**Проблемы современного этапа**   
**реформы местного самоуправления и задачи АСДГ**

2006 год является годом 20-летия Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Однако это юбилей не только АСДГ, но и всего межмуниципального движения в современной России, поскольку АСДГ была первой на этом пути. Юбилей – хороший повод оценить наши достижения и нерешенные проблемы. Это особенно важно на фоне проводимой реформы местного самоуправления. В связи со сказанным представляется целесообразным рассмотреть некоторые проблемы современного этапа реформы и вытекающие из этого задачи АСДГ.

1. **Первые  результаты  реформы**

Реформа местного самоуправления в России набирает ход. Практически завершены два ее первых этапа:

а) Реформа территориальной организации местного самоуправления. В границах Сибирского федерального округа с 1 января 2006 г. функционирует около 4200 муниципальных образований, в т.ч. 79 городских округов, 271 городское поселение, 320 муниципальных районов. В Дальневосточном федеральном округе - более 1400 муниципальных образований, в т.ч. 50 городских округов, 176 городских поселений, 125 муниципальных районов. По сравнению с 2005 годом  количество муниципальных образований на территории Сибири и Дальнего Востока более чем удвоилось, в основном за счет сельских поселений.

б) Принятие новых и корректировка действовавших уставов муниципальных образований и проведение муниципальных выборов. На этом этапе были сформированы органы местного самоуправления в новых муниципальных образованиях, а в существующих были четко разделены должности глав администраций и председателей представительных органов. Значительно выросло число депутатов представительных органов, однако количество депутатов, работающих на освобожденной основе, сократилось. В уставах большинства городов принята модель с главой муниципального образования, исполняющего функции главы администрации. Однако в ряде городов, в том числе таких крупных, как Пермь, Тюмень, Курган и др. глава муниципального образования возглавляет представительный орган. Руководители ряда субъектов РФ внедряли эту модель на своих территориях с помощью административного ресурса.

Постоянные изменения происходят в законодательной базе местного самоуправления. Так только в 2005 г. поправки в базовый Федеральный закон № 131-ФЗ вносились 4 раза и 2 закона с поправками приняты уже в 2006 г. Особо следует отметить Федеральный закон от 12.10.2005 г. № 129-ФЗ, которым введен трехлетний переходный период  вступления в силу закона № 131-ФЗ, и Федеральный закон от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ, в котором существенно расширен объем полномочий органов местного самоуправления, особенно в сфере безопасности.

Параллельно с изменениями в законе о местном самоуправлении приняты новая редакция Бюджетного кодекса РФ, новый Федеральный закон о бюджетной классификации, изменения в Налоговом кодексе, Земельном кодексе, новые  Градостроительный и Жилищный кодексы РФ. В них также продолжают вноситься поправки. Начата реализация приоритетных национальных проектов, существенно улучшающих условия функционирования местного самоуправления.

Правительством РФ принят ряд важных для местного самоуправления постановлений по таким вопросам, как: тарифное регулирование, правила пользования жилыми помещениями, порядок признания жилого помещения непригодным для проживