончании факультета, итогом – перевод на следующий курс.

Наконец, идеал – это результат, который никогда нельзя получить, но к которому можно неограниченно приблизиться.

Ряд целеустремления «идеал» - «цели» - «задачи» - «итоги» можно представить и в графическом виде:

¹ Иеринг Р. фон. Цель в праве. Т. 1. – СПб., Муравьев, 1881.

² См. Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». – М.: Высшая школа, 1968. – С. 40.

³ Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах: Пер. с англ. / Под ред. и с пред. И.А. Ушакова. Изд. 2-е, доп. – М.: Изд-во ЛКИ, 2008. – С. 63-65.

вкладывают в него Р. Акофф и Ф. Эмери, можно рассматривать, как одну из форм задачи.

В вышеприведенных работах цель рассматривалась как категория, присущая субъективной волевой деятельности индивидов, в том числе в контексте права (цель права). Однако цель присуща не только психологическим индивидам, но и публично-правовым образованиям (публично-правовым системам).

Рассматривая категорию цели в контексте системного подхода, Д.М. Мехонцева⁷ отмечает, что любая система имеет одновременно две объективные цели: цель системы как целого – главная цель – сохранение (развитие) своей целостности, упорядоченности, устойчивости и цель системы как части – функциональная цель – сохранение (развитие) вышестоящей системы (метасистемы) по конкретному параметру, определяющему соответствующую функцию подсистемы.

Без главной цели целеустремленная система не существует. В зависимости от количества параметров функции подсистемы функциональных целей подсистемы может быть несколько или может быть несколько задач в рамках одной функциональной цели, если параметры функции подсистемы взаимосвязаны (взаимозависимы) между собой.

Главная и функциональная цели системы, в свою очередь, также взаимосвязаны. Недостижение системой как целым главной цели ведет к разрушению системы: системы, которые не могут поддерживать и укреплять свою упорядоченность и устойчивость, гибнут. При недостижении функциональной цели системой как части вышестоящей в иерархии системы (метасистемы) возможны два случая: данная система (часть вышестоящей системы) уничтожается и заменяется другой, или система, не выполняющая своей функции по отношению к вышестоящей, становится «паразитом», что, в

⁷ О законе целесообразного и оптимального самоуправления и управления / Мехонцева Д.М.; Красноярский политехнич. ин-т – Красноярск, 1988. – Деп. в ИНИОН РАН, № 35171 – С. 2

случае множественности такого явления, приводит к деградации (разрушению) вышестоящей системы.

Процесс самоуправления системы, по Д.М. Мехонцевой, складывается из трех компонентов: самоорганизации, самоадаптации и саморегулирования⁸. Целями этих компонентов самоуправления являются: сохранение упорядоченной целостности (цель самоорганизации); сохранение устойчивой целостности (цель саморегулирования); саморазвитие упорядоченно-устойчивой целостности – перевод системы на более высокий уровень (цель самоадаптации). Д.М. Мехонцевой сформулирован принцип (закон) целесообразного и оптимального самоуправления и управления: обеспечение упорядоченно-устойчивого состояния (реализация главной цели) любой системы зависит от обеспечения качества выполняемых по отношению к ней функций всеми ее подсистемами и одновременно – от обеспечения благосостояния (развития) последних при минимальных затратах информации, энергии, времени.

Цель, будучи идеальной моделью *результата*, является продуктом воли субъекта (индивида), и формируется на стадии принятия решения; при этом определяются *средства*, необходимые и достаточные для достижения цели. Средства – это приемы, способы действия для достижения чего-нибудь, инструменты для осуществления какой-либо деятельности. Целесообразность – это как раз соответствие избранных средств поставленной цели⁹. В то же время следует иметь в виду, что цель может выступать как средство для достижения следующей цели в «древе целеполагания».

В.А. Карташев предлагает выделять также *условия* как «правила» влияния окружающей среды (окружения) на процесс протекания и развития деятельного акта. *Знание* действующего субъекта заключается в определенности для него некоторых средств, необходимых для достижения удовлетворительного результата, методов (способов) использования этих средств и в определенности

⁸Мехонцева Д.М. Указ.соч. – С. 3.

⁹ Чулюкин Л.Д. Указ. соч. – С. 12.

условий, при которых возможно использование выбранных средств при известных методах.

Формируясь на основе перехода от общего знания, где в целом формулируется потребность, к специальному знанию и далее к конкретному альтернативному варианту, цель находится в непосредственной зависимости от потребности и является в этом процессе ее прямым следствием.

Выбор цели сугубо субъективный, то есть выбор основан на конкретном знании индивида или сообщества. Мера объективности цели – это мера истинности знания во всем объеме понятий относительной и объективной истины.

Цель конкретна. В то же время сформулированная накануне собственно деятельного акта цель всегда несет в себе элементы неопределенности, что необходимо приводит к некоторому «рассогласованию» фактически полученного результата и той модели, которая была сформирована. Но именно наличие неопределенности в исходной модели делает цель средством оценки будущего результата («акцептор результатов действия» П.К. Анохина)¹⁰.

Сформулированная во всех ее компонентах и утвержденная волевым актом субъекта действия как безусловная необходимость последующего действия цель и есть решение.

Всякий осмысленный деятельный акт индивида или сообщества необходимо предполагает трансформацию внешней потребности через ее осознание посредством имеющегося опыта в конкретную цель, достижение которой есть средство удовлетворения этой потребности¹¹.

Соотношение категорий цели и результата проявляется в том, что цель всякого субъекта правовой деятельности выступает как реально действующая идеальная причина результата, наряду со средством как материальной причиной его. Цель существует в идеальном виде, результат – в фактическом, несовпадение цели и результата – общее правило, тождество их возможно лишь

¹⁰ См. Судаков К.В. Функциональные системы организма /Методическое пособие. – М.: 1976.

¹¹ Карташев В.А. Указ. соч. – С. 70.

как гипотетическое, идеальное¹². В то же время, как отмечает Н.Н. Трубников, тенденцией общественного и естественнонаучного прогресса является последовательное уменьшение несовпадения целей и результатов деятельности¹³.

Характеризуя цель (конкретную цель), Н.Н. Трубников выделяет продуктивную и репродуктивную цели. Репродуктивная цель выступает как представление предмета, уже создававшегося ранее. Здесь соотношение цели – представления о результате деятельности – с ее действительным результатом является как будто заранее известным. Такое соотношение характерно для более-менее устоявшегося технологического процесса. Продуктивная (творческая) цель – такая цель, отношение которой к результату деятельности не является заранее определенным¹⁴.

Соотношение продуктивных и репродуктивных целей в целеустремленном процессе дает возможность оценки потенциала развития данного процесса (его волевой, творческой составляющей); если речь идет о целеустремленном движении публично-правовой системы – возможность оценки ее потенциала развития. Удельное значение продуктивных целей в совокупном «древе целей» пропорционально потенциалу развития целеустремленной системы.

В.А. Карташев, подробно исследовавший научное наследие П.К. Анохина и его школы, показал, что ими экспериментально установлено: именно цель является системообразующим фактором для систем. Более точно: потребность есть причинный системообразующий фактор, а цель – функциональный системообразующий фактор

Итак, потребность – категория объективная, цель – субъективная категория, определяемая имеющимся опытом. Результат – это мера достижения конкретной цели, однако, в самом конечном итоге результат – это мера удовлетворения исходной потребности. Таким образом, первопричиной формирования системы является потребность. Цель есть конкретное выражение

¹² Чулюкин Л.Д. Указ. соч. – С. 13.

¹³ Трубников Н.Н. О категориях «цель», «средство», «результат». – М.: Высшая школа, 1968. – С. 7.

¹⁴ Трубников Н.Н. Указ.соч. С. 60 – 64.

потребности, сформулированное на основе имеющегося опыта и определяющее конкретное функционирование создаваемой системы. Следствием функционирования является результат как некоторая мера удовлетворения исходной потребности, определяемая именно данным взаимодействием материальных образований (элементов системы), вовлеченных именно в данную совокупность взаимодействия. Отсюда вытекает логически вполне определенная причинно-следственная цепь: потребность – цель – функционирование исполнительной системы – результат¹⁵. Далее сопоставление полученного результата с намеченной целью через «акцептор результата действия» завершает деятельный акт субъекта действия.

Говоря о правовых целях, можно различать цели объективные и цели нормативные. Объективные цели публично-правовой системы (публично-правового образования) делятся на главные и функциональные.

Цели объективные формулирует субъект воли, если при этом он – субъект публично-правовой власти, то он имеет возможность объективную цель превратить в нормативную; в случае, если компетенция его публично-правовой власти для этого недостаточна, нормативизацию цели осуществляет субъект правового окружения (законодатель), исходя из своих представлений об объективной цели внешней для него публично-правовой системы.

Степень правового (нормативного) самоуправления публично-правовых систем, таким образом, может определяться тем, в какой степени публично-правовое образование имеет возможность свою главную объективную цель (и ее «древо целеустремления») устанавливать как свою главную нормативную цель.

Социальная система определяется Р. Акоффом и Ф. Эмери как система, элементами которой являются целеустремленные индивиды. *Социальная группа* – целеустремленная система, участниками которой являются целеустремленные индивиды (как психологические, так и социальные), сознательно сопродуцирующие достижение общей цели – очевидно, является такой

¹⁵ Карташев В.А. Указ. соч. – С. 64.

социальной системой¹⁶. Общую цель Р. Акофф и Ф. Эмери определяют как некоторый результат, к которому стремится каждый участник социальной группы¹⁷.

У участников социальной группы может быть несколько общих целей (многоцелевые группы). Стремление сопроодуцировать достижение общих целей – это то, что продуцирует взаимодействия, объединяющие индивидов в социальную группу. При этом не предполагается, что каждый участник непременно должен иметь прямые контакты со всеми остальными участниками. Имеется в виду только то, что с течением времени участник иногда как-то общается с некоторыми другими. Участники социальной группы могут сотрудничать друг с другом либо на основе той или иной формы непосредственного общения, либо через посредников. Необходимо только, чтобы контакты, какую бы форму они не принимали, способствовали продвижению к общей цели. Для целеустремленной социальной системы, стремящейся к идеалу, характерно то, что при достижении одной своей цели она избирает другую цель, более близкую к идеалу.

В соответствии с представлениями М.Ориу¹⁸, корпоративные или персонифицированные институты (социально-правовые системы) включают три следующих составляющих: идею деятельности, которую можно рассматривать и как цель деятельности и которую необходимо осуществить в рамках социальной группы, организационную власть и проявления общности, которые возникают внутри социальной группы в связи с единой идеей и ее реализацией. Ориу подчеркивал также *длительность существования* института как одну из его важнейших характеристик (и отличие в этом от договора).

Длительность существования таких социально-правовых систем (институтов, по М. Ориу) происходит вследствие того, что при реализации

¹⁶ Акофф Р. , Эмери Ф. Указ. соч. – С. 203.

¹⁷ Авторы предупреждают, что не следует путать понятие общей и аналогичных целей. Скажем, если каждый участник некоторого множества людей хочет иметь автомобиль, то цели всех участников аналогичны. Если же каждый участник хочет, чтобы собственные автомобили были у всех участников, то это является их общей целью.

¹⁸ Ориу М. Основы публичного права. – М.: Изд-во Ком. Академии, 1929. – С.16.

одной цели (достижении одного результата) институт начинает реализовывать следующую цель в «древе целеполагания», т.е. цель, более близкую к идеалу. Таким образом, такие социально-правовые системы ведут себя как системы, стремящиеся к идеалу; длительность существования институтов (по М. Ориу) является следствием и необходимым условием их движения к идеалу.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что *стремление к идеалу есть необходимое условие и существенный признак устойчивых социально-правовых систем.*

Как отмечалось выше, целеустремленные публично-правовые системы – в их числе и муниципальные образования – сами формируют свои главные цели, проявляя тем самым присущую им как субъектам права волю. Правовое окружение таких систем – органы государственной власти для муниципальных образований – может сопроодуцировать процесс целеобразования (а может и полностью формировать для них цель, подменяя главную цель функциональной). Степень автономности муниципальных образований можно определять по тому, насколько компетенция их публичной власти достаточна для установления своей главной объективной цели как главной нормативной цели. Можно утверждать, что объем компетенции публичной власти муниципального образования как раз должен быть таков, чтобы оно имело возможность для такого установления.

Для муниципально-правовых систем главная цель – это сохранение и развитие упорядоченной и устойчивой целостности системы для реализации общих целей ее территориального публичного коллектива. Как отмечалось выше, устойчивыми являются только системы, стремящиеся к идеалу, т.е. последовательно достигающие одну цель за другой в «древе целеустремления» на пути к идеалу. Очевидно отсюда, что если «зазор» между целью и достигнутым результатом велик, и это происходит раз за разом, и коррекции этого нет, то это угрожает устойчивости такого муниципального образования и всему процессу реализации главной цели.

Таким образом, можно обозначить основные составляющие процесса формирования нормативных целей (нормативного «древа целеустремления») муниципального образования.

Первое. Идеал объективно задан, он определен «внутренней природой» целостных упорядоченно-устойчивых социально-правовых систем – это сохранение и развитие упорядоченной и устойчивой целостности муниципального образования для реализации общих целей его территориального публичного коллектива. Для нормативного оформления главной цели муниципального образования необходимо выявить и нормативно оформить общие цели территориального публичного коллектива данного муниципального образования.

Второе. Необходимо определить «древо целеустремления» муниципального образования (последовательность и взаимосвязь целей и задач), этапы прохождения муниципальным образованием «древа целеустремления» (этапы реализации последовательно определенных целей и задач) во времени, определить необходимые для этого средства и условия.

Как утверждает В.А. Карташев, *знание* действующего субъекта воли заключается в определенности для него некоторых средств, необходимых для достижения поставленной цели и получения удовлетворительного, соответствующего ей результата (минимизация зазора между целью и результатом), методов (способов) использования этих средств и в определенности условий, при которых возможно использование выбранных средств при известных методах¹⁹.

Сопродуцирование правовым окружением целеобразования для муниципального образования может заключаться как раз в снабжении необходимым и достаточным знанием субъекта (субъектов) местного самоуправления данного муниципального образования, принимающего решения по формированию целей и нормативным механизмам их реализации. Причем сопродуцентами указанного процесса из правового окружения

¹⁹ Карташев В.А. Указ. соч. – С. 61-62.

муниципального образования могут выступать не только федеральные и региональные органы государственной власти, но и субъекты межмуниципального сотрудничества (объединения муниципальных образований), как регионального, так и федерального уровня.

Необходимо отметить, что обсуждающееся выше знание субъектов, поскольку речь идет о субъектах права, носит нормативный характер; субъект в процессе принятия решения о целях использует нормативное (правовое) знание, изучает и оценивает совокупность правовых средств, правовых методов и правовых условий их использования для достижения поставленных целей и получения соответствующего им результата. В то же время нормативное знание формируется на основе и с учетом знания объективного, отражающего реально происходящие процессы.

Третье. Оценка достигнутых результатов, сопоставление их с поставленными целями; оценка затраченных средств в соотношении с достигнутыми результатами. Коррекция знаний о средствах, методах и условиях их использования.

Четвертая. Постановка (при необходимости – с коррекцией) целей и задач очередного этапа движения по «древу целеустремления».

Процесс целеполагания формируется «властным центром» муниципального образования (представительный орган – глава муниципального образования – глава местной администрации) по процедуре, которая определяется в уставе муниципального образования в соответствии с федеральными законами и в уточняющих уставные положения муниципальных правовых актов представительного органа. Как правило, формулирование целей и этапов их реализации, выбор средств для этого, методов и условий использования этих средств, то есть формулирование стратегического плана (программы) деятельности и развития муниципального образования есть полномочие главы местной администрации (местной администрации),

легитимация же этой программы, как и контроль за ее исполнением – полномочие представительного органа.

Важно, чтобы процесс целеустремленного (программно-целевого) управления муниципальным образованием, нормативизация этого процесса как на уровне самого муниципалитета, так и на региональном и федеральном уровнях, проходили в соответствии с методологическими принципами и подходами, изложенными выше.

Выявление и нормативизация общей цели (общих целей) территориального публичного коллектива муниципального образования есть особый процесс, значимость которого велика, ибо именно общими целями публичного коллектива (населения как социальной группы или населения, состоящего из социальных групп) различаются главные цели муниципальных образований. Именно выявление и нормативизация общих целей публичного коллектива запускает процесс стратегического программирования деятельности и развития муниципального образования. Причем, заметим, что общие цели (общая цель) территориального публичного коллектива должны иметь черты цели-идеала. Вполне резонно, чтобы основные правовые параметры процесса выявления общих целей территориального публичного коллектива муниципального образования и их нормативизации устанавливались законом, федеральным или региональным.

Как отмечалось выше, наличие общей цели (общих целей) является одним из основных признаков единой социальной группы. Территориальные публичные коллективы муниципальных образований, особенно многочисленные, могут не являться, и, как правило, не являются, единой социальной группой. Однако входящие в такой публичный коллектив социальные группы, имеющая каждая свою общую цель или цели, в этом случае должны составлять единый функциональный класс. А это означает, что каждая из этих социальных групп должна быть потенциальным или действительным продуцентом некоторых общих для всех групп объектов или

событий. Это делает возможным формирование общей для всех социальных групп цели, а, значит, и общей цели территориального публичного коллектива.

Особая миссия властного центра муниципального образования - инициировать и направлять процесс формулирования и усвоения общей цели публичным коллективом, что, в свою очередь, формирует сам публичный коллектив, поскольку именно цель и есть тот фактор, который формирует публичный коллектив как систему (социальную группу).

По общему правилу, главная цель территориального публичного коллектива муниципального образования и самого муниципального образования должны совпадать. Правомерно сказать, что муниципальное образование, как и местное самоуправление вообще – юридические конструкции, правовые средства для достижения территориальным публичным коллективом своей главной цели (которая включает и общую цель (общие цели) территориального коллектива). Что и должно составлять *основное правовое содержание местного самоуправления: формирование и достижение территориальными публичными коллективами муниципальных образований своих главных целей, используя для этого необходимые и достаточные для данных условий правовые средства.*

Однако муниципальное образование и его территориальный публичный коллектив – разные системы; и в этом факте таится опасность расхождения их главных целей. Цели муниципального образования, его «древо целеполагания» формулируется «властным центром» муниципального образования, «властвующей элитой» его публичного коллектива и через определенные, легально установленные правовые механизмы легитимируются в публичном коллективе.

Вообще говоря, самостоятельная выработка муниципальным образованием своей главной цели и «древа целеполагания», легитимация их среди большинства субъектов местного самоуправления данного муниципального образования, достижение согласия среди них по этим целям, реализация выработанных и легитимированных целей в режиме «стремления к

идеалу» с использованием необходимых и достаточных средств (при минимальных затратах информации, энергии, времени) для получения результатов, соответствующих поставленным целям, коррекция целей и зависимости от достигнутых результатов и «зазора» между целью и достигнутым результатом и составляют сущностное содержание демократического, самоуправленческого процесса в муниципалитетах.

В то же время возможен конфликт между главными целями территориальных (местных) сообществ, организаций территориального общественного самоуправления и главной целью муниципального образования и территориального публичного коллектива в целом (своеобразный «конфликт интересов», точнее «конфликт общих целей»). Такой конфликт может иметь место, он может отражать возникновение тех или иных новых или не учтенных в нормативном «древе целеполагания» потребностей отдельных социальных групп территориального публичного коллектива и быть источником развития; по крайней мере, наличие таких потребностей должно учитываться в деятельности органов местного самоуправления. Задача «властного центра» муниципального образования – не допускать перерастания «конфликта целей» среди субъектов местного самоуправления из динамического конфликта в антагонистический.

Наиболее всеобъемлющем процессом формализации и легитимации главных целей и «древа целеполагания» муниципального образования, его соответствия общим целям территориального публичного коллектива и взаимного усвоения муниципальным образованием и территориальным публичным коллективом своих целей может и должен являться муниципальный избирательный процесс, муниципальные выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, выборы других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего главы муниципального образования.

Конкурс избирательных программ (выявленные потребности и сформулированные цели муниципального образования и его территориального

публичного коллектива и всех составляющих его частей; предъявленные средства, методы и условия их использования во времени для достижения сформулированные целей) и конкурс волевых качеств и знаний, необходимых и достаточных для реализации сформулированных целей, среди субъектов пассивного избирательного права в муниципалитетах, кандидатов в депутаты представительного органа и в выборные должностные лица, - вот что должно составлять основное содержание муниципального избирательного процесса.

Формализации и легитимации главных целей и «древа целеполагания» муниципального образования, его соответствия общим целям территориального публичного коллектива и взаимного усвоения муниципальным образованием и территориальным публичным коллективом своих целей может служить механизм местного референдума, а также разнообразные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: публичные слушания, собрания и конференции граждан, в том числе в рамках деятельности территориального общественного самоуправления, опрос граждан, собрания местных сообществ (ассоциации товариществ собственников жилья, ассоциации ТОСов, местных общественных объединений), наказы избирателей, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.

Как известно, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ²⁰ (в редакции от 25.11.2008 г.) (далее - Федеральный закон №131-ФЗ) (ст. 28), проекты планов и программ развития муниципального образования должны обязательно выноситься на публичные слушания, то есть предполагается непосредственное (прямое) участие активной части территориального публичного коллектива муниципального образования и его территориальных (местных) сообществ в формировании и коррекции целей и задач развития муниципального образования и в программно-целевом самоуправлении. Механизм публичных слушаний может быть одним из

²⁰ Собрание законодательства РФ. – 2003. - №40. – ст. 3822.

легальных механизмов выявления и нормативного оформления общих целей территориального публичного коллектива.

Важно только, чтобы перечисленные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления были системно ориентированы на выявление и усвоение общей цели (общих целей) социальных групп и публичного коллектива в целом, чтобы в муниципалитете это был системный процесс, нормативно определенный в уставе муниципального образования и/или в нормативном правовом акте представительного органа.

Помимо главных целей, субъекты местного самоуправления имеют и свои функциональные цели, заданные им «властным центром» муниципального образования. Функциональные цели субъектов местного самоуправления встроены в «древо целеустремления» муниципального образования; взаимоотношения между «властным центром» муниципального образования и субъектами местного самоуправления – элементами данного муниципального образования по вопросам определения, нормативизации и реализации их целей должны устанавливаться в соответствии с описанным выше принципом Д.М. Мехонцевой.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как выше отмечалось, сопродуцируют процесс формирования, нормативизации и реализации целей муниципального образования не только через содействие обретению знания субъектами местного самоуправления, необходимого и достаточного для формирования и реализации ими своих целей, но, прежде всего, путем законодательного регулирования направления и пределов этого процесса и взаимодействий субъектов этого процесса между собой.

Именно федеральный закон определяет основную компетенцию представительного органа и местной администрации муниципального образования и их взаимодействия в программно-целевом процессе.

Федеральный закон №131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения всех видов

муниципальных образований отнес принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (пп. 6, п.4, ст. 17). Принятие планов и программ развития муниципальных образований и утверждение отчетов об их исполнении является исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования (пп. 4, п. 10, ст. 35).

Бюджетный кодекс РФ²¹ (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ в редакции от 24.11.2008) вводит обязательность ежегодной разработки местной администрацией прогноза социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год и плановый период (ст. 173), среднесрочного финансового плана муниципального образования (ст. 174), необходимые для составления проекта бюджета муниципального образования, а также возможность разработки долгосрочных целевых программ муниципального образования (ст. 179), а также ведомственных целевых программ (ст. 179-3).

Долгосрочные целевые программы, в соответствии с буквой Бюджетного кодекса РФ, выглядят как основа программно-целевой деятельности муниципального образования. Они реализуются за счет средств местного бюджета и утверждаются местной администрацией. Местная администрация определяет также сроки реализации долгосрочных целевых программ, устанавливает порядок принятия решений о разработке программ, их формировании и реализации, порядок проведения ежегодной оценки эффективности ее реализации и критерии этой оценки.

По результатам оценки эффективности реализации долгосрочной целевой программы местной администрацией может быть принято решение о сокращении, начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации. И ни слова о возможной корректировке самой программы, соотнесения целей программы и полученных результатов.

²¹ Собрание законодательства РФ. – 1998. - №31. – Ст. 3823.

Неясно, как соотносятся долгосрочные целевые программы (а также ведомственные целевые программы) с планами и программами комплексного социально-экономического развития муниципального образования (п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ), и как соотносятся полномочия местной администрации по принятию, оценке и изменению (отмене) долгосрочных целевых программ, установленные Бюджетным кодексом РФ, с исключительными полномочиями представительного органа муниципального образования по принятию планов и программ развития муниципального образования, утверждению отчетов об их исполнении, установленные Федеральным законом №131-ФЗ (п. 4 ч. 10 ст. 35).

Чтобы преодолеть очевидные коллизии федеральных законов в установлении субъектов программно-целевого управления муниципальным образованием и их компетенций, требуется предположить, что долгосрочные целевые программы (подпрограммы), как и другие целевые программы муниципального образования, являются составными частями программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования, которая, собственно, и нормативирует в себе главную цель муниципального образования и направлена на ее достижение.

В то же время, как показано выше, федеральный закон не устанавливает основные процедуры программно-целевого процесса в муниципальном образовании и соответствующие им компетенции субъектов местного самоуправления или устанавливает их неполно и, как представляется, неоптимально. Действительно, если рассматривать программно-целевой процесс в последовательности: потребность – цель – функционирование исполнительной системы – результат – оценка результата (сопоставление полученного результата с намеченной целью) – коррекция цели и/или алгоритма ее достижения, то представляется правильным установить основные нормативные параметры этих процессов (выявление и нормативизация потребности, формирование цели, основные компетенции субъектов местного самоуправления, оценка результата, коррекция программ и/или целей) в

логической взаимоувязанности и единстве в федеральном законе и/или законе субъекта Федерации, а также в уставе муниципального образования.

Следует обратить внимание на то, что компетенция исполнительно-распорядительных органов – достижение нормативно сформулированной цели, изыскание необходимых и достаточных средств для ее достижения в данных условиях, а компетенция представительного органа муниципального образования – выявление потребности, формулирование и нормативизация целей, оценка полученного результата, коррекция программы и/или цели. Смещение компетенций субъектов местного самоуправления в программно-целевом процессе может иметь следствием неоптимальность самого процесса.

Целый ряд федеральных отраслевых законов устанавливает необходимость программно-целевого регулирования деятельности по реализации своих вопросов.

Наличие муниципальных программ развития физической культуры и спорта, в соответствии с которыми органы местного самоуправления создают условия для занятия физической культурой граждан по месту жительства и в местах массового отдыха, предполагает Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 29.04.1999 г. №80-ФЗ²² (в редакции от 30.06. 2007 г.).

Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30.12.2004 года №210-ФЗ²³ (в редакции от 18.10.2007 г.) предполагает разработку органами местного самоуправления в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и инвестиционной программы организации коммунального комплекса. Обе программы утверждаются представительным органом муниципального образования и должны являться составной частью программы

²² Собрание законодательства РФ. – 1999. - №18. – Ст. 2206.

²³ Собрание законодательства РФ. – 2005. - №1 (часть 1). – ст. 36.

комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2.03.2007 года №25-ФЗ²⁴ (в редакции от 25.11. 2008) предполагает наличие муниципальных и региональных программ развития муниципальной службы.

Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 года №185-ФЗ²⁵ (в редакции от 01.12.2008 г.) предполагает наличие муниципальной адресной программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов как составной части соответствующей программы субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24.07.2007 года №209-ФЗ²⁶ (в редакции от 22.07.2008 г.) предполагает наличие муниципальной программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства, которая определяется как нормативный правовой акт органа местного самоуправления, в котором определяются перечни мероприятий, направленные на достижение целей в области развития малого и среднего предпринимательства, и осуществляемых в муниципальных образованиях с указанием объема и источника их финансирования, результативности деятельности органов местного самоуправления, ответственных за реализацию указанных мероприятий (п. 4 ст. 3).

Все перечисленные отраслевые муниципальные программы, как и другие возможные муниципальные программы, являются, очевидно, составной и неотъемлемой частью программы комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципального образования. Они составляют нормативное содержание процесса программно-целевого самоуправления муниципального образования для достижения его главной цели, целей и задач, направленных на ее достижение.

²⁴ Собрание законодательства РФ. – 2007. – №10. – Ст.1152.

²⁵ Собрание законодательства РФ. – 2007. – №30. – Ст. 3799.

²⁶ Собрание законодательства РФ. – 2007. – №31. – Ст. 4006.

В то же время, отдельные отраслевые программы муниципального образования являются в соответствии с законом составной частью региональных и федеральных программ (те же программы развития муниципальной службы, программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, программы по развитию субъектов малого и среднего предпринимательства и пр.); таким образом, субъект Российской Федерации и Российская Федерация задают параметры функциональной цели муниципальных образований.

Как справедливо указывают Л.Ю. Падилья Сароса и Р.А. Попов²⁷ назрела задача упорядочения всего комплекса планировочных практик на различных уровнях публичной власти с целью поиска оптимального распределения полномочий между субъектами планирования развития как по вертикали, так и по горизонтали.

Особенностью планирования на местном уровне, отмечают Л.Ю. Падилья Сароса и Р.А. Попов, является относительная автономность муниципального образования в принятии плановых документов. Авторами выделяются следующие основные направления (виды) планирования в муниципальном образовании:

- социально-экономическое планирование;
- территориальное планирование;
- бюджетное планирование;
- планирование систем коммунальной инфраструктуры.

Главная цель муниципального образования и общая цель территориального публичного коллектива, как ее составная часть, определяются как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и нормативно представляются как основной документ (акт) социально-экономического планирования (программа комплексного социально-

²⁷ Падилья Сароса Л.Ю., Попов Р.А. Подходы к координации видов планирования и механизмов взаимодействия систем планирования на муниципальном, региональном и федеральном уровнях // Сборник научных статей и материалов участников V Международной научно-практической конференции. Проблемы устойчивого развития городов. Научное издание. /Отв. ред. К.В. Криничанский. – Миасс: ООО Агентство «ТЭРРА»; Геотур. Т. 1. – 2008. – С. 31-36.

экономического развития муниципального образования или ее стратегическая часть). Акт социально-экономического планирования может лежать в основе технического задания на разработку (корректировку) схемы территориального планирования, генерального плана муниципального образования. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования может определять, в частности, задачи, которые, в свою очередь, являются для территориального планирования его целями. Например:

- объемы жилищного, дачного строительства;
- объемы роста промышленного, сельскохозяйственного производства;
- строительство конкретных объектов муниципального значения;
- задачи развития туризма и т.п.

Исходя из указанных задач, документ территориального планирования, помимо целей, определяет также средства достижения этих целей, условия и методы использования средств, как-то:

- конкретные территории, на которых планируется осуществлять строительство объектов различного назначения;
- перспективные границы муниципального образования и т.п.

Схема территориального планирования (генеральный план) определяет также:

- потребности в развитии системы коммунальной инфраструктуры;
- места размещения объектов, для которых требуется развитие коммунальной инфраструктуры;
- места размещения конкретных объектов коммунальной инфраструктуры.

Стратегия социально-экономического развития муниципальных образований служит основой для формирования документов (актов) социально-экономического и бюджетного планирования. С помощью бюджетного планирования определяются доходы местного бюджета и объемы расходных обязательств, необходимых для реализации целей социально-экономического развития. В то же время действующие документы бюджетного планирования устанавливают с государственного уровня финансовые ограничения (в виде

лимитов бюджетных средств) по ведомственным направлениям расходов (сопродуцирование государства по формированию средств для достижения целей).

Цели развития муниципального образования и цели развития субъекта Российской Федерации взаимосвязаны как подцель (задача) и цель; эта задача в древе целей субъекта Российской Федерации есть функциональная цель муниципального образования; именно при определении задачи для муниципального образования по реализации целей субъекта Федерации определяются пределы значений параметров, да и сами параметры функциональной цели муниципального образования.

Взаимосвязь целей и задач этих двух публично-правовых образований определяется в процессе нормативного планирования развития муниципальных образований и субъекта Федерации в целом.

Документы (акты) стратегического планирования (стратегии, целевые программы, инвестиционные проекты) позволяют органам местного самоуправления обосновывать и формировать заявки на получение субсидий из регионального бюджета в порядке, предусмотренном в аналогичных целевых программах субъекта Федерации. Согласованные с субъектом Российской Федерации общие приоритеты (цели и задачи) планируемого периода муниципального образования могут служить основанием для разработки и реализации с соблюдением норм Бюджетного кодекса РФ программ и проектов развития муниципального образования на условиях софинансирования из бюджета субъекта Федерации. Порядок согласования целей и задач устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

По общему правилу, стратегии, программы, инвестиционные проекты, планируемые к реализации органами местного самоуправления муниципального образования с привлечением средств из бюджетов других уровней должны согласовывать соответствующие документы социально-экономического планирования с тем публично-правовым образованием, из бюджета которого муниципалитет претендует получить средства. Иными

словами, как принцип, именно в той части, в которой заявленная муниципалитетом и согласованная с публично-правовым образованием более высокого уровня - метасистемой (субъектом Российской Федерации или Российской Федерации в целом) цель является частью «древа целеустремления» этой метасистемы, он может и должен получить от нее необходимые и достаточные средства на реализацию установленной цели. Уклонение метасистемы от выделения указанных средств ставит под угрозу реализацию ею своей главной цели.

Прямое административное (властное) вмешательство «властных центров» «публично-правовых метасистем» в деятельность муниципальных образований допустимо только в той части этой деятельности, которая относится к реализации муниципальным образованием своей функциональной цели.

Нормативно функциональная цель вполне может быть четко определена. Прежде всего, ее составляет целевая деятельность по исполнению муниципальным образованием переданных государственных полномочий. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления и федеральными законами, иной деятельности муниципальных образований, по поводу которой государство могло бы осуществлять прямой административный контроль, не имеется.

Однако объективная функциональная цель муниципальных образований содержательно может определяться и шире. К ней может быть отнесено содействие государству в реализации его конституционных полномочий в части, касающейся обеспечения жизнедеятельности населения, его безопасности и безопасности среды его обитания непосредственно на территории его постоянного проживания. Если таково объективно содержание функциональной цели муниципальных образований, следовательно, государство, в свою очередь, объективно должно обеспечивать благосостояние (развитие) муниципальных образований, поскольку, опять-таки в соответствии с принципом Д.М. Мехонцевой, реализация главной цели любой системы (в данном случае – Российской Федерации и субъекта Российской Федерации)

зависит от обеспечения качества выполняемых по отношению к ней функций всеми ее подсистемами (в данном случае – муниципальными образованиями) и одновременно – от обеспечения системой благосостояния (развития) последних при минимальных затратах информации, энергии, времени.

В случае нормативизации описанной выше объективной функциональной цели муниципальных образований будет юридически и содержательно оправдано федеральное и региональное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления муниципальных образований, в случаях, когда они не справляются не только с исполнением переданных государственных полномочий (временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований федеральными и региональными органами государственной власти в случаях, установленных Федеральным законом №131-ФЗ (ст. 75), отстранение главы местной администрации от должности за ненадлежащее исполнение переданных государственных полномочий – п. 11 ст. 37 и т.п.), но и если в результате их действий (бездействий) возникла угроза жизни и здоровью населения, проживающего на территории данного муниципального образования.

Данное властное вмешательство государства в деятельность муниципального образования должно быть направлено исключительно на исправление дефектов программно-целевого управления деятельностью по реализации функциональной цели, в том числе широко понимаемой, и носить ограниченный во времени характер.

Для, скажем так, перевода самоуправления в управление, то есть для перевода самоуправляемой публично-правовой системы в управляемую подсистему включающей публично-правовой системы, необходимо и достаточно заменить главную цель публично-правового образования ее функциональной целью как подсистемы включающей публично-правовой метасистемы. Для чего органам государственной власти необходимо и достаточно:

- исчерпывающим образом задавать все параметры целевой деятельности публично-правового образования;

- не учитывать общие цели территориального коллектива данного публично-правового образования при формировании параметров целевой деятельности публично-правового образования или учитывать по «остаточному принципу»;

- в полном объеме взять на себя обеспечение устойчиво-упорядоченной целостности публично-правового образования (должно закладываться метасистемой в параметры целевой деятельности публично-правового образования и, соответственно, обеспечиваться целевыми ресурсами);

- метасистема берет на себя все обязательства по обеспечению публично-правового образования средствами для реализации заданных ею параметров функциональной цели;

- метасистема фиксирует достигнутые результаты, сопоставляет их с поставленными целями и задачами, корректирует цели и задачи, запускает новый целевой деятельностный цикл.

Исходя из приведенного анализа, трудно себе представить, что публично-правовая метасистема может в течение достаточно длительного времени обеспечить «чистое» управление включенной публично-правовой системой. Да в этом и нет никакого смысла. Самоуправление является, как показано выше, объективно единственным способом функционирования устойчиво-упорядоченных муниципально-правовых систем. Это, конечно же, не исключает управления со стороны государства деятельностью муниципального образования по реализации параметров функциональной цели, в том числе понимаемой в широком смысле. Исходя из представлений общей теории систем, можно выдвинуть гипотезу о том, что соотношение параметров главной и функциональной целей муниципального образования, дабы ему сохраняться целостной устойчиво-упорядоченной самоуправляющейся системой, должно составлять пропорцию «золотого сечения» (приблизительно 62:38). Однако эта гипотеза нуждается в опытной проверке.

Митин А.Н. – глава муниципального образования Чернореченский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области, Президент Ассоциации сельских поселений Российской Федерации

Выступление на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года

Уважаемый президиум!

Уважаемые коллеги!

Я не буду повторяться о том, что для сельских поселений существует сегодня кадровая проблема, проблемы финансовые и правовые.

Хотел бы остановиться на другом вопросе, решение которого могло бы существенно увеличить бюджетную составляющую сельских поселений. Возможно социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях кризиса, и самое главное, не требующее дополнительных затрат в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, дотаций, хотя и это не помешало бы.

В России свыше 19 тысяч сельских поселений и практически в каждом имеются общераспространенные полезные ископаемые: глина, песок, гравий, известняк, щебень, камень. Только вот для сельских поселений добыча этих полезных ископаемых для собственных нужд запрещена под угрозой возбуждения уголовного дела за превышение должностных полномочий. Это абсурд.

Сегодня невозможно получить лицензию на добычу песчано-гравийной смеси, потому что порядок получения согласно ст. 18 ФЗ "О недрах" определяет субъект РФ. Для муниципального унитарного предприятия "Черноречьестройматериалы" Чернореченского сельсовета я оформляю разрешение на добычу песчано-гравийной смеси уже два года и конца не видно, в то время как отдельные частные компании умудряются быстро получить разрешение на геологоразведку с отбором технической пробы и торгуют песчано-гравийной смесью. При этом доходы от такой деятельности в

бюджеты всех уровней не поступают, поскольку у них отсутствуют лицензии на добычу полезных ископаемых.

На примере своего муниципалитета могу сказать, что имея возможность добычи общераспространенных полезных ископаемых, бюджет сельсовета мог бы дополнительно получать от 7 до 12 млн. рублей в год на протяжении 25-30 лет. Запасы песка и гравия, составляют десятки млн. кубических метров.

В связи с этим прошу рассмотреть вопрос внесения поправки в ст. 18 ФЗ "О недрах" установив единый порядок предоставления недр для разработки полезных ископаемых для всех субъектов РФ, причем для муниципалитетов упрощенную систему согласования оформления документов на добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд.

Прошу рассмотреть вопрос внесения поправки в ст.19 ФЗ "О недрах", позволяющую муниципалитетам на правах землевладельцев вести добычу общераспространенных полезных ископаемых на глубину до 5 метров, не числящихся на государственном балансе.

Внесение поправок в вышеназванные статьи позволит муниципалитетам существенно пополнить местный бюджет, обеспечит прозрачность и исключит возможную коррупцию.

Чтобы не быть голословным, прошу на базе нашего муниципалитета открыть пилотную площадку, провести мониторинг данного вопроса и убедиться в положительном эффекте реализации права на добычу общераспространенных полезных ископаемых органом местного самоуправления. Эффект даже в условиях кризиса будет грандиозным. По результатам мониторинга организовать и провести в Оренбургской области форум по вопросу устойчивого развития сельских муниципальных образований в условиях кризиса.

Убедительно прошу рассмотреть данный вопрос, поддержать инициативу создания пилотной площадки в границах муниципального образования Чернореченский сельсовет Оренбургского района Оренбургской области по данному вопросу и убедиться в правильном направлении возможного

устойчивого развития муниципалитета за счет повышения доходной части бюджета от добычи и реализации общераспространенных полезных ископаемых. Реализация данного проекта не требует затрат федерального и регионального бюджетов. Положительный эффект – дополнительные рабочие места, улучшение экологии, дополнительные финансовые средства в бюджеты всех уровней, что не мало важно в условиях кризиса.

Спасибо за внимание.

Шереметьева Э.М. – глава Угличского муниципального района, вице-президент Ассоциации малых и средних городов России Президент Ассоциации малых туристических городов, представитель Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, член Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Госдумы ФС РФ.

«Комплексное устойчивое развитие муниципального образования»

По материалам выступления на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года

Выступая после министра регионального развития Виктора Басаргина, который заявил, что акцент в работе Минрегиона нужно перевести на муниципальные образования, я оттолкнулась от его доклада и остановилась на ситуации в малых городах.

<p>Коротко об Угличе. Угличский район - 50 тысяч жителей. Бюджет расходов – 1 млрд. 353 млн. Бюджетная обеспеченность на одного человека в 2008 году - 26 тыс. руб., с ростом к уровню 2007 года на 37%.</p>

2008 год был богат на политические события. В марте состоялись выборы Президента Российской Федерации, одновременно в Угличе проходили выборы Главы района. В октябре прошли выборы депутатов представительного органа. Был отмечен рост влияния партии «Единая Россия». Все кандидаты (20 человек), выдвинутые партией, стали депутатами Думы района.

Главным событием года для Углича стал визит Главы государства: Дмитрий Медведев провёл совещание по развитию туризма в городах Золотого кольца России.

Малым городам, которые еще не успели встать на ноги, гораздо тяжелее переживать кризис, чем большим. Как не запустить ситуацию в кризисное время? Отвечаю: нужно грамотно выстраивать перспективу и грамотно управлять территорией с точки зрения современного менеджмента. А он начинается с законодательной базы.

**Итоги совершенствования законодательных основ
деятельности муниципальных образований
и местных сообществ в 2008 году.**

Как бы мы ни критиковали Законы № 131 и № 185, можно с уверенностью сказать: они достаточно быстро продвинули нас вперед, выстраивая новую государственную модель на местах.

Закон №131 способствовал повышению гражданской активности населения и формированию институтов гражданского общества. Общественные палаты, координационные советы малого и среднего бизнеса, ассоциации промышленников, советы АПК, рост влияния партий на местах – все это имеет место практически в каждом городе и районе. В Угличе, помимо всего этого, для эффективного мониторинга реформы ЖКХ с 2008 года активно реализуется проект «Народная экспертиза». Непосредственную работу ведут 336 угличан, получивших статус народных экспертов. Они взяли под контроль все управляющие компании ЖКХ, тарифы и другие острые вопросы. Программа пробудила поистине народную инициативу. Дело хлопотное, но очень эффективное!

131-й Закон - сильный закон, мощный закон. Он был нужен, он назрел, его все ждали. Надо было разделить между уровнями власти ответственность, полномочия и финансы. Закон позволяет ряд конфигураций, например, переход к городскому округу через референдум или введение фигуры сити-

менеджера. Но слабое место Закона №131 – территориальное устройство. Хотели достичь единообразия по всей России, а жизнь показала, что нельзя унифицировать огромную страну. Видится потсфактум, спустя 5 лет, что в Законе можно было прописать только модели самоуправления и предложить их субъектам на выбор. Хотя, честно сказать, у субъектов была эта возможность и в рамках существующей редакции – если хорошо подумать, а не делать всё по шаблону. В результате открытые и латентные войны двух уровней муниципальной власти – районов и городских поселений – имеют место по всей стране. Я согласна с мнением Давыдова (последний журнал «Управа») о том, что в местах компактного проживания надо упразднить районы и перейти на городские округа, а в таких областях, где большие расстояния между населенными пунктами, оставить двухуровневую систему.

Закон № 185 муниципальное сообщество восприняло как подарок. Он заставил круто развернуться в сторону рынка услуг ЖКХ. Комплексный капитальный ремонт жилых домов с участием только 5% средств самих жильцов позволил изменить атмосферу безнадеги на свет в конце туннеля. В Угличе 600 многоквартирных домов, и только за 2008 год капитально отремонтировано 50 из них. Причем, подписи о приемке домов у нас теперь ставят старшие по домам и народные эксперты.

О целевой программе ликвидации ветхого и аварийного жилья мы могли только мечтать. По этой программе в 2008 году введен в эксплуатацию 54-квартирный жилой дом и началось строительство двух 70-квартирных домов. В этом году планируем расселить 27 аварийных домов, финансирование составит 200 млн. рублей. Если будут сохранены взятые темпы, мы ликвидируем весь ветхий фонд в Угличе к 2012 году. Однако меня беспокоит, что эта программа прописана до 2012 года. Просьба к Минрегиону – приложить все усилия к тому, чтобы эта программа действовала и дальше.

Таким образом, законы, нормативные акты с соответствующим финансированием, которых муниципалы с нетерпением ждали от федеральной власти, начали работать. Данное очень отрадно.

**Основные вопросы
комплексного устойчивого развития
муниципальных образований.**

Но этого недостаточно для развития. Любая территория развивается только при наличии инвестиций. И государственно-частное партнерство играет здесь ключевую роль. Говоря о государственных инвестициях, нельзя не отметить берегоукрепление Волги и реконструкцию набережной – 150 млн. руб.; строительство федеральной трассы Москва-Череповец; газификацию города и села; открытие в 2007 году гостиницы «Москва» (Правительство Москвы).

В Углич пришли и частные инвесторы, в том числе иностранные. В прошедшем году реализован главный инвестиционный проект на сумму 35 млн. евро – завод кабельной продукции транснациональной компании «Нексанс». В центральной части города выросло красивое здание гостиничного комплекса «Волжская Ривьера» – проект ООО «Амелин» (инвестиционные средства Газпромбанка).

В 2008 году в Угличе продолжили работу лидеры российской экономики – Москва, Газпром, Интеррос, РАО ЕЭС, Росатом и иностранные инвесторы. В течение 2008 года получили старт или дальнейшее развитие еще 6 крупных коммерческих проектов с общим объемом инвестиций около 5 млрд. рублей.

среди них:

1. Производство электротехнической продукции - Тайко Электроникс
2. Логистический центр - ООО «НПК «Сим-Росс»
3. Замена гидроагрегатов Угличской ГЭС - ОАО «ГидроОГК»
4. Организация производства пиломатериалов - ЗАО «Угличский лесопильный завод»
5. Производство плит для каркасного домостроения - ООО «Угличский комбинат ОСП».

Чем объяснить то, что в Углич пришли такие серьезные российские и иностранные инвесторы? Ответ один: благоприятный инвестиционный климат, над созданием которого мы трудились много лет и работаем постоянно: уважительное отношение к инвесторам, заинтересованное сопровождение инвестиционных проектов и прозрачность во всем (в том числе, в работе с имуществом и землёй). С 2000 года мы планомерно выстраиваем деловые и дружеские отношения с федеральными СМИ. Эта политика привела к созданию имиджа Углича как города, благоприятного для инвестиций. Если есть комфорт в триумвирате – власть, местное сообщество, инвесторы – успех обеспечен. А основа – бренд территории. В Угличе это историческая «упаковка» - летняя резиденция Рюриковичей и родовое гнездо Романовых. Мы уже готовимся к 400-летию династии Романовых, которое состоится в 2013 году.

При этом существуют на уровне методологии проблемы статистического учета инвестиций, причем они более касаются муниципальной статистики. Если государственная статистика связана исключительно с административным делением России, то объект муниципальной статистики определен не только территориальными, но и хозяйственными границами. Статистическая информация по месту нахождения обособленных подразделений предприятиями и организациями не предоставляется, что приводит к

отсутствию у органов местного самоуправления полных и достоверных знаний по экономике территории.

Благодаря многолетней работе с инвесторами район располагает высоким налоговым потенциалом – всего 2,1 млрд. рублей, более половины – деньги инвесторов. Нельзя не отметить, что отчисления от этих средств в федеральный и областной бюджеты составили 1 млрд. 241 млн. руб., из которых лишь 533 млн.руб. вернулось в бюджет района в виде дотаций и субсидий. Налицо финансовая самодостаточность района.

Сумма доходов, поступившая в консолидированный бюджет района за 2008 год, составила 1 млрд. 353 млн. руб. На протяжении 2006-2008 годов у нас стабильный рост доходов бюджета. Основным налоговым источником бюджета 2008 года явился налог на доходы физических лиц, его удельный вес в налоговых доходах местного бюджета – 83%. НДФЛ вырос в 5,7 раза в сравнении с предыдущим годом. Стабильный рост доходов позволил иметь бюджетную обеспеченность в 2008 году- 26 тыс. руб. на 1 жителя с ростом к уровню 2007 года на 37%. Это самая высокая бюджетная обеспеченность в Ярославской области.

Во время кризиса много говорится о моногородах, градообразующих предприятиях. Углич в советское время был городом при часовом заводе «Чайка», где работало 12 тысяч человек. Распад предприятия на дочки-внучки через ваучерную приватизацию мы переживали с 1997 года более семи лет. Сейчас на месте этого завода работает более десяти производств - от ювелирных часов до холодильников и строительного оборудования - диверсификация налицо. Сказать, что было трудно, - это ничего не сказать. И тогда мы решили занять людей в туристической отрасли. Открылось 8 турфирм, множество частных музеев, возродились народные промыслы: скань, финифть, вышивка, резьба по дереву, ковка и т.д. Сейчас для многих угличан туризм стал доходной статьей. Многие просто живут за счет туризма: работая

в туристический сезон на туртропе (500 мест), безбедно живут на эти деньги весь год. В эту категорию людей входят не только сотрудники государственных и частных музеев, продавцы на тропе туристов или служащие гостиниц, кафе и магазинов, но и художники, прикладники, даже музыканты. Вот вам и малый бизнес.

Администрация Угличского муниципального района делает ставку на развитие туризма, видя в нем фактор, способный решить не только многие социально-экономические проблемы, но и обеспечить определенное положение Углича в ряду наиболее привлекательных для туристов городов Золотого кольца России. В результате доля услуг туристской сферы в общем объеме предоставленных услуг Угличского муниципального района - 36 %. Общий туристический поток в город в 2007 году составил около 230 тыс. человек, в том числе - около 200 тыс. экскурсантов и около 30 тыс. туристов (при этом около 50 % потока состоит из иностранных экскурсантов, прибывающих в Углич по Волге на теплоходах). Общий туристический поток в 2008 году составил 250 тыс. чел., рост к предыдущему году – 12%.

На данный момент в районе действуют 5 гостиниц, 1 санаторий, 3 гостевых дома и 2 базы отдыха, совокупный номерной фонд которых составляет 639 мест. С каждым годом город усиливает свои позиции на рынке туристических услуг. Основой этого является грамотная инвестиционная политика в районе.

Туризм для Углича давно стал не просто бизнесом. Это сохранение культурного наследия, умножение любви к малой родине, консолидация местного сообщества. Естественно, что именно Углич предложил малым городам объединиться для решения общих проблем. В 2007 году мы создали Ассоциацию малых туристических городов, которую я возглавила. В нее вошли наиболее «продвинутые» в сфере туризма города: Углич, Суздаль, Дмитров, Елабуга, Мышкин, оформляют свое участие Тобольск, Валдай, Плёс и другие. Основная задача Ассоциации - создание федеральной программы «Туризм как один из путей возрождения российской провинции». Мы, лидеры

провинциального туризма, предложили президенту РФ рассмотреть данную инициативу на федеральном уровне. Я передала Дмитрию Медведеву письменное обращение членов Ассоциации туристических городов с той же инициативой. И уже в декабре 2008 года 131-ФЗ дополнен полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов по созданию условий для развития туризма. Это признание федеральной властью практических успехов малых городов в развитии данной отрасли.

Сейчас всем понятно: чтобы качественно решать вопросы качества жизни людей – нужно качественное управление территорией.

Очень своевременный 601-й Указ Президента РФ. В настоящее время работа по комплексной, с единым подходом, формализованной количественной оценке результатов деятельности органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию муниципальных образований Ярославской области осуществляется в рамках Указа Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и принятых в его развитие постановлений Правительства РФ и правовых актов Ярославской области. Сейчас мы готовим данные за 2008 год и до 1 мая направим их в Правительство Ярославской области.

Такая система оценки в нашей стране вводится впервые, и, как у всякой новации, возникают проблемы внедрения. Поскольку она основана на исследовании данных государственной статистики, то все проблемы системы и методологии государственного статистического наблюдения будут отражаться и на оценке эффективности. Что я имею в виду? Скажем, инвестиции. Если вложение средств в строительство гостиницы, осуществляет московская компания, зарегистрированная, соответственно в Москве, то сведения по объемам инвестиций будут учитываться в Москве. В оценку наших действий по привлечению (объему) вложенных инвестиций эти инвестиции не войдут. А

гостиница строится в Угличе. И это не единственная проблема, некоторые показатели статистикой вообще не исследуются.

Главным критерием эффективности работы любой власти является уровень благосостояния и качество жизни населения.

Эффект управления начинается с грамотности. Чтобы развиваться, надо понимать, куда идем. Для этого, конечно, нужна серьезная программа стратегического развития территории. Для Угличского района она была разработана совместно со специалистами Администрации УМР и Ярославской торгово-промышленной палаты. Первая стратегия развития Угличского муниципального округа была разработана в 2000 году с участием Института экономики города (г. Москва). Следует отметить, что стратегия 2000 года была одной из первых стратегий на уровне муниципального образования не только в Ярославской области, но и в России.

Стратегические приоритеты развития Угличского муниципального района определены Стратегией социально-экономического развития Угличского муниципального района до 2025 года:

- 1. Сохранение и развитие человеческого потенциала**
- 2. Строительство жилья и модификация ЖКХ**
- 3. Развитие малого предпринимательства**
- 4. Развитие АПК**
- 5. Развитие промышленности**
- 6. Развитие туризма**

Основная цель, сформулированная в Стратегии социально-экономического развития Угличского муниципального района, – обеспечение высокого и устойчивого качества жизни нынешних и будущих поколений жителей района. Для реализации намеченных планов недостаточно

разработанных стратегий и развития местной власти. Необходимо сделать так, чтобы каждый житель района понимал: будущее в большей степени зависит именно от него. Ответственность за себя и за общество – сквозная тема всех реформ.

Подводя итоги сказанному, отмечу: тональность моего выступления на Совете в Госдуме, как и тональность данной статьи, получилась оптимистичной. Потому что я глубоко уверена: особенно в кризисное время всю работу надо строить на позитиве.

Сегодня, в ситуации финансово-экономического кризиса, особенно важно просчитать перспективу. Чтобы малые города и сельские территории развивались, качество управления становится ключевым фактором развития территории.

Шорохов В.В. – заместитель главы администрации г. Пущино Московской области, к.ф.-м.н.

«Наукоград - констатация факта или ресурс?»

В сообщении рассматривается проблематика, связанная с использованием (и неиспользованием) инновационного потенциала наукоградов - в интересах социально-экономического развития Российской Федерации.

В России существует не менее 70-ти административно - территориальных образований с высоким научно-техническим потенциалом. Каждое из них является колоссальным ресурсом развития для страны. И в лучшие времена, а особенно в условиях возникшего финансово-экономического кризиса, эти территории концентрации интеллекта были и продолжают оставаться реальными, уже существующими «точками роста», своеобразными катализаторами экономического развития России. Пока, к сожалению только потенциально. Декларации о «превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности» не подкреплены практическими шагами. Даже в отношении муниципальных образований имеющих официальный статус наукограда Российской Федерации отсутствует какая-либо определенная содержательная государственная политика. Дальше констатации факта, что данное муниципальное образование соответствует неким формальным критериям государство не пошло. Главная проблема – невостребованность научно-технического, инновационного и образовательного потенциала наукоградов. Как одно из частных следствий этого - неразвитость нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность наукоградов. При этом через несколько лет сама тема использования ресурса наукоградов отпадет в связи с объективно происходящей деградацией их научно-технического потенциала.

В последние несколько лет экономистами и представителями органов Государственной власти, в том числе и в официальных документах, стали часто

использоваться такие понятия как «инновации», «инновационный потенциал», «инновационный тип экономического развития», «экономика знаний» и т.п. В связи с мировым финансово-экономическим кризисом эта терминология используется на порядок чаще и приобрела окраску клише.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р – документ, безусловно, глубокий и всеобъемлющий – слова однокоренные слову «инновация» использует 130 раз, что, безусловно, дает повод для сдержанного оптимизма. Что дальше? Концептуальные позиции определены - кто, как и на какой нормативно-правовой базе будет их реализовывать?

Есть, по крайней мере, несколько совершенно очевидных позиций, решения по которым необходимо принять в ближайшее время. Это то минимальное, что не решит проблему востребованности ресурса наукоградов в целом, но, по крайней мере, вернет нас к позициям 1999 года, т.е. к исходному варианту Закона о статусе наукограда Российской Федерации редуцированному до степени регламента поправками 2004 года. Плюс некоторые дополнительные «штрихи» в части порядка финансирования и дополнительных полномочий наукоградов:

1. Срок, на который присваивается статус не должен быть менее 15 лет.
2. Программа социально-экономического развития городского округа как наукограда Российской Федерации должна утверждаться Правительством РФ и иметь обязательный характер для всех участников правоотношений, возникающих в связи с присвоением статуса: органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, входящие в состав научно-производственного комплекса.
3. Представляется целесообразным внести изменения в методику расчета субвенций на финансирование дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации по развитию и поддержке социальной, инженерной и

инновационной инфраструктуры, исходя из показателей, учитывающих, в том числе научно-технический и инновационный потенциал наукоградов РФ, программы и планы их перспективного развития.

4. Должен быть наконец-то принят специальный закон «Об особенностях осуществления местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации». Проект такого закона разработан и находится в Комитете по вопросам местного самоуправления ГД РФ.

5. Следует самым серьёзным образом провести обсуждение проекта документа, разработанного Союзом развития наукоградов России, который называется «Основные положения Концепции государственной политики развития наукоградов Российской Федерации на период 2009 – 2015 годы». Этот документ находится в настоящее время в стадии окончательной доработки и содержит в себе подробный анализ всей проблематики, связанной с наукоградовским движением. На основе анализа сформулированы предложения по конкретному объёму и содержанию необходимых мер, которые позволят создать основу не только для развития самих наукоградов, но и сделают их полезными стране в целом.

В частности, в этом документе (проекте) есть разделы:

- «Основные цели и задачи государственной политики в отношении наукоградов на период 2009 – 2015 годов»;
- «Изменение принципов и форм поддержки развития наукоградов Российской Федерации и территорий с высоким научно-техническим потенциалом»;
- «Основные направления совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность наукоградов».

Поскольку тема последнего раздела фактически является предметом настоящего сообщения, полагаю возможным с разрешения разработчиков, привести его в целом.

Особенности правового регулирования статуса наукограда Российской Федерации являются следствием специфики субъектов, участвующих в

отношениях, возникающих при организации жизнедеятельности наукоградов Российской Федерации. В этих отношениях участвуют и органы государственной власти Российской Федерации, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления, и организации, входящие в состав научно-производственного комплекса. Правовой статус всех участников данных правоотношений различен, поэтому правовая регламентация возникающих отношений не может осуществляться одним законом или правовым актом. Для должного правового регулирования необходим комплекс правовых актов, способных обеспечить эффективность существующих норм на всех уровнях государственной и местной власти.

По мнению органов местного самоуправления муниципальных образований, имеющих статус «наукоград Российской Федерации» необходимо ускорить внесение изменений в действующее законодательство по следующим направлениям:

- в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внести изменения в федеральное законодательство в части уточнения особенностей организации местного самоуправления в наукоградах и расширения полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для развития инновационной деятельности;

- внести изменения в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» в части

- установления взаимодействия и координации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления наукоградов научного и бизнес сообщества по перспективному развитию наукоградов через механизм трехсторонних соглашений и наблюдательных советов,

- увеличения срока присвоения (действия) статуса наукограда РФ,

- введения процедур продления (сохранения) статуса после окончания предыдущего срока присвоения (действия);

- внести изменения в методику расчета размеров субсидий исходя из показателей, учитывающих, в том числе, научно-технический и инновационный потенциал наукоградов РФ, программы и планы их перспективного развития;

- разработать внутренние инструкции, утвержденные совместным приказом курирующих министерств, по реализации постановлений Правительства РФ, регулирующих вопросы наукоградов;

- рассмотреть вопрос о создании на территориях наукоградов Российской Федерации особых экономических зон технико-внедренческого типа;

- обеспечить мониторинг состояния научно-производственного, образовательного и инновационного потенциала наукоградов РФ через систему государственного статистического учета;

- органам государственной власти субъектов РФ обеспечить правовое регулирование статуса наукограда Российской Федерации, как это предусмотрено статьей 2 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации»;

- провести анализ инновационного потенциала наукоградов и территорий научно-технического и инновационного развития и ранжировать их по срокам и формам государственной поддержки.

Следует особо отметить необходимость исполнения статьи 81 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии, с которой особенности организации местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом.

Расширение перечня вопросов местного значения наукоградов должно идти в первую очередь по следующим направлениям:

- 1) создания условий способствующих научно-производственному комплексу наукограда осуществлять деятельность в соответствии с задачами, определенными Правительством Российской Федерации при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда;

2) создания условий для развития инновационного предпринимательства и инновационной инфраструктуры наукограда;

3) создание условий для развития и размещения на территории наукограда новых высокотехнологичных производств;

4) создания условий для активизации участия молодежи в исследовательской и изобретательской деятельности;

5) создания условий для кадрового обеспечения научно-производственного комплекса наукограда;

6) организации взаимодействия учреждений общего образования и научно-производственного комплекса наукограда, и реализация мероприятий для обеспечения процесса непрерывного образования на территории наукограда;

7) создания условий для повышения инвестиционной привлекательности наукограда.

В соответствии с дополнительными вопросами местного значения необходимо предусмотреть расширение полномочий органов местного самоуправления наукоградов по решению вопросов местного значения в части:

1) принятия и организации выполнения планов и программ инновационного развития наукограда;

2) участия в финансировании научно-технических и образовательных программ и инновационной инфраструктуры наукограда;

3) финансирование муниципальной доли в строительстве жилья для молодых и высококвалифицированных специалистов научно - производственного комплекса наукограда;

4) участия в развитии материально-технической базы учебных заведений высшего профессионального образования, расположенных на территории наукограда.

В соответствии с дополнительными вопросами местного значения необходимо предусмотреть особенности состава муниципального имущества наукоградов, а именно:

1) жилищный фонд для обеспечения молодых и высококвалифицированных специалистов научно-производственного комплекса наукограда, проживающих в наукограде и нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также имущество, необходимое для содержания указанного жилищного фонда;

2) имущество, предназначенное для развития на территории наукограда инновационной деятельности.

Отдельный важный вопрос, затрагивающий практически все организации научно-производственного комплекса наукоградов и требующий законодательного решения - обеспечение жильем молодых и высококвалифицированных специалистов.

В настоящее время Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрены только две возможности предоставления земельных участков под жилищное строительство: победителю аукциона, предложившему наибольшую цену за земельный участок (статьи 30.1 и 30.2), либо победителю аукциона на размещение государственного или муниципального заказа при условии стопроцентного бюджетного финансирования (статья 24). По мнению органов местного самоуправления наукоградов, такие формы предоставления земельных участков не обеспечивают ни целевое назначение строящегося жилья, ни минимизацию его стоимости.

В связи с изложенным и с целью создания условий для привлечения ученых и специалистов для работы в научных организациях необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, предусматривающих возможность предоставления земельных участков для жилищного строительства по результатам размещения государственного или муниципального заказа при условии привлечения для финансирования строительства жилья долевых средств организаций научно-производственного комплекса наукоградов, либо работающих в них специалистов.

Отдельным концептуально важным направлением является формирование нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации, на территории которого размещается наукоград Российской Федерации.

Таким образом, есть полное понимание того, что и как надо делать для того чтобы наукограды стали реальными точками роста и катализаторами экономического развития России.

Необходимо делать.

Любовный В.Я. – главный научный сотрудник Научно-методического центра «Города России» Института макроэкономики Минэкономразвития России, д.э.н.

«Городские агломерации России: проблемы развития и регулирования».

Еще совсем недавно проблемы развития городских агломераций не выходили за рамки интересов и профессиональной деятельности специалистов в сфере градостроительства и районной планировки. При этом сам термин - «городская агломерация» не имел и пока еще не имеет официального (правового) признания.

Положение кардинально изменилось за последние два - три года.

В чем причины резко возросшего внимания к проблемам развития агломераций? Однако прежде чем ответить на этот вопрос, целесообразно напомнить само понятие городская агломерация.

Агломерация (от лат *agglomerare* – присоединять, накапливать) – скопление населенных пунктов, главным образом городов, объединенных в единое целое интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурно-бытовыми связями. Среди различных критериев выделения агломераций приоритетное значение, с нашей точки зрения, принадлежит уровню интенсивности связей, которые одновременно выступают определяющим фактором выделения территории занятой агломерацией и ее границ. Это обуславливает необходимость особого внимания и тщательного исследования состава агломерации, формируемой под влиянием объективных процессов социально-экономического, пространственно-инфраструктурного и природно-экологического характера.

Рассматривая возросший интерес к городским агломерациям, следует, по нашему мнению, выделить объективные и субъективные факторы.

К числу объективных следует отнести, прежде всего, масштабность рассматриваемого явления и связанных с ним социально-экономических и пространственных процессов. По данным П.М. Поляна и Т.И.Селивановой на

территории России насчитывается 52 крупных городских агломерации, образованных вокруг городов-центров с населением более 250 тысяч жителей, в которых проживает почти половина всех жителей России.

В агломерациях сконцентрирована преобладающая часть научно-производственного и интеллектуального потенциала страны, что выдвигает их в число основных баз модернизации хозяйства страны и, прежде всего, как опорных зон становления ее инновационно-ориентированной экономики. Важно отметить выдающуюся роль агломераций, как это убедительно обосновал Г.М.Лаппо, в формировании опорного каркаса расселения и в целом территориальной организации страны.

В процессе своего развития агломерации накопили ряд сложных, в том числе и негативных проблем в сфере планировочной организации, инфраструктурного обеспечения, экологии, а также в формировании экономической базы и социальных отношений. В связи с этим, целенаправленное решение этих и других проблем агломераций, носящих объективный характер, также следует отнести к актуальным задачам развития страны, ее пространственной организации.

В число субъективных факторов необходимо включить в определенной мере «компанейский» характер развертывания работ по развитию агломераций. Это в ряде случаев находит отражение в практике волевого, административного «назначения» агломераций и «включения» в их состав тех или иных городов и других муниципальных образований, когда отсутствуют, например, интенсивные и массовые трудовые и культурно-бытовые связи населения. Можно предположить, что среди мотивов форсированного становления агломераций присутствует и желание уменьшить влияние региональных центров за счет их включения в более широкие административно-хозяйственные образования.

Роль агломераций как лидеров модернизации страны носит в значительной мере потенциальный характер, во многом определяющийся общегосударственной политикой и складывающимися тенденциями социально-

экономического развития. При этом провозглашенный в последнее время курс на приоритетное развитие агломераций не следует рассматривать как «автоматическое» решение назревших проблем развития страны.

В этом отношении связи представляется целесообразным рассмотреть реальные процессы на примере самой крупной – столичной агломерации и прежде всего ее центра - Москвы.

Уже со школьной скамьи у нас сложилось достаточно четкое представление о роли Москвы не только в России, но и в мире. Москва – столица, крупнейший политический, культурный и научный центр страны с мощной и разнообразной промышленностью, город со своеобразной планировкой и архитектурным обликом. Но, пожалуй, особое место принадлежало Москве как лидеру, традиционному центру – генератору инноваций, распространяемых впоследствии не только в Подмоскowie, но и в других районах страны. В Москве, например, к концу 1980-х годов была сосредоточена четверть научных сотрудников и более 30% всех докторов наук страны.

В отличие от большинства зарубежных столиц Москва еще в прежние десятилетия концентрировала не только экономические и управленческие функции, но и широкий шлейф других сфер деятельности. Вместе с тем, как отмечают авторы ранее принятого Генплана, рассчитанного до 2020 г.¹, ошибочной была идеология развития Москвы, прежде всего, как крупного промышленно- индустриального центра с несокращающейся численностью рабочего класса. Интеллектуально-культурные функции Москвы в должной мере не оценивались. Москва к концу 80-х годов превратилась в город, перегруженный производственными объектами. Более 80% производимой в Москве промышленной продукции вывозилось за ее пределы. Примерно четверть всех мест приложения труда была сосредоточена на экологически вредных производствах. Доля ручного труда в основном производстве

¹ Генеральный план развития Москвы до 2020 г. и его реализация. М., 2002, стр. 17.

составляла около 40%, во вспомогательном—еще выше, а в отраслях городского хозяйства доходила до 60-70%.

Прошедшие полтора десятилетия внесли кардинальные изменения в развитие страны. Новые политические и экономические условия весьма существенно отразились и на роли столицы, во многом изменив привычные представления о городе, породив новые тенденции и проблемы в его развитии. Еще в прежние годы Москва существенно выделялась на фоне других региональных центров России. В новых условиях эта тенденция возросла в еще большей степени, что заметно отличает нашу страну от других крупных держав, где параллельно со столицей существует немало в известной степени «противовесов», с разнообразными сферами деятельности, что позволяет более полнокровно развиваться и тяготеющим к ним регионам.

Необходимо отметить один принципиальный аспект – в 90-ые годы Москва получила уникальный шанс – осуществить серьезную корректировку сложившихся в прошлый период направлений развития хозяйства. Могли быть, как минимум, два варианта развития (естественно, что их реализация требовала значительных ресурсов и усилий).

Первый вариант – пойти по пути возрождения на новой основе роли столицы как общенационального лидера (совместно со столичной областью) прогрессивных изменений в экономике страны, как важнейшего центра по оказанию научно-технических услуг в производственной сфере, в обработке и передаче информации.

Второй вариант – максимальное развитие сферы услуг, со значительным акцентом на «элитарный тип», последнему в немалой степени способствовало уникальное положение Москвы, мощные финансовые потоки и концентрация в столице людей с высоким уровнем доходов (о чем будет сказано ниже). Заметим, что те же самые факторы - выдающееся экономико-географическое положение и мощные финансовые потоки, уникальный сохранившийся кадровый потенциал могли бы служить важным условием и для формирования первого пути развития.

В Москве в отличие от дореформенного периода, когда промышленность, наука и научное обслуживание занимали лидирующие позиции, в последние годы первенство стало принадлежать оптовой и розничной торговле с общественным питанием, в которых занят каждый четвертый работающий в столице. В целом значительное развитие получила так называемая «сервисная экономика» - сфера производства товаров в значительной степени сменилась сферой предоставления услуг.²

Если в прошлый период лидирующее место занимали машиностроение и металлообработка -3/5 занятых, то в последние годы на первое место вышла пищевая промышленность, однако ее масштабы и специализация вряд ли уместны для такого города как Москва: при доле населения 7,4% здесь сконцентрировано около 40% общероссийского производства пищевых концентратов, 34% коньяков, 39% изделий из картофеля, 22% папирос и сигарет.

Вместе с тем, научно-технический потенциал Москвы мало задействован на инновационное развитие: доля инновационной продукции ниже средних показателей по стране. По оценке, приведенной в «Концепции инновационной политики...» в Москве сосредоточено порядка 60% научно-технического потенциала страны (1200 научных учреждений, в которых трудится почти третья часть научных работников страны, в том числе более половины докторов наук и 44% кандидатов наук России). Этот уникальный, не имеющий аналогов в мире потенциал города способен создавать и осваивать научно-технические разработки, отвечающие мировому уровню. Правда, для этого требуется провести целенаправленный комплекс мер.

По совокупности отмеченных выше и других факторов в настоящее время «научно-технический потенциал Москвы очень мало задействован на инновационное развитие..., московская товарная продукция, которую можно

² В.Н.Лексин. Федеративная Россия и ее региональная политика. Москва., ИНФРА-М.2008.С.263.

условно отнести к инновационной, составляет по отношению к общему объему продукции города не более 5%».³

Нельзя не отметить также, что столица сегодня в значительной степени выполняет роль «перевалочной базы» в движении различных грузов, концентрируя преобладающую часть таможенных операций.⁴

Следует отметить и гипертрофированное развитие инвестиционно-строительного комплекса, в котором занята 1/7 часть трудовых ресурсов столицы, что значительно превышает аналогичные показатели по субъектам РФ и в 1,6 раза выше, чем в среднем по стране.

Нередко изменение структуры хозяйства страны и столицы, в частности, трактуется как движение в прогрессивном направлении, и при этом аргументом выступает сравнение с развитыми западными странами и их столицами, где на долю «реального сектора экономики» приходится всего несколько процентов, а преобладающая часть—это занятые в сфере услуг, трактуемых в достаточно широком диапазоне. Но применительно к нашим условиям, отраслевые сдвиги явились, прежде всего, результатом общего системного кризиса. Во-вторых, нелишне вспомнить, что всякое сравнение «хромает». При том уровне производительности труда на устаревшем и в значительной мере изношенном оборудовании отечественных предприятий затраты рабочей силы и потребность в кадрах значительно выше по сравнению с теми же отраслями промышленности в развитых странах.⁵ Кроме того, при существенных различиях в составе основных фондов потребность в кадрах с относительно

³ Данные «Концепции инновационной политики города Москвы»

⁴ Приведем выдержку из доклада Министра транспорта Российской Федерации И.Е.Левитина на совместном заседании коллегии Министерства транспорта РФ, Правительства Москвы и Правительства Московской области 30 сентября 2008 г. В настоящее время Московский транспортный узел во многом выполняет транзитные функции для грузов и пассажиров, следующих в другие регионы России или зарубежные страны. В Москве и Московской области расположены 8 таможен, осуществляющих оформление 60 % экспортно-импортных грузов страны. В 2007 году на таможенных постах столичного региона оформлено 18,7 млн. тонн товаров, большая часть из которых (10 млн. тонн) обработана таможенными г. Москвы. Прохождение основных транспортных коридоров и размещение таможенных служб способствовали формированию на базе Московского транспортного узла национального торгово-распределительного центра, в котором сосредоточено около 70% от общего объема складских площадей Российской Федерации.

⁵ В 2003 г. городские власти приняли программу на 2004-2006 гг. В ней говорится, что Москва должна «...остаться крупнейшим промышленным центром». В 2006 г. была принята программа промышленной деятельности в г. Москве на 2007-2009 гг.

невысокой квалификацией не снижается, а предлагаемые рабочие места в различных сферах хозяйства либо не пользуются спросом у жителей столицы, либо они не выдерживают конкуренции со стороны привлекаемых как в легальной, так и в нелегальной формах мигрантов, чей труд оплачивается нередко ниже по сравнению с коренными москвичами. Отмеченные выше тенденции негативно проявились в условиях современного финансово-экономического кризиса: существенно стала сокращаться занятость в «сервисной экономике», строительстве, в сфере услуг и в других местах приложения

Заметное переполнение экономической базы Москвы непрофильными объектами, нерационально использующих ее уникальный кадровый, научно-технический и культурный потенциал не позволяет в полной мере реализовывать роль Москвы как общенационального лидера прогрессивной перестройки экономики страны, приводит к дефициту городских ресурсов и далеко не всегда оправданному увеличению численности населения столицы. Притягательность столицы во многом объясняется и диспропорциями в душевых доходах жителей Москвы по сравнению с жителями Московской и прилегающих к ней областей, а также страны в целом.⁶

Проблемы, аналогичные столичной агломерации, в той или иной мере характерны и для других агломераций страны.

Одним из принципиальных вопросов является определение места агломераций на перспективный период в системе расселения и территориальной организации хозяйства страны и обоснование основных направлений совершенствования их развития, а также механизмов регулирования этих процессов.

⁶ Насколько велики эти диспропорции свидетельствуют следующие данные: среднедушевые доходы /в месяц/ жителей Москвы в 2006 г. превосходили доходы жителей Московской области в 2,8 раза, /в 2004г. - в 3,6 раза/. У жителей Санкт-Петербурга они были больше, чем у жителей Ленинградской области в 1.7 раза. Внутри столицы дифференциация доходов жителей еще резче. //Регионы России: социально-экономические показатели.2007. Регионы России: Основные характеристики субъектов Российской Федерации.2005.

Минрегион в последнее время представил на рассмотрение последовательно несколько вариантов Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, а также Концепцию совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Рассмотрение концепций показывает, что их основная идея заключается в переходе от политики выравнивания социально-экономического развития регионов к поляризованному (или «сфокусированному») развитию с выделением и поддержкой ограниченной сети «опорных районов» - «зон опережающего экономического развития», представленных, прежде всего крупными городскими агломерациями – «полюсами роста». Следует, безусловно, поддержать необходимость приоритетной поддержки регионов и городов, которые позволят обеспечить переход страны на инновационный путь развития экономики, повышения ее конкурентоспособности не только в качестве «поставщика» на мировой рынок нефти и газа, а продукции, созданной за счет интеллектуального богатства России. ***Но при одном условии – не превращении остальной, преобладающей части страны, и так слабо заселенной в экономическую пустыню!***

Отдавая должное крупным городским агломерациям как перспективным центрам перехода страны на инновационный путь развития, представляется необходимым обратить внимание на следующие позиции:

- развитие крупных городских агломераций может быть обоснованным лишь при условии их рассмотрения в общей системе прогнозирования экономики страны, её территориальной организации и совершенствовании расселения, включая оценку их преимуществ и ограничений с позиций их роли в современном и перспективном развитии России;
- проведенный анализ показывает, что в условиях России наряду с задачей перехода на инновационный путь развития серьезного внимания требует: развитие сельскохозяйственного производства и АПК в целом и связанной с ним системы городского и сельского расселения; проблемы

сохранения исторических городов и использования этого уникального богатства России в туристически-рекреационных целях; геополитические факторы и безопасность страны и роль в решении этих проблем расселенческих и градостроительных факторов.⁷ Следует заметить, что в условиях громадной дифференциации социально-экономических условий регионов России, городов и других муниципальных образований одновариантный подход к перспективному развитию вряд ли может считаться правомерным.

Наряду с агломерациями в качестве эффективных центров инновационной деятельности могут выступать и города, расположенные вне их пределов. В качестве примера могут быть названы 10 городов ЗАТО, специализированные на разработке и реализации научных и прикладных исследованиях в сфере атомной промышленности. К этой же категории может быть отнесена большая группа наукоградов.

Неоднократно высказываемый тезис, что развитие крупнейших агломераций приведет к значительному оживлению экономики и социальному развитию соседних регионов представляется не очень убедительным. Об этом свидетельствует, в частности, длительная практика воздействия двух столиц Москвы и Ленинграда (Санкт-Петербурга) на тяготеющих к ним территорий. За межпереписной период 1959-2002 гг. численность населения Москвы и Санкт-Петербурга (с учетом изменения их территориального состава) выросла соответственно на 172 и 140%, при этом суммарная численность населения столиц и их областей – на 155 и 139%. В то же время находящиеся в зоне их влияния субъекты РФ имели за небольшим исключением показатели динамики численности населения существенно уступающие среднероссийским данным. Особенно это заметно в Тверской области – 81% к уровню 1959 г., Костромской – 80%, Ивановской- 87%, Рязанской – 85%, Псковской – 80%.

Нельзя исключить, что вновь формируемые агломерации могут стать мощным «отсосом» населения окружающих территорий, тем более, что разрыв

⁷ В.Я.Любовный. Города в стратегии регионального развития России. Экономика мегаполисов и регионов, №7, 2005 г.

в уровнях жизни между населением агломерации особенно ее центра (ядра) и окружающей территории будет расти.

Рассматривая формирование агломераций на перспективу, важно обеспечить их целенаправленную модернизацию. Представляется, что цели и задачи развития агломераций могут быть сгруппированы по следующим позициям:

- повышение роли агломераций в качестве лидеров прогрессивных изменений в экономике страны;
- формирование благоприятной среды жизнедеятельности для населения и бизнеса;
- упорядочение планировочной и инфраструктурной организации территории;
- кардинальное улучшение экологической ситуации и восстановление природного каркаса;
- формирование системы управления (регулирования) развитием агломераций, адекватной изменяющимся требованиям к их развитию.

Реализация целей и задач предполагает использование комплекса методов и инструментов, которые целесообразно рассматривать с учетом разных стадий регулирования агломераций. В качестве таких стадий могут быть: отбор агломераций для реформирования (с использованием соответствующих критериев их приоритетности); разработка концепции и проекта (проектов) их социально-экономического развития и пространственно-планировочной организации; реализация проекта; функционирование агломерации как единой системы.

В общей сложности всю совокупность методов и инструментов воздействия на развитие агломераций можно объединить в три группы.

I. Проектно-планировочная. Она включает разработку проектов и инфраструктурных схем, охватывающих всю территорию агломерации.⁸ До сих пор именно такой обязательный охват не всегда соблюдался. Так, например, Генплан столицы, как правило, разрабатывался на территорию города-центра, а Московской области - без "сердцевины" региона - Москвы.

Несомненно, проектно-планировочные материалы должны разрабатываться с учетом Генеральных и региональных схем развития и размещения производительных сил и Генеральной схемы расселения. При этом важное значение в процессе разработки схем приобретает обеспечение прямой и обратной связи между федеральным, региональным и муниципальным, а также агломерационным уровнями.

2. Финансово-экономическая. В нее входят меры, обеспечивающие совершенствование экономической базы путем создания комплекса условий, с одной стороны, привлекательных для прогрессивных сфер деятельности, а с другой - побуждающих освобождение города-центра от несвойственных его рангу объектов.

Важное значение приобретает единство финансово-экономической политики на территории всей агломерации. Это относится к унификации тарифов, к равноценным условиям пенсионного обеспечения и другим социальным инструментам. Такой подход позволит снизить неоправданные разрывы в уровне жизни между населением, проживающим в центре агломерации и за его пределами.

Особого внимания заслуживает совершенствование системы налогообложения. Необходимо перейти на зачисление в бюджеты муниципальных образований подоходного налога с физических лиц по месту их

⁸ В определенной мере в качестве содержательной и правовой базы разработки проектов агломераций может служить ст. 27 «Совместная подготовка проектов документов территориального планирования федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления» Градостроительного кодекса РФ.

проживания.⁹ Это позволит существенно поднять уровень финансово-бюджетной самодостаточности муниципалитетов и создаст условия для комплексного развития подведомственных территорий и формирования благоприятной среды жизнедеятельности. Кроме того, эта мера может существенно повысить заинтересованность местных органов в привлечении на свою территорию новых субъектов хозяйственной деятельности, содействию предприятиям и организациям в повышении эффективности их деятельности, росту числа и качества рабочих мест.

Реализация указанного предложения будет иметь и большое социально-психологическое значение - каждый трудящийся будет осознавать, что его труд непосредственно влияет на качество окружающей среды, в которой живет он и его семья. Все это также позволит снизить диспропорции в уровнях жизни населения, проживающего в центре агломерации и на ее периферии.

3. Организационно-правовая. Она предусматривает достаточно широкий набор инструментов. Из них наиболее существенный - значительное расширение горизонтальных связей, обеспечивающих межмуниципальное взаимодействие и сотрудничество, достигаемое с помощью специально разрабатываемых программ и проектов, формирования общих фондов развития и т.д. Для усиления горизонтальных связей может потребоваться создание на добровольных началах коллегиального органа с передачей ему части финансовых ресурсов и некоторых полномочий.

По мнению В.Л. Глазычева самая продуктивная модель - Ванкуверская, где все базируется исключительно на договорной системе, есть коллегиальный орган, который планирует стратегию развития в интересах всего образования. В этой связи В.Л. Глазычеву не представляется целесообразным принимать специальные законы об агломерациях и можно ограничиться Гражданским кодексом и законодательством о местном самоуправлении.

⁹ В свое время /1990 г./, нам удалось добиться включения такой позиции в Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства». В статье 17.1 было указано: в бюджеты первичного уровня местного самоуправления полностью зачисляются доходы - подоходный налог с граждан СССР ... проживающих на территории местного совета.

Вместе с тем, в отечественных условиях при крайне медленном формировании гражданского общества и отсутствии практики «горизонтальных» договорных отношений между муниципалитетами, принятие закона об агломерациях могло бы, с нашей точки зрения, существенно ускорить процессы межмуниципальной консолидации.

Отдельного рассмотрения заслуживает организация межрегионального сотрудничества на уровне субъектов РФ, когда на их территории находится крупная городская агломерация. В этом отношении не лучшим примером решения назревших проблем развития столичной агломерации является сотрудничество Москвы и Московской области. При этом следовало бы, вероятно, использовать положительный опыт налаживания тесных связей между Московской и Тверской областями. В этом случае для взаимовыгодного решения всех вопросов создана Объединенная коллегия исполнительных органов государственной власти этих областей. Среди вопросов совместной деятельности особое место отводится решению транспортных, электроэнергетических проблем, повышению уровня хозяйственных связей и других сфер, представляющих взаимный интерес.¹⁰

Одним из действенных инструментов, защищающих конституционные права граждан и способствующих повышению комплексности развития регионов и муниципалитетов может стать принятие закона о государственных социальных стандартах. Такие стандарты, дифференцированные по времени их реализации, должны иметь «рамочный» характер и содержать минимальные расчетные показатели, ниже которых не могут быть позиции, содержащиеся в региональных и местных нормативах. Государственные стандарты должны отражать объективные интересы различных социально-демографических групп населения и, прежде всего, подрастающего поколения, трудоспособного населения, лиц пенсионного возраста и инвалидов. Это, естественно, не только не отрицает, но и предполагает, что при разработке региональных и местных

¹⁰ Российская газета, 7,3,2007 г.

нормативов должны учитываться специфические условия субъекта РФ, городов и других муниципальных образований.

В целях координации деятельности субъектов хозяйственной деятельности, расположенных на территории муниципального образования, по обеспечению комплексного развития необходимо включить в Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положения (статьи) о полномочиях органов местного самоуправления по обеспечению комплексного экономического и социального развития. Такие позиции должны быть зафиксированы в Главе 3, статьях 14 – 16, в статье 17, в которой необходимо ввести положение о координации деятельности хозяйствующих и иных субъектов, независимо от их формы собственности, по разработке и реализации планов и программ комплексного экономического и социального развития муниципального образования. Кроме того, необходимо в главу 8 включить дополнительную статью о праве органов местного самоуправления выступать инициатором формирования фонда содействия комплексному экономическому и социальному развитию муниципального образования. При этом участниками фонда, помимо расположенных на территории муниципального образования субъектов хозяйственной и иной деятельности, могут быть, в частности, члены землячеств и другие заинтересованные юридические и физические лица. В целях пресечения злоупотребления средствами фонда необходимо отразить соответствующие позиции в законе, в частности, прозрачность и гласность доходов и расходов фонда, персональную ответственность распорядителей и пользователей его ресурсами.

Представляется также целесообразным разработать предложения по экономическому стимулированию региональных и муниципальных органов власти за обеспечение комплексного развития крупных городских агломераций, а также проектных и строительных организаций, инвесторов за обеспечение комплексной застройки городских и сельских поселений, а также по установлению правовой, экономической и административной ответственности

за нарушение утвержденных генеральных планов, схем территориального планирования и нормативных документов.

Меры по целенаправленному регулированию развития агломерации можно разработать и реализовать лишь при объединении усилий всех заинтересованных участников процесса: населения, проживающего на территории агломерации, представляющих его интересы общественных организаций, муниципальных и региональных органов власти, представителей бизнес-сообщества.

Рассматривая в перспективе место агломераций в территориальной организации хозяйства и расселения, следует учитывать нарастание тенденции совпадения места трудовой деятельности с местом проживания. Место жительства в узком смысле слова, т.е. дом, квартира, станут одновременно служить и местом работы. Это обусловлено, с одной стороны, изменением структуры экономики, при которой все больший удельный вес будут приобретать интеллектуальные сферы занятости, с другой – техническим прогрессом, в том числе в сфере строительства и информационно-коммуникационной инфраструктуры. Это позволит существенно расширить создание новых типов "интеллектуальных зданий", обеспечивающих не только комфортные условия проживания, но и полноценные условия для работы и эффективного взаимодействия с деловыми партнерами. Все это, естественно, станет серьезным вызовом традиционным подходам в сфере градостроительства, который будет сопровождаться формированием новых требований к типу зданий, их оснащению необходимым оборудованием, к иной планировочной организации населенных мест, к повышению значимости природного окружения и т.д. Тем самым жесткая привязка инновационной деятельности к определенным типам расселения может быть в значительной степени дополнена установкой на более свободное ее размещение, особенно в благоприятных природных зонах.

В условиях современного системного финансово-экономического кризиса политика в отношении модернизации агломераций должна носить особенно взвешенный, целенаправленный характер, рассматривая ее на общем фоне

задач, стоящих перед страной, при резко суженных возможностях их реализации.¹¹

При этом важно, с одной стороны, определить место агломераций среди приоритетных направлений, требующих государственной поддержки, а с другой – возможности решения задач по модернизации экономики страны за счет использования альтернативных форм пространственно-градостроительной организации территории (в частности, как указывалось выше, за счет активизации уже сформировавшихся наукоградов, ЗАТО и других образований).

Среди приоритетных задач, в значительной мере связанных с региональной и градостроительной политикой, выделим три: проблему продовольственной безопасности, решение жилищной проблемы, инфраструктурное обеспечение территории.

Продовольственная безопасность. В 2007 году страна импортировала 45% продовольствия, при критическом уровне продовольственной безопасности страны в 15-20%.¹² Ввоз продовольствия за 2000-2007 гг., по словам Е.М. Примакова, увеличился в 4 раза.¹³

При всех возможных сценариях социально-экономического развития страны требования к уровню продовольственной безопасности существенно повышаются, что потребует модернизации сложившихся в сельской местности системы культурно-бытового обслуживания, городского и сельского расселения. Это связано с тем, что одним из важных аспектов, способствующих решению проблем продовольственной безопасности, является формирование благоприятной среды жизнедеятельности работников (и членов их семей) аграрно-промышленного комплекса. При этом особая роль

¹¹ В настоящее время еще не определены возможные затраты на модернизацию выделенных Минрегионом первоочередных агломераций, в которых проживает около 35 млн. человек. По ориентировочным данным, на развитие Иркутской агломерации потребуется 300 млрд рублей или в расчете на одного жителя порядка 300 тыс. рублей. Распространив эти показатели на всех жителей первоочередных агломераций, мы получим сумму, равную 9,6 трлн. рублей, что почти совпадает с годовым объемом доходной части бюджета страны на 2009 г., принятой в ноябре 2008 г. Отметим, что в марте 2009 г. доходная часть бюджета сократилась на 1/3, что свидетельствует о значительных трудностях в реализации задач по модернизации агломераций.

¹² Объем импорта: сахар - 50-60%, рис - 50%, сыр - 40%, говядина -30-40%, масло сливочное - 35%, птица- 30-33%, свинина- 25-27%. Заметим, что доля импортных лекарственных препаратов составляла 75%, а субстанций для изготовления лекарств - 90%.

¹³ Российская газета 27.2.2009 г.

принадлежит небольшим городам, традиционно выполнявшим функции «малых столиц», культурно-бытовых и хозяйственных центров для значительной части сельской периферии.¹⁴ Однако в последний период эта роль городов существенно снизилась. Во многих случаях нарушились или существенно ослабли традиционные связи (экономические, социальные и административно-хозяйственные) между городами (прежде всего небольшими) и тяготеющими к ним сельскими районами.

Важно также отметить и особенности сельского расселения, также выявленные последней переписью населения. В соответствии с этими данными число сельских поселений превысило 155 тысяч. Однако при этом в 13 тыс. пунктах никто постоянно не проживает. Весьма примечательны данные по людности поселений. Более 70% сел имеют население менее 200 жителей, при этом в 34 тыс. сел или в каждом четвертом пункте число жителей не превышает 10 человек. В условиях малолюдности преобладающей части сельских населенных пунктов большую часть функций по культурно-бытовому и иным видам обслуживания их жителей должны брать на себя малые города и центры сельских администраций.

Рассматривая роль малых городов как «двигателей развития сельских районов», необходимо выделить их две главные функции.

Первая – одним из приоритетов должно стать не только восстановление, но и качественное обогащение роли малых городов в реформировании территориальных агропромышленных комплексов. Это достаточно широкий набор сфер деятельности по хозяйственному обслуживанию тяготеющих к ним сельскохозяйственных территорий: организация цивилизованных форм реализации (заготовки) сельскохозяйственной продукции, экономически обоснованные направления ее переработки, продвижение современной техники

¹⁴ По нашей оценке в недавнем прошлом 3/4 малых городов в той или иной степени были связаны с обслуживанием сельскохозяйственного производства и населения тяготеющих к ним сельских районов (в соответствии с существовавшими до последнего времени административно-территориальным делением на территории России - 1868 районов). Согласно переписи населения 2002 г. около 750 городов, в том числе 366 малых, выступают в качестве центров районов, остальные районные центры представлены поселками городского типа (450) и селами (676).

и других средств производства к потребителю на приемлемых для него условиях, оказание специализированных услуг по организации и ведению сельскохозяйственного производства как крупным, так и, особенно, мелким хозяйствам, распространение передового опыта, повышение квалификации кадров, финансовое обслуживание и обеспечение доступности кредитов, организация маркетинговой и юридической службы.

Вторая – реализация функции небольших городов в качестве «малых столиц», организационно-политических центров местного самоуправления, со значительным развитием всего комплекса культурно-бытового обслуживания тяготеющего населения. Тем самым, малый город, оказывая разностороннюю помощь сельской местности, приобретает прочные и постоянно возобновляемые функции для своего устойчивого развития, с другой стороны, будет возрождаться сельская местность, при условии восстановления товаропроводящей сети, существенно снизится тенденция к натурализации хозяйства и откроется путь для цивилизованного выхода на рынок.

Для реального повышения уровня взаимодействия города и села ключевую роль играет развитие транспортной и других видов коммуникационной инфраструктуры, подключение сельских жителей, особенно мелких населенных мест, к системам связи, к «всемирной паутине». Лишь в этом случае появится возможность преодоления изолированности сельчан от цивилизованного развития.

Следует отметить, что будущее городов и особенно малых городов и сельской местности непосредственно связано с уровнем развития местного самоуправления., позволит муниципальным органам по своей инициативе и под свою ответственность

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует, о больших потенциальных возможностях местного самоуправления, позволяющего при условии его обеспечения реальными финансовыми и кадровыми ресурсами решать широкий круг проблем социально-экономического развития подведомственных территорий. В этом отношении показательны результаты,

достигнутые дореволюционным земством, которое успешно добивалось своих целей далеко не в тепличных условиях.¹⁵

Проблема доступного жилья – одна из острейших, которая в условиях современного кризиса требует поиска новых подходов для своего решения. Доступное жилье это не только острая социальная проблема, но одно из важных условий формирования благоприятной среды жизнедеятельности для становления инновационной экономики. В этом отношении Россия по обеспеченности жилым фондом в расчете на одного жителя существенно (в разы) отстает от многих стран: Норвегия - 74 кв.м., США - 65, Великобритания -44, Германия – 40, Россия- 20,9 (2005 г.).

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует, что одним из эффективных путей является строительство индустриальными методами малоэтажных деревянных жилых домов. При массовом строительстве его себестоимость примерно в 2 раза ниже традиционного для России многоэтажного жилья. Следует напомнить, что Россия обладает почти четвертой частью мирового лесного фонда и, что не менее важно, относящегося к постоянно возобновляемому природному ресурсу.

За рубежом индустриальное деревянное домостроение в последний период получило широкое распространение: производство модульных и каркасных домов в США достигло 70%, а в Канаде, Швеции - 90%. В странах ЕС реализуется программа «Деревянная Европа», в которой предусматривается повышение доли деревянного домостроения до 75-80% к 2010 гг.¹⁶

Как указывают специалисты, высокая технологичность модульных домов позволяет поставить «под ключ» малоэтажный дом на 4-6 семей на подготовленной к застройке площадке с инженерными коммуникациями в пределах месяца.

Массовый переход на индустриальное жилищное строительство повлечет, как об этом свидетельствует зарубежная и еще скромная

¹⁵

¹⁶ Райхман В.А. Формирование экономической стратегии развития малоэтажного домостроения в России. Автореферат на соискание ученой степени кэн. М., 2009. С.12

отечественная практика, новые расселенческие и планировочные подходы, существенные корректирующие традиционное, во многом малоуправляемое развитие городских агломераций. Начавшиеся и в нашей стране процессы субурбанизации должны будут реализовываться за счет формирования комплексно организуемых поселений, в которых наряду с благоустроенным жилым фондом будут создаваться комплекс объектов культурно-бытового и инфраструктурного обслуживания, а также мест приложения труда. Одним из пионеров таких подходов является Белгородская область.¹⁷

Инфраструктурная обеспеченность. Одна из острейших социально-экономических проблем развития страны - отставание практически всех видов транспорта и крайне низкая и неравноценная обеспеченность транспортной сетью. Это, прежде всего, касается развития автомобильных дорог, роста транспортных тарифов, резко ограничивших не только передвижение населения, особенно из восточных районов, но и негативно повлиявших на формирование и поддержание единого экономического пространства.

За последние 10 лет уровень автомобилизации в 5 раз превысил прирост протяженности автодорог. Только 8% от общей протяженности дорожного федерального значения имеет многополосную проезжую часть. Из 155 тыс. сельских поселений 40 тыс. не имеют круглогодичных выходов к дорогам с твердым покрытием. Не лучше положение с авиационным транспортом. С 1992 г. произошло трехкратное сокращение аэропортов, высокой степенью износа характеризуется воздушный транспорт. Столь неблагоприятное состояние транспортного обслуживания жестко ограничивает возможности инновационного развития, а также формирование каркаса расселения страны,

¹⁷ В области уже в течение нескольких лет действует программа строительства комплексно благоустроенных поселков, связанных с районными и областными центрами надежной круглогодичной автомобильной сетью дорог. Для будущих жителей поселков выделяются льготные кредиты для строительства своего дома, которые позволяют возвести значительную часть будущего дома. При этом для большей части будущих жителей безвозмездно предоставляются благоустроенные земельные участки с подведенными коммуникациями, в самом поселке возводится за государственный счет весь комплекс обслуживающих объектов. В Белгороде создано Государственное унитарное предприятие «Белгородский областной Фонд поддержки индивидуального жилищного строительства». Фонд предоставляет денежные средства и строительные материалы для возведения домов.

особенно ее восточных районов, и сдерживает рациональную трансформацию существующих агломераций.

В сложных условиях современного развития необходимость тщательного отбора приоритетов в экономической и социальной политике страны не должна привести к отказу от модернизации агломераций и реализации их потенциала для перехода на инновационный путь развития России. Представляется важным использовать кризисный период для формирования задела будущего развития страны и, естественно, для целенаправленного развития агломераций. В этом отношении первоочередное внимание необходимо уделить научно-методическому, правовому и проектному обеспечению развития агломераций. С учетом общенациональных, региональных задач и возможностей целесообразно определить очередность модернизации агломераций. В ближайшие годы существенное внимание следовало бы уделить реализации предпосылок их развития, не требующих крупных инвестиций. Вероятно, следовало бы также выбрать одну или две агломерации для отработки всего комплекса направлений и механизмов их модернизации, которые впоследствии могут быть использованы в более широких масштабах для целенаправленного реформирования других агломераций.

Лапин В.А. – заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

«О состоянии законодательства, регулирующего вопросы перехода городов России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития»

В настоящих материалах приведены (в кратком изложении) результаты анализа российской правовой системы в части, касающейся правового регулирования вопросов **управления процессом перехода городов России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.**

Актуальность рассмотрения указанного вопроса обусловлена завершением переходного периода в реформе местного самоуправления, связанного с подготовкой к вступлению в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившего за органами местного самоуправления городов и других муниципальных образований России ответственность за обеспечение комплексного социально-экономического развития городских поселений России. Другим важным основанием для рассмотрения указанного вопроса является принятие в конце 2008 - начале 2009 годов стратегических государственных решений, создавших предпосылки для обсуждения вопроса о роли городов в преодолении экономического кризиса и повышении конкурентоспособности России.

Разграничение ответственности в системе публичной власти

В соответствии с Конституцией России ответственность за организацию и осуществление процесса управления социально-экономическим развитием городов России разграничена следующим образом. Управление развитием городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга – находится в зоне ответственности органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации – Москвы и Санкт-Петербурга, в состав которых наряду с указанными городами входит ряд других городских

населенных пунктов. Управление развитием остальных городов России находится в зоне ответственности органов местного самоуправления, представляющих интересы городских сообществ.

До принятия действующей Конституции России (до 1993 года) управление развитием российских городов находилось в зоне ответственности территориальных подразделений органов государственной власти. Переход ответственности от органов государственной власти к органам местного самоуправления был закреплен первой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ).

В 2003 году была принята новая редакция указанного закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а **1 января 2009 года** она вступила в силу. В соответствии с законом правовую основу перехода российских городов на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы городских округов, городских поселений и муниципальных районов, решения, принятые на местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты.

Вступление в силу в полном объеме новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) означает, что органы местного самоуправления городов и всех других муниципальных образований России обязаны в самое ближайшее время разработать и принять планы (программы) комплексного социально-экономического развития подведомственных территорий. Таким образом, всем городам, наделенным статусом муниципального образования, дан «старт» на переход к комплексному развитию, который должен осуществляться на основе программно-целевых методов управления.

Самостоятельность городских сообществ

Важнейшими факторами развития городов является объем компетенции органов местного самоуправления и уровень самостоятельности городских сообществ. \

Накануне реформы местного самоуправления 2003 года (связанной с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») в России насчитывалось 155873 административно-территориальных единицы, из них: 1090 – городов; 1861 – поселков городского типа; 152922 – сельских населенных пунктов, большая часть которых (92938) имела численность населения менее 100 человек.

В результате реализации прежней редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ) на основе указанного административно-территориального деления было сформировано 11599 муниципальных образований. Из них: 591 – на основе городов, 519 – на основе поселков городского типа, 1488 – на основе административных районов, 8791 – на основе сельсоветов, 210 – на основе сельских населенных пунктов. Таким

образом, в результате **реформы 1995 года** немногим больше половины городов России получили статус муниципальных образований.

Федеральный законодатель предполагал, что в соответствии с новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) жители всех городов России реализуют свое право на автономное (в границах города) осуществление местного самоуправления. Однако в результате правоприменительной практики отдельные города Московской области, Тульской области и других субъектов Российской Федерации все-таки не были наделены статусом муниципального образования. Таким образом, анализ законодательства показывает, что современные города различаются по уровню своей автономии.

По объему компетенции органов городского самоуправления и степени их самостоятельности (автономии) в принятии управленческих решений города (за исключением городов федерального значения) и поселки городского типа разделяются на:

- города со статусом **городского округа**;
- города (включая поселки городского типа) со статусом **городского поселения**;
- города (включая поселки городского типа), не имеющие статуса самостоятельного муниципального образования (входящих в состав территории городского округа).

Понятия «городской округ», «муниципальный район», а также новое содержание понятия «городское поселение» введены в правовой оборот Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Указанные понятия характеризуют статус муниципального образования. В частности, общепринятое толкование понятия «городское поселение» в законодательстве о местном самоуправлении несет в себе дополнительное содержание, характеризующее муниципальный статус соответствующего города или поселка городского типа.

Городское поселение - город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

Муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера.

Городской округ - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Наибольшим объемом компетенции обладают города, наделенные статусом городского округа. Города, не имеющие самостоятельного муниципального статуса, развиваются как составная часть территорий городских округов, на территории которых они расположены.

По сведениям Министерства регионального развития Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2007 года статусом городского округа наделены 523 города России, статусом городского поселения – 1732 города (поселка городского типа). Статистика по городам и поселкам городского типа, не имеющих статуса муниципальных образований не ведется.

Таким образом, в результате реформы местного самоуправления 2003 года подавляющая часть городов России, а также часть поселков городского

типа наделены статусом муниципального образования. Это означает, что жители этих городов реализовали свое конституционное право на участие в решении вопросов местного значения в наиболее адекватной своим интересам форме – в статусе самостоятельного субъекта местного самоуправления (городского сообщества), имеющего право на формирования собственных органов местного самоуправления.

Таким образом, в предстоящий период развития российской государственности будущее указанной значительной части российских городов в значительной степени будут определяться эффективностью деятельности органов городского самоуправления.

Основные проблемные вопросы

Планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований должны удовлетворять ряду условий, вытекающих из требований законодательства.

В соответствии с международными документами, а также Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440, планы и программы комплексного социально-экономического развития городов и других муниципальных образований должны обеспечить их переход на режим устойчивого развития.

При этом указанные планы и программы должны способствовать решению задач, вытекающих из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, и из других государственных решений стратегического характера.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ создал **необходимую** правовую основу для становления и развития института местного самоуправления. Для создания **достаточных** условий перехода

муниципальных образований России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития необходимы:

- ✓ дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении и смежных отраслей права, включая развитие правовой основы для совершенствования и распространения программно-целевых методов управления,
- ✓ разработка новых технологий управления социально-экономическим развитием территории и их применение органами местного самоуправления.

Поэтому одной из актуальных задач предстоящего периода развития российской государственности является задача выявления, обобщение и распространения успешной практики муниципального управления, а также разработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию законодательства и созданию систем муниципального управления, обеспечивающих переход на режим устойчивого и комплексного развития территории.

Признавая значительный вклад федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в развитие местного самоуправления в России, следует отметить, что к настоящему времени в России еще не накоплены в должной мере необходимый опыт и знания для осуществления перехода на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Переход городов России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития требует решения ряда проблемных вопросов.

Первое. Необходимо совершенствовать государственную региональную политику. Утвержденная в ноябре 2008 года Правительством Российской Федерации Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в значительной степени сняла неопределенность в этом вопросе, однако для целей устойчивого развития многих городов этого недостаточно. Дело в том, что объектом

управления в действующих и обсуждаемых в настоящее время документах стратегического характера, как правило, являются структуры «отраслевого» характера. В указанных документах практически не учитываются интересы конкретных территорий, т.е. многие государственные решения слабо проработаны в территориальном аспекте. В частности, это обстоятельство было отмечено в процессе обсуждения проекта **Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год**, проходившем в Государственной Думе 6 апреля 2009 года.

В целях разработки городских муниципальных программ долгосрочного развития необходима более детальная проработка перспектив развития государственной территориальной инфраструктуры (государственных корпораций, системы особых экономических зон, новых зон опережающего развития и др.). В этих целях необходима также долгосрочная государственная политика в отношении ряда особых территорий (с высокой концентрацией и долей государственной территориальной инфраструктуры), имеющих изначально пониженную устойчивость к воздействию внешних факторов: городов с высокой концентрацией интеллектуально, научно-технического и инновационного потенциала (наукоградов), закрытых административно-территориальных образований, а также других моногородов. Требуется незамедлительного решения вопроса о регулировании развития городских агломераций и других территорий, имеющих недостаточную устойчивость.

Сохраняется неопределенность с порядком финансированием работ по разработке планов (программ) устойчивого и комплексного социально-экономического развития городов.

Представляется, что **недостаточно системным является сам процесс управления реализацией государственной региональной политики.** В настоящее время это направление курирует Министерство регионального развития Российской Федерации. Вместе с тем, решения ряда проблемных вопросов городского развития, в значительной степени зависят от политики,

проводимой другими (отраслевыми) структурами федеральной исполнительной власти. Города как целостные территориальные социально-экономические образования напрямую не являются объектами региональной политики Российской Федерации. В этих условиях как минимум необходима координация деятельности различных структур исполнительной власти на более высоком (чем министерский) государственном уровне. В этой связи представляется целесообразным выдвижение инициативы со стороны Российской академии архитектуры и строительных наук о разработке государственной градостроительной политики, одним из результатов которой должна стать разработка порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе согласования комплексных долгосрочных программ социально-экономического развития.

Второе. Требуется своего совершенствования существующая методологическая основа устойчивого и комплексного социально-экономического развития. В частности, имеет место неопределенность в толковании ряда понятий (в том числе таких понятий как: «комплексного социально-экономического развития муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «план (программа) комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «целевая долгосрочная программа», «инновационный сценарий развития», «инновационная деятельность» и др.).

Третье. Нет строгого соответствия между объемом компетенции органов местного самоуправления и задачами перехода городов на режим устойчивого и комплексного развития. Компетенцию органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством составляют: вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления по их решению, права органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также государственные полномочия, переданные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Указанный объем компетенции формировался под

влиянием критериев, не связанных с обеспечением устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

До настоящего времени отсутствует однозначное понимание приоритетных направлений совершенствования компетенции органов местного самоуправления и необходимости приведения ее структуры и объема в соответствие с задачами городского развития. Актуальность вопроса обусловлена участвовавшими обращениями органов местного самоуправления городов с предложениями о существенном расширении своих прав в решении ряда вопросов комплексного развития территории. В частности, прав на осуществление городской инновационной и промышленной политики, в решении вопросов занятости населения и др.

Четвертое. Отсутствует общепризнанная процедура разработки, согласования и принятия планов (программ) комплексного социально-экономического развития городов. Ответственность за разработку и принятие планов (программ) социально-экономического развития территорий действующим законодательством возложена на все уровни публичной власти (федеральный, региональный и местный), однако порядок их согласования между субъектами территориального развития до настоящего времени не установлен. К субъектам территориального развития, с которыми муниципалитету города необходимо установить соответствующие отношения, следует отнести: федеральные и региональные органы государственной власти (особенно в случае наличия на территории города государственной территориальной инфраструктуры федерального или регионального значения); органы местного самоуправления соседних муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов), заинтересованных в согласованной политике территориального развития, а также субъектов экономической деятельности и общественных объединений, действующих или имеющих намерения действовать на территории муниципального образования. К этой проблеме примыкают другие смежные вопросы: необходимость развития частно-муниципального партнерства, формирования традиций

взаимодействия с населением и разработка форм участия населения в решении вопросов местного значения, повышения эффективности контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе в процессе реализации муниципальных планов и программ.

До настоящего времени не устранены противоречий в законодательстве, регулирующим вопросы разработки и принятия планов (программ) социально-экономического развития. В частности, между Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации в отношении порядка принятия и выполнения долгосрочных целевых программ (подпрограмм).

Со значительными трудностями связано получение органами местного самоуправления достоверной информации по ряду социально-экономических показателей, без которых невозможно составление реалистичных прогнозов и осуществление оперативного управления развитием территории. В частности, по существу закрытой для муниципалитетов остается оперативная информация о налогах и других обязательных платежах, собираемых с территории города налоговыми органами. Институт городской муниципальной статистики, по существу в начальной стадии своего становления.

Пятое. Остается не решенным вопрос об экономической основе устойчивого и комплексного социально-экономического развития городов. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Действующее бюджетное законодательство не способствует формированию бюджетов развития. Сохраняется неопределенность в отношении состава муниципального имущества.

Человеческий фактор

Широко распространено мнение, что основная трудность на пути развития местного самоуправления в России – это **низкая бюджетная обеспеченность муниципального управления**. Имеет место и другая точка зрения, в соответствии с которой основные трудности связаны с **человеческим фактором**.

По мнению ряда экспертов, самая острая проблема – это низкая мотивация к участию в решении вопросов социально-экономического развития города самих горожан, т.е. самого субъекта местного самоуправления – городского сообщества. Исходя из природы местного самоуправления гражданская инициатива в решении вопросов местного значения – это «краеугольный камень». Без инициативы и участия граждан реальное, а там более, эффективное местное самоуправление построить невозможно.

Низкая мотивация к развитию характерна также и для значительной части муниципальной элиты. Практика разработки и реализации долгосрочных планов и программ, инициированных местными властями, еще не получила широкого распространения. К настоящему времени лишь отдельные муниципалитеты разработали долгосрочные программы развития. Поэтому **требуется своего совершенствования система стимулирования органов местного самоуправления в направлении создания мотиваций на разворачивание деятельности по переходу муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития** (в том числе путем совершенствования системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления в совокупности с совершенствованием бюджетных отношений и налогового законодательства). Необходимость специальных мер по стимулированию обусловлена также отсутствием опыта организации муниципального управления, обеспечивающего устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, организации межмуниципального сотрудничества.

Не менее острая проблема – это недостаток квалифицированных кадров в сфере муниципального управления. Кадровый состав муниципалитетов должен быть способен обеспечить устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие городов и других муниципальных образований в любых условиях. Следует признать, что решение проблемы кадрового «голода» усугубляется отсутствием адекватной системы подготовки и повышения квалификации кадров.

Проблем и трудностей много. В настоящем материале упомянуты только самые острые из них.

Многие проблемные вопросы, как легко заметить, обусловлены длительным отсутствием института местного самоуправления в государственном устройстве России (на протяжении большей части 20-ого века). За этот период, по существу был утрачен исторический опыт, накопленный в период земского самоуправления второй половины 19-ого – начала 20-ого веков. Многое приходится начинать с «нуля». Однако иной альтернативы у России нет. Народ, рассчитывающий на историческую перспективу, обязан научиться местному самоуправлению, прежде всего – городские сообщества.

Волков В.В. – главный консультант аппарата Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления

«О правовом регулировании порядка разработки и принятия планов и программ социально-экономического развития территорий, а также целевых программ»

Для реализации стратегических задач устойчивого и комплексного социально-экономического развития территорий в каждом муниципальном образовании необходимо утвердить соответствующие муниципальные планы и программы, а также приступить к их исполнению.

В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, социальной сферы муниципальных образований.

На их основе органам местного самоуправления следует применять программно-целевые методы управления и бюджетного планирования, а также осуществлять свою социально-экономическую политику и деятельность соответствующем в муниципальном образовании.

Кроме того, данные планы и программы должны способствовать решению задач, вытекающих из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, приоритетных национальных проектов и из других государственных решений стратегического характера.

Вместе с тем необходимо отметить, что для создания необходимых условий по применению органами местного самоуправления эффективных программно-целевых методов управления и бюджетного планирования необходимо осуществить совершенствование бюджетного законодательства и законодательства о местном самоуправлении, а также разработать новые технологии муниципального управления социально-экономическим развитием территории.

Формами программно-целевого бюджетного планирования являются федеральные, региональные и муниципальные целевые программы, ведомственные программы и другие подобные документы.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации, предусматривала направления совершенствования программно-целевых методов бюджетного планирования. При этом расширение сферы применения и повышение качества таких методов предполагалось осуществлять путем:

- предоставления ежегодно субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности;

- совершенствования методологии разработки и реализации федеральных (региональных, муниципальных) целевых программ;

- использования в бюджетном процессе ведомственных целевых программ;

- распределения части бюджета принимаемых обязательств на конкурсной основе по результатам оценки действующих и предлагаемых к принятию бюджетных программ;

- расширения полномочий администраторов бюджетных программ в процессе исполнения бюджета.

Однако, следует отметить, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации правовое регулирование отношений в сфере программно-целевого бюджетного планирования носит разобщенный, а в ряде случаев бессистемный характер. Так, например отсутствует четкое деление программ на виды, характеризующиеся определенными специфическими признаками.

При этом на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации существует ряд пробелов и противоречий относительно порядка и условий применения программно-целевых методов управления и бюджетного планирования в муниципальных образованиях, а также правового регулирования вопросов комплексного социально-экономического развития

муниципальных образований.

Программы социально-экономического развития территорий

Согласно нормам части 3 статьи 1 Федерального закона от 20.07.1995 г. N 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» под программой социально-экономического развития Российской Федерации понимается комплексная система целевых ориентиров социально - экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. В частности, в программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должны быть отражены: оценка итогов социально-экономического развития Российской Федерации за предыдущий период и характеристика состояния экономики Российской Федерации; макроэкономическая политика; институциональные преобразования; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика и другие вопросы.

С учетом указанных положений полагаем, что программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований является важным инструментом реализации стратегии социально-экономического развития соответствующих территорий и включает в себя мероприятия целевых программ, а также определяет пути решения широкого спектра социально-экономических проблем субъектом Российской Федерации и муниципальных образований.

Нормами подпункта «г» части 2 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и пункта 6 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 г.

№ 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон №131) устанавливаются соответственно понятия «программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» и «программа комплексного социально-экономического развития муниципальных образований».

При этом данные положения предусматривают, что :

- к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено утверждение законом субъекта Российской Федерации программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Вместе с тем следует отметить, что в указанных законодательных актах не раскрывается содержание указанных программ, а также не определяются правовые основы их подготовки и реализации.

Федеральный закон "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" также не выполняет функцию законодательного акта, комплексно регулирующего систему планирования социально-экономического развития территорий. Нормы данного Закона ограничены только самыми общими вопросами разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. В нем не затрагиваются вопросы комплексного планирования на региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, в федеральном законодательстве отсутствуют положения, определяющие правовые основы формирования, утверждения и реализации программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Виды муниципальных программ и признаки их разграничивающие

Нормами Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ были внесены изменения Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).

Указанные изменения были подготовлены и внесены в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в целях совершенствования бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Основное направление реформирования бюджетного процесса - переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Согласно данным изменениям статья 179 Бюджетного кодекса «Долгосрочные целевые программы» была изложена в новой редакции, которая вступила в силу с 1 января 2009 г.

В соответствии с указанным изменениям утверждение долгосрочных целевых программ отнесены соответственно к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации муниципального образования. Данными органами власти также предоставлено право устанавливать порядок разработки указанных программ, их формирования и реализации, а также порядок проведения оценки эффективности их реализации.

Отнесение данных полномочий к компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной

администрации обосновывается Правительством Российской Федерации тем, что указанные органы власти выполняют исполнительно-распорядительные функции, поэтому могут более эффективно и оперативно решать указанные вопросы.

В тоже время нормы Закона №131 предусматривают, что принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

В связи с этим в настоящее время у органов и должностных лиц местного самоуправления возникают вопросы относительно того, к компетенции каких органов местного самоуправления (представительных органов муниципальных образований или местных администраций) относится утверждение долгосрочных целевых программ и программ развития муниципальных образований. При этом многие органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления полагают, что между нормами Закона №131 и Бюджетного кодекса существуют противоречия относительно правового регулирования указанных вопросов.

Вместе с тем полагаем, что при решении указанных вопросов следует исходить из того, что понятия «программа социально-экономического развития» и «долгосрочная целевая программа» не являются идентичными по своему содержанию и назначению.

К программам развития муниципального образования могут относиться программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также программы комплексного развития нескольких отраслей экономики и социальной сферы муниципальных образований. Данные программы в отличие от мероприятий, указанных в долгосрочных целевых программах, могут предусматривать общие направления, стратегии и принципы развития муниципального образования, а также механизмы их реализации.

В тоже время долгосрочная целевая программа является системой взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам реализации

мероприятий, направленных на решение конкретных проблем в отраслях экономики и социальной сферы муниципальных образований и достижение конечных результатов. При этом данные программы предусматривают расходные обязательства на выполнение конкретных мероприятий, подлежащих исполнению за счет средств местных бюджетов.

В связи с изложенным долгосрочные целевые программы могут рассматриваться только как одни из механизмов реализации программ развития муниципального образования и, как таковые, не должны противоречить данным программам, но должны развивать и конкретизировать их положения.

С учетом указанной правовой позиции полагаем, что в данном случае не возникает коллизий между вышеуказанными нормами Бюджетного кодекса и Закона №131.

Необходимо также учитывать, что в законодательстве Российской Федерации не определены понятия «программы развития муниципального образования» и «долгосрочные целевые программы». В связи с этим правовое регулирование указанных вопросов может осуществляться муниципальными правовыми актами, в которых могут быть определены четкие признаки, позволяющие разграничить указанные понятия.

Ведомственные целевые программы

В соответствии с нормами статьи 179.3 Бюджетного кодекса в федеральном бюджете, бюджете субъекта Российской Федерации, местном бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на реализацию ведомственных целевых программ. При этом их разработка, утверждение и реализация осуществляются в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

В настоящее время порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, направленных на осуществление субъектами бюджетного планирования государственной политики в установленных сферах деятельности, обеспечение достижения целей и задач

социально-экономического развития, повышение результативности расходов федерального бюджета определяется в Положении о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ (далее – Положение). Оно утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239

Согласно данному Положению ведомственные целевые программы делятся на два вида: утверждаемая ведомственная целевая программа (целевая программа ведомства) и аналитическая ведомственная целевая программа (аналитическая программа ведомства). Под утверждаемой ведомственной целевой программой следует понимать утверждаемый субъектом бюджетного планирования комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой измеряемыми целевыми индикаторами.

При этом такая программа является самостоятельным документом, отдельные ее положения и параметры включаются в доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования.

Аналитическая ведомственная целевая программа - выделяемая в аналитических целях при подготовке доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования группировка расходов, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед главным распорядителем средств федерального бюджета, описываемой целевыми индикаторами.

Целевая программа ведомства должна содержать: основные цели и задачи программы, описание ожидаемых результатов реализации программы и целевые индикаторы - измеряемые количественные показатели решения поставленных задач и хода реализации программы по годам; перечень и описание программных мероприятий, включая состав мероприятий, информацию о необходимых ресурсах (с указанием направлений расходования

средств и источников финансирования), срок реализации программы, методику оценки эффективности программы и ряд других вопросов.

Вместе с тем в Бюджетном кодексе не предусмотрено такое деление ведомственных целевых программ. При этом понятие «муниципальные ведомственные целевые программы», а также их содержание не определяются в законодательстве Российской Федерации.

Полагаем, что на основании норм Положения местными администрациям муниципальных образований могут быть разработаны и приняты муниципальные правовые акты, устанавливающие понятие «муниципальные ведомственные целевые программы», их содержание, а также порядок разработки, утверждения и реализации указанных программ.

Порядок внесения изменений в долгосрочные целевые программы, а также сроки их действия

Следует отметить, что в соответствии с нормами статьи 179 Бюджетного кодекса, действовавшим до 1 января 2009 года, долгосрочные целевые программы утверждались представительным органом муниципального образования. В связи с этим в процессе правоприменительной практике возникают вопросы относительно сроков действия таких программ и порядка внесения в них изменений.

В положениях Федерального закона № 63 не указывается, что полномочия местных администраций по утверждению долгосрочных целевых программ распространяются на правоотношения, возникшие до 1 января 2009 года. При этом Федеральный закон № 63 не предусматривает положений о том, что долгосрочные целевые программы, утвержденные представительными органами муниципальных образований до 1 января 2009 года, подлежат отмене или признаются недействительными после указанной даты.

В связи с этим долгосрочные целевые программы (подпрограммы), утвержденные представительными органами муниципальных образований до 1

января 2009 года, продолжают действовать после указанной даты и не подлежат повторному утверждению местными администрациями. В тоже время необходимо учитывать, что представительные органы муниципальных образований не вправе вносить изменения в данные программы после 1 января 2009 года, поскольку с указанной даты они утрачивают соответствующие полномочия.

В связи с этим у многих органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления возникают вопросы относительно того, в каком порядке следует вносить изменения в указанные программы.

Согласно нормам части 1 статьи 48 Закона № 131 муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

В данных нормах также установлено, что в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом.

После 1 января 2009 года местные администрации могут отменить указанные правовые акты и после этого утверждать в новой редакции данные программы (подпрограммы) своими правовыми актами.

Полагаем также, что после 1 января 2009 года местные администрации могут осуществлять внесение изменений в долгосрочные целевые программы (подпрограммы), утвержденные представительными органами муниципальных образований, поскольку с указанной даты к полномочиям местных

администраций отнесено принятие соответствующих муниципальных правовых актов.

Иными словами, согласно части 1 статьи 48 Закона № 131 право на отмену муниципальных правовых актов о долгосрочных целевых программах возникает у того органа местного самоуправления, который на тот момент обладает полномочиями по утверждению указанных программ. Если применить аналогию закона, то у того же органа местного самоуправления должно одновременно появиться право на внесение изменений в указанные муниципальные правовые акты.

Согласно статье 179 Бюджетного кодекса сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования в устанавливаемом ими порядке.

Необходимо учитывать, что в законодательстве Российской Федерации не установлены рамочные сроки действия долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств местных бюджетов, а также требования об установлении указанных сроков в зависимости от сроков действия местного бюджета (на очередной финансовый год или на три года). В связи с этим правовое регулирование данных вопросов относится к компетенции местной администрации муниципального образования.

В тоже время полагаем, что указанные целевые программы могут быть отнесены к категории долгосрочных целевых программ, в случае их утверждения не на один финансовый год, а на более длительный срок.

Роль представительных органов муниципалитетов в бюджетном планировании

Представительные органы муниципальных образований также обладают рядом полномочий, при реализации которых они могут влиять на

формирование программно-целевых методов бюджетного планирования в муниципальных образованиях.

Во-первых, представительные органы муниципальных образований в программах комплексного социально-экономического развития могут включать положения о необходимости разработки и утверждения определенных долгосрочных целевых программ, а также определять их перечень.

Во-вторых, реализация указанных программ невозможна без решения вопроса о их финансовом обеспечении, который находится в ведении представительного органа муниципального образования.

Он утверждает объем бюджетных ассигнований, необходимый для реализации каждой долгосрочной целевой программы, по соответствующей целевой статье расходов в составе местного бюджета, а также может осуществлять его корректировку при рассмотрении проекта местного бюджета и внесении в него изменений.

Кроме того, необходимо отметить, что круг целевых программ, на которые распространяются нормы Бюджетного кодекса и которые, таким образом, интегрируются в бюджетный процесс, сужен до предела, поскольку в нём упоминаются исключительно долгосрочные целевые программы.

Из положений Бюджетного кодекса следует, что только эти программы отражаются в бюджетах с присвоением им кодов целевых статей и (или) видов расходов, только по ним проводится ежегодная оценка эффективности, и отчеты о реализации вносятся в представительный орган одновременно с проектом бюджета.

При таком подходе значительное количество действующих и разрабатываемых целевых программ (краткосрочных и среднесрочных) выпадает из сферы действия Бюджетного кодекса.

В тоже время, учитывая указанный правовой пробел такие программы вправе утверждать представительные органы муниципальных образований в пределах полномочий, отнесенных к их компетенции уставами муниципальных образований.

В соответствии с положениями пункта 9 части 10 статьи 35 Закона №131 к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований относится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Данные положения не ограничивают перечень органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в отношении которых представительные органы муниципальных образований могут осуществлять контроль за исполнением ими указанных полномочий.

При этом положения части 5 статьи 36 Закона №131 предусматривают, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

При этом такой контроль может осуществляться в форме предоставления указанными органами и должностными лицами представительному органу муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, затребования необходимых документов и материалов по рассматриваемым вопросам в представительном органе муниципального образования, утверждения (неутверждения) представительным органом муниципального образования отчета об исполнении местного бюджета, а также в иных формах.

Согласно части 3 статьи 34 и части 1 статьи 44 Закона №131 порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

В связи с этим в соответствии с уставами муниципальных образований представительные органы муниципальных образований могут осуществлять контроль за исполнением местной администрацией и должностными лицами местного самоуправления долгосрочных целевых программ.

Таким образом, в настоящее время представительным органам

муниципальных образований предоставлена возможность участия в формировании социально-экономической политики муниципального образования на основе бюджетного планирования.

* * *

Процесс комплексного социально-экономического развития муниципальных образований включает в себя не только механизмы разработки и реализации муниципальных комплексных программ, но и этапы оценки потенциала и ресурсов развития территорий муниципальных образований, стратегическое планирование, разработку концепции комплексного развития соответствующих территорий, системное управление муниципальными целевыми программами, а также механизмами обеспечивающим их реализацию.

Законодательное регулирование вопросов реализации комплексного социально-экономического планирования муниципальных образований при отсутствии установленных общих правовых и методологических принципов решения вопросов представляется неполным и не эффективным.

Кроме того, в современных условиях ещё не сформировалось единообразных подходов по применению органами местного самоуправления на практике программно-целевых методов управления и бюджетного планирования в муниципальных образованиях.

Необходимо отметить, что депутатами Государственной Думы Г.К. Леонтьевым, В.А.Аверченко, А.Г.Аксаков и другими в Государственную Думу вносился проект федерального закона №262704-3 «О программах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований». В данном законопроекте определялись цели, содержание, порядок подготовки и реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

В тоже время данный законопроект не был достаточно четко концептуально проработан, содержал ряд положений, не соответствующих другим законодательным актам, а также ряд внутренних противоречий. В

результате, его сняли с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектами права законодательной инициативы.

Вместе с тем порядок и условия формирования программно-целевых методов управления и бюджетного планирования в муниципальных образованиях требуют дополнительного законодательного регулирования.

При этом в целях устранения проблем в правовом регулировании указанных вопросов следует внести изменения в Федеральный закон №131 и Бюджетный кодекс, устанавливающие:

- содержание понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы», «ведомственные целевые программы»;

- правовые основы порядка принятия и реализации указанных программ, их цели и содержание, а также компетенцию представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и реализации вышеперечисленных программ;

- механизмы, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь указанных программ с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также программой социально-экономического развития Российской Федерации, программами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, федеральными и региональными целевыми программами.

В нормах Бюджетного кодекса следует установить критерии, позволяющие разграничить муниципальные целевые программы на долгосрочные краткосрочные и среднесрочные, а также рамочные сроки их действия.

Вопрос о необходимости принятия законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы социально-экономического развития муниципальных образований, а также применения органами местного самоуправления

программно целевых методов бюджетного планирования, требует дальнейшего обсуждения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учеными и специалистами в области финансов и муниципального права.

УТВЕРЖДАЮ

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации, Председатель Совета по
местному самоуправлению при
Председателе Государственной Думы
Федерального Собрания Российской
Федерации

Б.В.Грызлов

РЕКОМЕНДАЦИИ

**Совета по местному самоуправлению
при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации, проведенного от 24 марта 2009 года
(расширенное заседание)**

Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечает, что в целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо:

- осуществление стратегического и долгосрочного планирования;
- решение проблем финансового и материального обеспечения муниципальных образований;
- повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- создание благоприятного инвестиционного климата на соответствующих территориях.

Реализация указанных задач становится еще более актуальной в условиях вступления в действие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» (далее – Федеральный закон).

Стратегии развития муниципальных образований.

Для реализации стратегических задач социально-экономического развития территорий в каждом муниципальном образовании необходимо разработать и приступить к исполнению соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе органам местного самоуправления следует планировать доходы и расходы местных бюджетов, а также осуществлять свою экономическую деятельность, поддержку социального сектора.

В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей муниципального хозяйства, частного сектора производства и потребления, социальной сферы муниципальных образований.

Кроме того, данные планы и программы должны способствовать решению задач, вытекающих из Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, и из других государственных решений стратегического характера.

Для создания необходимых условий перехода муниципальных образований России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития необходимы дальнейшее совершенствование законодательства о местном самоуправлении, бюджетного законодательства и смежных отраслей права в целях создания условий для применения органами местного самоуправления эффективных программно-целевых методов управления и бюджетного планирования, а также разработка новых технологий муниципального управления социально-экономическим развитием территории.

При разработке рекомендаций участники заседания Совета исходили из того, что к настоящему времени в России еще не накоплены в должной мере необходимый опыт и знания для осуществления такого перехода. Становление института комплексного социально-экономического развития муниципальных

образований связано с дальнейшим совершенствованием государственной региональной политики и федеративных отношений.

К наиболее проблемным вопросам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития следует отнести:

- недостаточную определенность государственной региональной политики в отношении развития системы особых экономических зон и организации новых зон опережающего социально – экономического развития, значительной части городов с высокой концентрацией интеллектуального, научно-технического и инновационного потенциала (наукоградов), моногородов, городских агломераций и других территорий, имеющих недостаточную устойчивость в отношении внешних кризисных явлений;

- недостаточность существующей правовой и методологической основы для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в частности, неопределенность содержания понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы» (далее - программы);

- отсутствие единых методологических подходов к вопросам разработки и принятия программ;

- несоответствие объема компетенции органов местного самоуправления (перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления по их решению, а также прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения) задачам перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития;

- недостаточность информационного обеспечения органов местного

самоуправления для составления реалистичных прогнозов социально-экономического развития территории муниципального образования, включая доступность информации о проведенных операциях по учёту поступлений в бюджет муниципального образования, а также о всех доходах, собираемых с территории муниципального образования;

- отсутствие опыта организации муниципального управления, обеспечивающего устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (в том числе, отсутствие достаточного информационного и методического обеспечения, необходимого для оптимизации структуры органов местного самоуправления, организации межмуниципального сотрудничества, в особенности в городских агломерациях);

- наличие противоречий в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы разработки, принятия и реализации планов и программ, в частности, имеет место противоречие между нормами Федерального закона и Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) в отношении порядка принятия и выполнения долгосрочных целевых программ (подпрограмм), а также компетенции органов местного самоуправления по их утверждению;

- отсутствие опыта взаимодействия органов местного самоуправления с населением и общественными объединениями граждан в процессе разработки и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;

- низкая эффективность контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе в процессе реализации муниципальных планов и программ;

- отсутствие должного опыта и недостаточное правовое регулирование порядка взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти с субъектами экономической деятельности, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных

образований (в том числе за счет развития муниципально-частного партнерства);

- недостаточность экономической основы муниципальных образований для их устойчивого и комплексного социально-экономического развития (отсутствие бюджетов развития в бюджетах муниципальных образований, неопределенность состава муниципального имущества, недостаточность объема и неопределенность пределов компетенции органов местного самоуправления в экономической сфере, в том числе в содействии занятости населения, в развитии инновационной деятельности и инновационной инфраструктуры на территории муниципального образования).

Большинство муниципальных образований объединяют типичные проблемы: слабость экономической базы, низкий уровень собственных доходов местного бюджета, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий.

Таким образом, совершенствование законодательства, регулирующего вопросы разработки и реализации планов и программ социально-экономического развития территорий остается чрезвычайно актуальным.

В этих целях необходимо разработать и закрепить в законодательстве Российской Федерации научно обоснованный смысловой формат, характеризующий понятие «комплексное социально-экономического развитие муниципальных образований», установить четкий порядок разработки и согласования программ, включая порядок формирования и утверждения долгосрочных целевых программ, разрабатываемых органами публичной власти различного уровня, приоритетных национальных проектов и программ развития отраслей экономики России.

В связи с этим предлагается разработать комплекс документов (Типовой макет планирования), регламентирующих работу муниципального образования по стратегическому планированию, оперативному управлению, систематизирующих комплекс показателей и индикаторов по реализации обозначенных планов и программ, а также определяющих порядок ведения

мониторинга достижения установленных показателей.

В целях реализации инновационного пути развития муниципальных образований необходимо создать условия для формирования бюджетов развития в составе местных бюджетов, повышения эффективности использования бюджетных средств, а также совершенствования механизма отбора инвестиционных проектов.

Разработка программ невозможна без наличия долгосрочных планов и программ развития соответствующих субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом с учетом приоритетов российской экономики, имеющих свою инфраструктуру на территории муниципальных образований или намеревающихся ее создать в целях развития соответствующих отраслей.

Представляется целесообразным ускорить процесс формирования долгосрочной государственной политики в отношении закрытых административно-территориальных образований, наукоградов, приграничных территорий, а также моногородов.

Стратегическое планирование невозможно осуществлять без оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Правовая основа для осуществления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления заложена в статье 18.1 Федерального закона и Указе Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Помимо этого Правительство Российской Федерации разработало и утвердило перечень дополнительных показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-р).

В целях стимулирования повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления в федеральном бюджете и бюджетах

субъектов Российской Федерации целесообразно ежегодно предусматривать средства на поощрение муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей своей деятельности и на содействие достижению указанных значений.

Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления невозможно без создания эффективной системы управления муниципальными финансами. Для повышения эффективности деятельности важной задачей органов местного самоуправления является переход к бюджетированию, ориентированному на результат, введению муниципальных заданий, преобразованию части бюджетных учреждений в автономные учреждения, в целях увеличения объема и улучшения качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Финансовое обеспечение муниципальных образований. Особенности формирования и исполнения местных бюджетов в условиях финансового кризиса. Основным условием стабильного функционирования муниципальных образований является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований.

По данным Минфина России в целом по итогам 2008 года муниципальные образования исполнили свои бюджеты с дефицитом 10,6 млрд. руб. В 44 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, а в 39 субъектах – с дефицитом. Для сравнения: консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации исполнены с дефицитом более 50 млрд. руб., то есть почти в 5 раз больше.

В связи с экономическим кризисом в значительном числе субъектов Российской Федерации произошло снижение доходов местных бюджетов. Поэтому в 2008 году оставалась высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, которые составили в 2008 году (с учетом субвенций) 1 412,7 млрд. руб. или 58,6% доходов местных бюджетов. При этом доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила 29,9%, неналоговых доходов – 11,5%.

Очевидно, что важной задачей является преодоление муниципальными образованияами проблем, возникших в условиях экономического кризиса, и создание условий для последующего инновационного развития.

Решение этой задачи необходимо осуществлять в рамках реализации антикризисной политики государства. В результате ее проведения осуществлен ряд мер в сфере реализации налоговой и бюджетной политики. В частности, на 4 процентных пункта был снижен налог на прибыль организаций (400-500 млрд. руб.), увеличен имущественный вычет по налогу на доходы физических лиц для граждан при приобретении жилья, снижены ставки налога на малый бизнес (100 млрд. руб.), на развитие малого и среднего бизнеса выделено 6,2 млрд. руб., на увеличение пособий по безработице - 35 млрд. руб.,

Развитие малого и среднего бизнеса - одно из перспективных направлений устойчивого социально - экономического развития муниципальных образований. Успешное и эффективное функционирование малых и средних предприятий на территориях муниципальных образований позволяет в значительной степени обеспечить удовлетворение основных жизненных потребностей населения на соответствующих территориях в работах, услугах и товарах, создание новых рабочих мест, приток инвестиций в экономику.

В соответствии с Планом действий Правительства Российской Федерации в 2009 году будет осуществлено направление части дополнительных ресурсов на кредитование малого бизнеса, включая предоставление займов до 1 млн.руб., а также обеспечен доступ субъектов малого и среднего предпринимательства к получению заказов при размещении государственного заказа и закупках товаров (услуг) субъектами естественных монополий и государственными корпорациями.

Нормами Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего

предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» субъектам малого и среднего предпринимательства было предоставлено преимущественное права на возмездное приобретение арендуемого ими недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности.

Вместе с тем полагаем целесообразным дополнительно проработать вопрос о необходимости подготовки изменений в Федеральный закон №159, продлевающих срок, в течении которого субъекты малого и среднего предпринимательства могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими недвижимого имущества, а также уточняющих условия предоставления таким субъектам указанного преимущественное права, установленные нормами Федерального закона №159.

В результате мирового финансового кризиса у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований появились дополнительные финансовые проблемы, в том числе в связи со снижением поступлений от налога на прибыль организаций, с ростом безработицы, влекущем за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей налоговых доходов региональных и местных бюджетов.

В целях обеспечения наполняемости региональных и местных бюджетов необходимо ввести механизм предоставления им из бюджетов вышестоящего уровня адресной финансовой помощи для решения задач, возникших у них в период мирового финансового кризиса. Не менее актуально при осуществлении корректировок региональных и местных бюджетов использовать следующие принципы - безусловное выполнение всех социальных обязательств, а также пересмотр инвестиционных проектов на основе анализа эффективности их реализации, безотлагательности и возможности использования в качестве «локомотивов» стабилизации экономики.

Ключевой задачей антикризисных мер является не только объем

бюджетных средств, выделенных на их реализацию, но и обеспечение прозрачности, эффективности использования таких средств. Таким инструментом могли бы стать муниципальные правовые акты, устанавливающие необходимость ежеквартального представления местной администрацией в представительные органы муниципальных образований информации о мерах осуществляемых для преодоления кризиса.

Кроме того, в условиях финансового кризиса особенно актуально обеспечить совершенствование порядка и условий осуществления государственного и муниципального финансового контроля за счет принятия в новой редакции соответствующей главы Бюджетного кодекса.

В результате принятия целого ряда федеральных законов в период с 2005 по 2008 год произошло расширение перечня вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, что привело к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований.

Однако доходная база местных бюджетов в связи с решением органами местного самоуправления указанных вопросов не была увеличена. Снижение собственной налоговой базы бюджетов субъектов Российской Федерации, особенно налога на прибыль организаций, может повлечь невозможность предоставления финансовой помощи местным бюджетам на исполнение первоочередных расходных обязательств муниципальных образований.

Одной из основных задач комплексного социально - экономического развития муниципальных образований является укрепление налоговой базы местных бюджетов.

В 2008 году, по данным Минфина России, налоговые доходы составляли 32,3% (720,4млрд. руб.) в структуре собственных доходов местных бюджетов. При этом в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц – 68,6%, а доходы от местных налогов составляли лишь 11,5% (82,7млрд. руб.), в том числе земельный налог - 10,3% и налог на имущество физических лиц – 1,2%.

Реальным источником расширения доходной базы местных бюджетов

является увеличение поступлений от местных налогов, в том числе за счет совершенствования порядка и условий взимания земельного налога и налога на имущество физических лиц.

Значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения. В целях исправления такого положения необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам с одновременной оптимизацией существующих льгот по этим налогам, установленных на федеральном уровне. Такой подход позволит вести полный государственный учет земель и создаст стимулы у федеральных органов государственной власти вовлекать их в хозяйственный оборот.

Совершенствование законодательного регулирования земельных отношений может осуществляться в следующих направлениях:

- предоставление органам местного самоуправления поселений права распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;
- улучшения порядка разграничения государственной собственности на землю с тем, чтобы установить больше оснований для отнесения земельных участков к муниципальной собственности, а также установить критерии для разграничения свободных, не занятых имущественными объектами земель.

Поступления от налога на имущество организаций частично направляются по установленным субъектом Российской Федерации нормативам отчислений в местные бюджеты. Установленные федеральным законодательством льготы по налогу на имущество организаций, в частности, в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, ведут к значительной потере доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и

местных бюджетов.

В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество организаций было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к прежнему порядку уплаты налога, т.е. по месту нахождения имущества (как движимого, так и недвижимого), а также четко определить критерии отнесения имущества к движимому и недвижимому при уплате данного налога.

На протяжении ряда лет доля поступлений в местные бюджеты от налога на имущество физических лиц остается незначительной. В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц целесообразна разработка законодательного акта по установлению сроков регистрации объектов строительства, включая земельные участки, и внесению изменений в законодательство в целях установления механизма привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

Требует немедленного решения вопрос о закреплении за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 90 %. При передаче указанного налога в местные бюджеты общий объем их налоговых доходов возрастет на 10,3 %.

В целях установления дополнительных доходных источников местных бюджетов требуется корректировка положений Бюджетного кодекса.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципалитетов требуется совершенствование порядка формирования муниципальной собственности.

Федеральный закон установил принцип целевого назначения муниципального имущества. Органы местного самоуправления до 1 января 2012 года должны осуществить в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года и не соответствующего требованиям статьи 50 Федерального закона.

Однако в настоящее время у органов местного самоуправления

возникают проблемы с связи с тем, что перечни вопросов местного значения не полностью соответствуют перечню имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. В то же время практика показывает, что в населенных пунктах с низким уровнем социально-экономического развития, особым географическим положением и климатическими факторами органы местного самоуправления не могут обеспечить предоставление населению общественных услуг частным бизнесом в отдельных отраслях экономики и социальной сферы.

Сохранение права органов местного самоуправления на включение в состав муниципальной собственности имущества, непосредственно не предназначенного для решения вопросов местного значения, имеет важное значение для формирования доходной базы местных бюджетов. В собственных доходах местных бюджетов 15 % составляют неналоговые доходы, основная часть которых (46,2 %) приходится на доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Продажа объектов муниципальной собственности, не входящего в установленный статьей 50 Федерального закона перечень, может привести к потере значительного стабильного источника доходов местных бюджетов и необходимости оказания дополнительной финансовой помощи из региональных бюджетов для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в положения статьи 50 Федерального закона, предусматривающих возможность нахождения в муниципальной собственности имущества, необходимого для решения всего перечня вопросов местного значения, установленного Федеральным законом, а также возможность включения в состав муниципального имущества объектов собственности, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов.

Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ установлен порядок безвозмездного перераспределения имущества между уровнями публичной

власти, а также между муниципальными районами, поселениями и городскими округами. Вместе с тем остается неурегулированным порядок передачи в собственность муниципального образования непригодного для эксплуатации имущества или имущества, требующего капитального ремонта, в том числе порядок возмещения местным бюджетам дополнительных расходов, возникающих в связи с принятием указанного имущества.

Кроме того, процесс безвозмездного перераспределения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными районами, поселениями и городскими округами значительно затруднен в связи с отсутствием в местных бюджетах необходимых средств на проведение инвентаризации, оценки, оформления технической документации на передаваемые в муниципальную собственность земельные участки и имущество. В целях урегулирования указанных вопросов требуется внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо решение и ряда других взаимосвязанных проблем. Внедряемая в настоящее время система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления неизбежно столкнется с отсутствием достоверной муниципальной статистики для анализа экономического положения муниципальных образований и прогнозирования их социально-экономического развития.

В частности, органами статистики и налоговыми органами не предоставляется органам местного самоуправления необходимая информация по единому сельскохозяйственному налогу, транспортному налогу, налогу на имущество физических лиц.

Полагаем, что Правительство Российской Федерации должно создать организационные и правовые условия для ведения качественного и достаточного по объему информации мониторинга финансового состояния муниципальных образований, создания эффективной системы информационного и методического обеспечения муниципальных образований

на основе укрепления их взаимодействия с органами статистического учета и налоговыми органами.

В связи с вышеизложенным участники заседания Совета считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1.1. Разработать комплекс законодательных мер, направленных на улучшение финансового положения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечивающих:

- совершенствование бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала;

- скорейшее завершение реформы системы имущественных налогов, которая должна обеспечить более справедливое перераспределение налогового бремени, снижая уровень налоговых изъятий у менее обеспеченных слоев населения, и в то же время превратить эти налоги в реальный доходный источник регионов и муниципалитетов;

- совершенствование системы специальных налоговых режимов, применяемых субъектами малого и среднего предпринимательства (упрощенная система налогообложения, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог), в направлении дальнейшего улучшения налоговых условий их деятельности при одновременном предотвращении возможных злоупотреблений и неправомерного использования налоговых преференций, а также в целях создания у органов местного самоуправления стимулов по поддержке развития малого и среднего предпринимательства на соответствующих территориях;

- оптимизацию инвестиционных расходов, пересмотр ведомственных и

долгосрочных целевых программ;

- реализацию проектов «Чистая вода» и газификации сельских поселений, а также доработку и скорейшее принятие концепции устойчивого развития сельских территорий до 2020 года;

- поддержку мероприятий по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, по сокращению неэффективных расходов местных бюджетов, по увеличению занятости населения в малом и среднем бизнесе.

1.2. Разработать и принять федеральные законы:

- о внесении изменений в положения статьи 50 Федерального закона, предусматривающих возможность нахождения в муниципальной собственности имущества, необходимого для решения всего перечня вопросов местного значения, установленного Федеральным законом, а также возможность включения в состав муниципального имущества объектов собственности, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов;

- о внесении изменений в Федеральный закон, устанавливающих предоставление права (а не установление обязанности) органам местного самоуправления поселений на перечисление субсидий на решение вопросов межмуниципального характера из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительные органы которых состоят из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района;

- о внесении изменений в главу IX Бюджетного кодекса «Государственный и муниципальный финансовый контроль» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в целях повышения эффективности осуществления бюджетного контроля и применения мер ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

- о внесении изменений в пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001г №137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской

Федерации», предусматривающих наделение органов местного самоуправления поселений правом распоряжаться находящимися на их территории земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

- о внесении изменений в статью 4.1 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в целях установления обязанности собственника земельного участка в строго определенный срок обращаться в соответствующие органы по вопросу оформления изменения разрешенного вида использования земельного участка;

- о внесении изменений в Федеральный закон, раскрывающих содержание понятий «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «устойчивое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы», определяющих порядок их принятия и реализации, а также разграничивающих компетенцию представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению таких программ.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

2.1. Ускорить принятие проектов федеральных законов:

- № 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части введения местного налога на недвижимость) при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне.

- № 445126-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в части установления кадастровой оценки);

3. Правительству Российской Федерации:

3.1. Рассмотреть возможность подготовки изменений в Бюджетный кодекс и иные нормативные правовые акты о бюджетных правоотношениях изменений, предусматривающих:

- установление механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достаточного финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, культуры, в социальной сфере, на основе определения базовых принципов формирования нормативов на оказание муниципальных услуг и (или) минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления (от налога на доходы физических лиц, от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения);

- совершенствование порядка определения доли межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов, при превышении которой вводятся меры, ограничивающие финансовые права муниципальных образований, только на основании учета дотаций из вышестоящих бюджетов на выравнивание бюджетной обеспеченности (без учета всех целевых поступлений - субсидий и субвенций).

- улучшение администрирования налогов, доходы от которых поступают в местные бюджеты: земельного налога (установление единого задания на разработку программ и создание единой базы по учету земель и начислению земельного налога); налога на имущество физических лиц и транспортного налога (направление территориальными налоговыми органами и органами

Росрегистрации органам местного самоуправления сведений о налогоплательщиках и объектах налогообложения); налога на доходы физических лиц (улучшение отчетности по налогу на доходы физических лиц для отслеживания полноты поступлений по данному налогу в бюджетную систему);

- установление порядка и условий включения в состав объектов налогообложения налога на имущество физических лиц объектов незавершенного строительства, по которым истек нормативный срок строительства;

- улучшение порядка взаимодействия органов местного самоуправления с налоговыми органами в целях повышения эффективности сбора местных налогов и увеличения поступлений от них в местные бюджеты.

3.3. Принять нормативные правовые акты, обеспечивающие:

- разработку комплексного мониторинга, осуществляемого в целях отражения социально-экономического положения муниципальных образований, с учетом фактического объема исполняемых органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- разработку и принятие методических рекомендаций, предусматривающих преобразование муниципальных бюджетных учреждений в автономные учреждения;

- определение кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядка проведения их государственной кадастровой оценки, разработку методик определения кадастровой стоимости объектов недвижимости;

- совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, порядка инвентаризации и межевания земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозных земель собственностью;

- разработку методических рекомендаций для органов местного самоуправления по установлению муниципальных заданий, по определению порядка формирования реестра бюджетных услуг и нормирования расходов

местных бюджетов на их предоставление;

- определение состава информации, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований и порядка ее предоставления органам местного самоуправления налоговыми органами и органами статистики, а также порядка взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления в целях улучшения администрирования местных налогов;

- актуализацию методики, по которой рассчитываются межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в связи с сокращением в 2009 году налоговой базы региональных и местных бюджетов, которая определялась по итогам 2007 года;

- установление обязанности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации компенсировать расходы местных бюджетов, возникающие в связи с недофинансированием ими переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

3.4. Разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов:

- о внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в целях повышения эффективности использования бюджетных средств), предусматривающих совершенствование порядка формирования реестра недобросовестных поставщиков, уточнение процедур проведения аукционов, в том числе в электронной форме, установление процедур разработки и применения требований (экономических стандартов) при размещении заказов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и т.д.;

- о порядке ведения муниципального статистического учета.

3.5. Осуществлять мониторинг реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. №159-ФЗ в различных субъектах Российской Федерации и при необходимости подготовить законодательную инициативу о продлении срока, в

течение которого субъекты малого и среднего предпринимательства могут реализовать преимущественное право по выкупу арендуемого ими недвижимого имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, а также о «смягчении» условий предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства указанного преимущественного права, установленных Федеральным законом от 22 июля 2008 г. №159-ФЗ.

3.6. Рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» устанавливающих четкие критерии разграничения земель, находящихся в государственной собственности, между уровнями публичной власти, на которых не расположена какие-либо строения, здания или сооружения.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

4.1. Разработать и принять:

- меры по мобилизации доходной базы местных бюджетов, включающие мероприятия по преодолению последствий финансового кризиса, включая меры по обеспечению полноты учета налогоплательщиков;

- методические рекомендации по оценке объема бюджетных средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований и сбалансированности местных бюджетов, на основе аналогичных методических рекомендаций, подготовленных на федеральном уровне;

- типовое соглашение финансового органа субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления о мерах по мобилизации бюджетных средств в условиях финансового кризиса и повышению эффективности их использования, увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты.

4.2. Оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь:

- в освоении муниципальными образованиями базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, в том числе в условиях

секвестирования бюджета;

- в организации сбора, обработки и формирования данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований, эффективности деятельности органов местного самоуправления;

- в организации разработки и реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и долгосрочных целевых программ.

4.3. Предусмотреть возможность включения в бюджеты субъектов Российской Федерации на 2009 год и последующие годы межбюджетных трансфертов местным бюджетам на оказание поддержки вновь образованным муниципальным образованиям в освоении базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, на осуществление учета плательщиков местных налогов (включая программное обеспечение).

4.4. Рассмотреть возможность:

- увеличения (сохранения) в законах субъектов Российской Федерации размеров единых нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе от транспортного налога, налога на имущество организаций, в целях преодоления последствий финансового кризиса, сокращения дотационности муниципальных образований и укрепления их финансовой самостоятельности.

- введения механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов путем увеличения объема межбюджетных трансфертов, направляемых из регионального бюджета в местные бюджеты, при превышающей средний уровень по субъекту Российской Федерации доле местных налогов в собственных доходах местного бюджета конкретного муниципального образования;

- расширения использования механизмов поощрения муниципальных образований, обеспечивающих эффективную реализацию программ и приоритетных национальных проектов.

4.5. Предусмотреть в законах субъектов Российской Федерации право Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации на участие в бюджетном процессе на уровне субъектов Российской Федерации, в части согласования вопросов, связанных с формированием местных бюджетов.

5. Органам местного самоуправления принять меры по:

- формированию доходов местных бюджетов путем уточнения прогноза доходов на основе оценки конкурентоспособности налогоплательщиков и повышения собираемости налогов, направления дополнительных доходов бюджетов не на увеличение расходных обязательств, а на формирование в составе бюджетов резервов, используемых в случае сокращения доходных источников;

- оптимизации и сокращению расходов на предоставление бюджетных услуг на основе учета потребности в них, формирования муниципальных заданий, сокращения объемов инфраструктуры (в том числе перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения);

- разработке мер по оптимизации расходов местных бюджетов на оплату труда работникам бюджетных учреждений;

- разработке системы раннего предупреждения появления непредвиденных расходов местных бюджетов (в том числе на основе контроля за финансовым состоянием муниципальных предприятий и организаций);

- повышению качества финансового менеджмента посредством упорядочения льгот по уплате местных налогов, улучшения качества управления муниципальной собственностью, муниципальным долгом, сокращения кредиторской задолженности местных бюджетов.

6. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому Совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

- на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в муниципальных

образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также оказывать им методическую помощь в решении указанных вопросов;

- развивать межмуниципальное экономическое сотрудничество на основе межмуниципальных программ;

- проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик организации разработки, принятия и реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также антикризисных управленческих решений, прежде всего, по созданию новых рабочих мест, развития малого и среднего бизнеса в муниципальных образованиях.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
Комитет по бюджету и налогам
Комитет по вопросам местного самоуправления

КРУГЛЫЙ СТОЛ
на тему "Стратегия налоговой реформы и формирование доходов
бюджетов"

г. Тюмень

18-19 декабря 2008 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

Участники «круглого стола» отмечают, что необходимость обеспечения высоких темпов экономического роста, решения задач социального развития страны требует создания стабильной и эффективной налоговой системы, основанной на принципах законности в налоговой сфере, уважении прав налогоплательщика и оптимальном распределении налоговых доходов между всеми уровнями бюджетной системы.

К настоящему времени в Российской Федерации в целом закончено формирование основ современной налоговой системы государства с рыночной экономикой. Данная система базируется на общепринятых в современной мировой практике основных видах налогов с учетом специфики российской экономики. Современная налоговая система выполняет свою главную задачу – обеспечение доходами бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Стратегия проводимой в настоящее время налоговой реформы направлена на достижение следующих основных целей:

- создание налоговой системы, позволяющей России успешно конкурировать на рынке труда и капитала. В совокупности с иными элементами экономической политики государства налоговая политика должна быть вовлечена в процесс повышения качества человеческого капитала и эффективности его использования, ориентирована на создание максимально комфортных условий для бизнеса и перехода экономики на инновационный

путь развития;

- повышение стабильности системы налогообложения. В данном случае речь идет не о «консервации» всех существующих проблем налогового законодательства, а о повышении предсказуемости налогообложения бизнеса;

- перераспределение налоговой нагрузки между отдельными отраслями экономики и различными видами хозяйственной деятельности. Более интенсивное снижение налогового бремени должно происходить по отношению к видам деятельности с высокой инновационной и инвестиционной активностью, связанной с освоением новых рынков, обновлением ассортимента продукции, внедрением новых технологий, созданием новых форм организации бизнеса;

- оптимальное распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, предполагающее укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Отмечая определенные положительные стороны современной налоговой системы, участники «круглого стола» констатировали, что данная система не в полной мере соответствует задачам экономического и социального развития страны. В частности, нуждаются в дальнейшем усилении налоговые стимулы повышения инвестиционной и инновационной активности, а также стимулы для активизации вложений в «человеческий капитал».

На повестке дня стоят вопросы введения специального, наиболее благоприятного режима налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в инновационной сфере, в том числе в области информационных технологий, разработки механизмов налогового стимулирования, создания и развития производств с высокой глубиной переработки природных ресурсов.

Остается нерешенным и ряд вопросов по порядку формирования доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации. Особую обеспокоенность вызывает проблема недостаточной обеспеченности бюджетов

субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований собственными налоговыми доходами. Многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, испытывают дефицит в собственных налоговых доходных источниках, что в значительной мере препятствует проведению ими социально-экономических преобразований на своей территории.

Участники "круглого стола" отмечают, что решение проблем финансовой обеспеченности муниципальных образований, расширение их собственной доходной базы становится особенно важным и актуальным в условиях окончания переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131) и применения его положений в полном объеме с 1 января 2009 года.

За последние 5 лет объем доходов муниципальных образований увеличился вдвое с 871,4 млрд. рублей в 2003 году до 1948,8 млрд. рублей в 2007 году при адекватном росте расходов муниципальных образований (с 892,1 млрд. рублей в 2003 году до 1933,8 млрд. рублей в 2007 году).

Динамика указанных показателей свидетельствует о недостаточном финансовом обеспечении расходных обязательств муниципальных образований. Кроме того, данные годового отчета об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, на основании которых осуществляется анализ финансового состояния муниципальных образований, отражают только фактически произведенные расходы местных бюджетов, но не учитываются реальные потребности органов местного самоуправления в финансовом обеспечении возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения.

Для определения достаточности финансового обеспечения муниципальных образований важна оценка расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с реальными финансовыми потребностями местных бюджетов на их реализацию. В целях распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов между бюджетами разного

уровня Правительству Российской Федерации необходимо разработать методику для оценки средней финансовой потребности муниципальных образований на выполнение расходных обязательств по России с учетом специфики субъектов Российской Федерации и с использованием индексов бюджетных расходов, разработанных Минфином России.

В результате принятия целого ряда федеральных законов в период с 2005 по 2008 год произошло расширение перечня вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, что привело к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований. Однако доходная база местных бюджетов, в том числе формируемая за счет налоговых доходов, в связи с решением органами местного самоуправления указанных вопросов не была увеличена.

Анализ институциональных тенденций развития местного самоуправления говорит об уменьшении степени свободы (фискальной автономии) муниципальных образований в управлении доходами, при определении направлений расходования средств, а также об ограничении возможностей для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении.

В частности, статьи 130 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) содержат ряд мер, ограничивающих финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в течение двух из трех отчетных финансовых лет превышала собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. При этом при определении указанной доли учитываются субсидии из бюджетов вышестоящего уровня, на размер и направления расходования которых субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не могут оказывать какого-либо влияния.

В настоящее время одной из основных задач реформы местного самоуправления является укрепление налоговой базы местных бюджетов.

Систему местных налогов составляют лишь земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые закрепляются за бюджетами поселений и городских округов, муниципальные районы не имеют собственных местных налогов. В 2007 году, по данным Минфина России, налоговые доходы составляли 41,8 % (579,5 млрд. руб.) в структуре собственных доходов местных бюджетов. При этом в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц – 66,8 %, а доходы от местных налогов составляли лишь 12,2 % (70,7 млрд. руб.), в том числе земельный налог 11,0% и налог на имущество физических лиц – 1,2%.

Важнейшим перспективным источником расширения доходной базы местных бюджетов является увеличение поступлений от местных налогов, в том числе за счет совершенствования порядка и условий взимания земельного налога.

Значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения.

В целях исправления такого положения необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам с одновременной отменой существующих льгот по этим налогам, установленных на федеральном уровне. Такой подход позволит вести полный государственный учет земель и создаст побудительный мотив у федеральных органов государственной власти вовлекать их в хозяйственный оборот.

Также считаем целесообразным изменить законодательство о разграничении собственности на землю с тем, чтобы отнести к муниципальной собственности значительную часть земельных участков.

Поступления от налога на имущество организаций полностью зачисляются в региональные бюджеты. Установленные федеральным законодательством льготы по налогу на имущество организаций, в частности, в

отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов, ведут к значительной потере доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество организаций было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к прежнему порядку уплаты налога, т.е. по месту нахождения имущества (как движимого, так и недвижимого), а также четко определить критерии отнесения имущества к движимому и недвижимому при уплате данного налога.

На протяжении ряда лет доля поступлений в местные бюджеты от налога на имущество физических лиц остается незначительной. В целях увеличения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц целесообразна разработка законодательного акта по установлению сроков регистрации объектов строительства, включая земельные участки и внесению изменений в законодательство в целях установления механизма привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2009-2011 годах» указывается на необходимость принятия главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей взимание налога на жилую недвижимость граждан. Проект федерального закона № 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской", которым предусматривается регулирование указанных вопросов, был принят Государственной Думой в первом чтении 10 июня 2004 года.

Вместе с тем, в настоящее время законодательно не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядком проведения их государственной кадастровой оценки. С учетом предполагаемых сроков принятия проекта федерального закона «О

внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», разработки методик определения кадастровой стоимости объектов недвижимости Правительством Российской Федерации предполагается в 2010 году внести в указанный законопроект поправки, предусматривающие введение местного налога на недвижимость.

С включением в Налоговый кодекс главы, регулирующей налогообложение недвижимости, налог на недвижимость может быть введен в тех субъектах Российской Федерации, где проведен кадастровый учет объектов недвижимости и утверждены результаты кадастровой оценки объектов недвижимости.

Полагаем, что необходимо стимулировать муниципальные образования к наращиванию собственного налогового потенциала за счет закрепления за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов. С учетом этого, а также в связи с ростом объема расходных обязательств муниципальных образований в период с 2003 по 2008 годы в Бюджетном кодексе целесообразно увеличить размеры нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами: единого налога на вмененный доход и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Согласно Федеральному закону № 131 к вопросам местного значения поселений (городских округов) и муниципальных районов отнесены вопросы соответственно по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства в поселении, а также по содействию его развития на территории муниципального района.

Учитывая, что субъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощенную систему налогообложения (доходы от которой поступают в региональные бюджеты) и систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (зачисляемого в бюджеты городских округов и муниципальных районов), которые являются взаимосвязанными режимами налогообложения,

целесообразно рассмотрение вопроса о закреплении за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 90 процентов. При передаче указанного налога в местные бюджеты общий объем их налоговых доходов возрастет на 10,3 процента.

При этом необходимо расширять налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе относительно упрощенной системы налогообложения.

В связи с тем, что содействие развитию сельскохозяйственного производства является вопросом местного значения поселений и муниципальных районов немаловажное значение имеет совершенствование механизма взимания единого сельскохозяйственного налога, который по нормативу 30 процентов поступает в бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов.

Наиболее актуально закрепление за органами местного самоуправления дополнительных доходных источников, в первую очередь, это целесообразно сделать за счет налога на доходы физических лиц - наиболее равномерно распределенного налога с недвижимой налоговой базой.

Необходимо увеличение доли налога на доходы физических лиц, закрепленной на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований, не менее, чем на 10 процентных пунктов (с 30 до 40 процентов) в связи с увеличением объема расходных обязательств муниципальных образований.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации следует также расширять практику дополнительного закрепления за местными бюджетами отчислений от региональных налогов (налога на имущество организаций, транспортного налога), а также от федеральных налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, налоговая база которых зависит от результатов коммерческой деятельности и стоимости

имущества организаций, расположенных на территории муниципальных образований.

В целях реализации инновационного пути развития муниципальных образований необходимо формирование бюджетов развития в составе местных бюджетов, а также повышение эффективности использования бюджетных средств, что требует увеличения объема инвестиций из бюджетов вышестоящего уровня, а также совершенствования механизма отбора инвестиционных проектов с учетом не только их экономической, но и социальной эффективности.

С целью совершенствования системы взаимодействия с налоговыми органами и органами государственной статистики необходимо принять нормативные правовые акты, обеспечивающие разработку налоговой отчетности и системы показателей муниципальной статистики, отвечающей потребностям прогнозирования и планирования доходов местных бюджетов.

Особого внимания заслуживает складывающаяся правоприменительная практика в налоговой сфере. Проблемы отечественной системы налогообложения заключаются не только и не столько в законодательном регулировании налоговых отношений, сколько в некорректной практике применения норм налогового законодательства правоприменительными органами. В связи с этим представляется необходимым безотлагательное принятие законодательных мер, предусматривающих повышение ответственности налоговых органов и их должностных лиц за предпринимаемые ими действия и принятые решения.

В связи с вышеизложенным участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

1.1. Разработать комплекс законодательных мер, предусматривающих дальнейшее усиление влияния налоговых стимулов на инновационную и

инвестиционную активность налогоплательщиков, в том числе введение специального, наиболее благоприятного налогового режима для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в инновационной сфере, создание механизмов налогового стимулирования внедрения и развития производств с высокой глубиной переработки природных ресурсов, расширение возможностей для ускорения амортизации технологического оборудования, совершенствование правил налогообложения при совершении операций с ценными бумагами и т.д.

1.2. Разработать комплекс законодательных мер, направленных на повышение финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечивающих:

- перераспределение доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- стимулирование субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала;

- скорейшее завершение реформы системы имущественных налогов, которая должна обеспечить более справедливое перераспределение налогового бремени, снижая уровень налоговых изъятий у менее обеспеченных слоев населения, и в то же время превратить эти налоги в реальный доходный источник регионов и муниципалитетов.

1.3. Продолжить работу по совершенствованию системы специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства в направлении дальнейшего улучшения налоговых условий их деятельности при одновременном предотвращении возможных злоупотреблений и неправомерного использования налоговых преференций.

1.4. Разработать систему мер, направленных на укрепление законности в налоговой сфере, в первую очередь, мер юридической ответственности, применяемых к должностным лицам налоговых органов, нарушающих требования налогового законодательства.

1.5. Рассмотреть возможность разработки комплекса законодательных мер, предусматривающих:

- совершенствование системы налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей посредством установления в качестве налоговой базы кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий, а также передачи субъектам Российской Федерации полномочия по установлению налоговых ставок по единому сельскохозяйственному налогу в зависимости от особенностей ведения хозяйственной деятельности;

- индексация базовой ставки транспортного налога в соответствии с ростом инфляции;

- предоставление права субъектам Российской Федерации увеличивать базовую доходность по видам деятельности, подпадающим под систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

- установление порядка уплаты налога на имущество организаций по месту нахождения имущества (как движимого, так и недвижимого), а также четкое определение критериев отнесения имущества к движимому и недвижимому при уплате данного налога.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить принятие проектов федеральных законов и необходимых для их реализации нормативных правовых актов:

- № 51763-4 "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части введения местного налога на недвижимость) при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне;

- №445126-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

3.1. Рассмотреть возможность внесения в Бюджетный кодекс Российской

Федерации и иные нормативные правовые акты о бюджетных правоотношениях изменений, предусматривающих:

- увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе, на развитие налоговой базы которых могут влиять органы местного самоуправления (от налога на доходы физических лиц, от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения);

- введение механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов путем увеличения объема межбюджетных трансфертов, направляемых из регионального бюджета в местные бюджеты, при превышающей средний уровень по субъекту Российской Федерации доле местных налогов в собственных доходах местного бюджета конкретного муниципального образования;

- усовершенствование системы государственного и муниципального финансового контроля, а также порядка его осуществления органами местного самоуправления;

- определение доли межбюджетных трансфертов по отношению к собственным доходам бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, при превышении которой вводятся меры, ограничивающие финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, только с учетом дотаций из вышестоящих бюджетов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (без учета всех целевых поступлений - субсидий и субвенций, в том числе субвенции на инвестиции).

3.3. Рассмотреть возможность внесения в Налоговый кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о налогах и сборах изменений, предусматривающих:

- исключение практики установления в Налоговом кодексе Российской Федерации льгот по региональным и местным налогам с одновременной

отменой существующих льгот по таким налогам, установленных в Кодексе, или обеспечение компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в случае необходимости предоставления таких льгот, осуществление инвентаризации предоставленных льгот;

- улучшение администрирования налогов, отчисления от которых поступают в местные бюджеты: земельного налога (установление единого задания на разработку программ и создание единой базы по учету земель и начислению земельного налога), налога на имущество физических лиц и транспортного налога (направление территориальными налоговыми органами и органами Росрегистрации органам местного самоуправления сведений о налогоплательщиках и объектах налогообложения); налога на доходы физических лиц (улучшение отчетности по налогу на доходы физических лиц для отслеживания полноты поступлений по данному налогу в бюджетную систему).

3.4. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона о порядке ведения муниципального статистического учета.

3.5. Принять нормативные правовые акты, обеспечивающие:

- определение кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядка проведения их государственной кадастровой оценки, разработку методик определения кадастровой стоимости объектов недвижимости;

- совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, порядка инвентаризация и межевания земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозных земель в пользование или в собственность;

- разработку комплексного мониторинга, осуществляемого в целях отражения социально-экономического положения муниципальных образований, с учетом фактического объема исполняемых органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- разработку методических рекомендаций для органов местного самоуправления по расчету объема расходных обязательств муниципальных

образований, связанных с решением вопросов местного значения, а также по определению порядка формирования реестра бюджетных услуг и нормирования расходов местных бюджетов на их предоставление;

- определение состава информации, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований и порядка ее предоставления органам местного самоуправления налоговыми органами и органами статистики, а также порядка взаимодействия налоговых органов и органов местного самоуправления в целях улучшения администрирования местных налогов.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

4.1. Разработать и принять:

- методические рекомендации по мобилизации доходной базы местных бюджетов;

- методические рекомендации по оценке объема бюджетных средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований и сбалансированности местных бюджетов, на основе аналогичных методических рекомендаций, подготовленных на федеральном уровне;

- типовое соглашение финансового органа субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета.

4.2. Оказывать органам местного самоуправления методическую и организационную помощь:

- в освоении муниципальными образованиями базовых методов и процедур управления муниципальными финансами;

- в организации сбора, обработки и формирования данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований, эффективности деятельности органов местного самоуправления.

4.3. Предусмотреть возможность включения в бюджеты субъектов

Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов:

- субсидии местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

- иные межбюджетные трансферты местным бюджетам, в том числе на оказание поддержки вновь образованным муниципальным образованиям в освоении базовых методов и процедур управления муниципальными финансами, на осуществление учета плательщиков местных налогов (включая программное обеспечение).

4.4. Рассмотреть возможность увеличения (установления) в законах субъектов Российской Федерации размеров единых нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в том числе от транспортного налога в размере 50 %, налога на имущество организаций, в целях сокращения дотационности муниципальных образований и укрепления их финансовой самостоятельности.

4.5. Рассмотреть возможность установления в законах субъектов Российской Федерации суммы поступлений в местные бюджеты от налога на прибыль организаций, исчисленных по ставке налога в размере 1,5 %, за счет части поступлений от указанного налога, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Председатель Комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам

Ю.В.Васильев

Председатель Комитета
Государственной Думы по вопросам
местного самоуправления

В.С.Тимченко

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
Комитет по вопросам местного самоуправления

«Круглый стол» на тему:
«Практика реализации законодательства о местном самоуправлении»

город Москва

9 декабря 2008 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

В соответствии с распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2008 года № 364р-1 «О проведении Дней города Новосибирска в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» 9 декабря 2008 года в Комитете Государственной Думы по вопросам местного самоуправления прошел «круглый стол» на тему «Практика реализации законодательства о местном самоуправлении».

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право на поэтапное введение в действие норм указанного закона на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Первыми субъектами Российской Федерации, на территории которых были введены в действия нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, стали Новосибирская область и Ставропольский край.

Осуществление органами местного самоуправления полномочий, предусмотренных указанным Федеральным законом, в Новосибирской области началось в 2005 году – на год раньше чем в большинстве других регионов России.

I. Ознакомившись с деятельностью органов местного самоуправления города Новосибирска по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и опытом муниципального управления по развитию города, участники «круглого стола» отмечают, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ создал необходимую правовую основу для становления и социально-экономического развития муниципальных образований России. Реализуя указанный закон, органы местного самоуправления города Новосибирска одними из первых в России разработали Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска (далее – Стратегический план) и приступили к его реализации. К настоящему времени в рамках Стратегического плана в Новосибирске реализуется 14 целевых программ. В процессе разработки указанного плана впервые в российской муниципальной практике использованы современные технологии стратегического планирования, разработаны специальные механизмы реализации Стратегического плана и система индикаторов для обеспечения контроля за его исполнением, поставлена и успешно решена задача привлечения жителей к участию в разработке муниципальных программ развития.

Участники «круглого стола» отмечают, что накопленный в Новосибирске опыт местного самоуправления может быть использован в других муниципальных образованиях России. В частности, по мнению участников «круглого стола», наиболее высокие результаты органами местного самоуправления Новосибирска достигнуты по следующим направлениям деятельности:

организация разработки и выполнения долгосрочных планов и программ комплексного социально-экономического развития города;

взаимодействие органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности по вопросам разработки и реализации долгосрочных программ социально-экономического развития города;

привлечение общественных организаций к решению вопросов местного значения;

содействие в решении вопросов занятости населения;
организация территориального общественного самоуправления.

Участники «круглого стола» высоко оценивают деятельность Ассоциации сибирских и дальневосточных городов по реализации муниципальной реформы и организации межмуниципального сотрудничества муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока и отмечают ведущую роль города Новосибирска в распространении успешной муниципальной практики.

II. Признавая значительный вклад Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в развитие местного самоуправления в России и основываясь на анализе опыта Новосибирска, участники «круглого стола» отмечают необходимость дальнейшего совершенствования правовой основы местного самоуправления. Принимая во внимание задачи, поставленные Президентом России в Послании Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года, в целях перехода городов на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития, в том числе на основе инновационных сценариев, по мнению участников «круглого стола», необходимо:

закрепление в законодательстве Российской Федерации понятия «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» и развитие законодательства, обеспечивающего организацию и финансирование процесса проектирования городского развития;

совершенствование перечня вопросов местного значения городских округов, полномочий по их решению и иных прав органов местного самоуправления, имея в виду, прежде всего, расширение компетенции органов местного самоуправления по развитию экономической основы устойчивого развития городов, созданию городской инновационной инфраструктуры,

обеспечению занятости населения, а также по решению вопросов в области социальной поддержки населения;

совершенствование отношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в целях повышения эффективности предоставления населению социальных услуг;

совершенствование механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности в целях повышения экономического потенциала городов;

совершенствование бюджетного и налогового законодательства в целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономической основы местного самоуправления;

совершенствование законодательства, регулирующего состав собственности муниципальных образований, в целях повышения эффективности ее использования в интересах развития малого и среднего предпринимательства и социально-экономического развития муниципальных образований;

совершенствование системы показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов в целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в переходе муниципальных образований на режим устойчивого развития;

установление особенностей осуществления местного самоуправления в городах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, в целях более эффективного использования их экономического и инновационного потенциала.

III. Участники «круглого стола» поддерживают инициативы Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления по обсуждению

проблем комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и считают выработку предложений по развитию законодательства, обеспечивающего переход городов на устойчивое развитие, одной из приоритетных задач Комитета на ближайшую перспективу.

Учитывая межведомственный характер указанной задачи, участники «круглого стола» рекомендуют Комитету Государственной Думы по вопросам местного самоуправления:

ввести в практику взаимодействия с общероссийскими и межрегиональными объединениями муниципальных образований проведение предварительных обсуждений законодательных инициатив в области местного самоуправления и смежных отраслях права;

инициировать работу комиссий Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации для обсуждения и выработки предложений по соответствующим направлениям развития законодательства.

IV. Принимая во внимание опыт, накопленный в процессе разработки и реализации Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска, участники «круглого стола» рекомендуют федеральным органам исполнительной власти:

1) ускорить принятие концептуальных документов, закрепляющих цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, включая концептуальные основы регионального развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

2) использовать город Новосибирск в качестве базовой «площадки» для проведения межрегиональных мероприятий по обсуждению вопросов местного самоуправления с привлечением объединений муниципальных образований, включая Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов;

3) разработать методические рекомендации и модельные акты по созданию и организации деятельности органов территориального

общественного самоуправления для применения в муниципальных образованиях России.

V. Участники «круглого стола» рекомендуют Общероссийскому конгрессу муниципальных образований Российской Федерации совместно с Общероссийской общественной организацией «Всероссийский Совет местного самоуправления», Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, другими объединениями муниципальных образований обсудить опыт развития местного самоуправления в городе Новосибирске, включая опыт по разработке и реализации Стратегического плана, и подготовить предложения по развитию законодательства в целях создания правовых условий для перехода городов на режим устойчивого развития.

VI. Участники «круглого стола» рекомендуют органам местного самоуправления города Новосибирска подготовить материалы об опыте разработки и реализации Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска, а также конкретные предложения по развитию законодательства, вытекающие из этого опыта, и направить их в Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления в целях изучения, издания и распространения.

Настоящий итоговый документ направить в Администрацию Президента Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс), Всероссийский совет местного самоуправления, а также в «Российскую газету» и «Парламентскую газету».

Содержание

Приветственное слово Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В.Грызлова	4
Предисловие редактора	6
Басаргин В.Ф. О мерах по обеспечению устойчивого и комплексного социально- экономического развития муниципальных образований в современных условиях (доклад на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года)	9
Иванов В.Н. Концепция устойчивого развития муниципальных образований	22
Макаров В.Л., Глазырин М.В. Социально-производственный комплекс – ключ к гармоничности и саморазвитию муниципальных образований	34
Валентей С.Д. Выступление на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года	51
Бабичев И.В. Цели муниципальных образований как публично-правовых систем, некоторые механизмы их формирования и изменения	55
Митин А.Н. Выступление на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года	81
Шереметьева Э.М. Комплексное устойчивое развитие муниципального образования (по материалам выступления на расширенном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 марта 2009 года)	84
Шорохов В.В. Наукоград - констатация факта или ресурс?	94

Любовный В.Я.

Городские агломерации России: проблемы развития и регулирования 102

Лапин В.А.

О состоянии законодательства, регулирующего вопросы перехода городов России на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития 123

Волков В.В.

О правовом регулировании порядка разработки и принятия планов и программ социально-экономического развития территорий, а также целевых программ 136

Рекомендации Совета по местному самоуправлению при
Председателе Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации
от 24 марта 2009 года 152

Рекомендации «круглого стола» на тему «Стратегия налоговой
реформы и формирования доходов бюджетов» 18-19 декабря 2008
года в городе Тюмени 176

Рекомендации «круглого стола» на тему «Практика реализации
законодательства о местном самоуправлении» 9 декабря 2008 года
в Государственной Думе 191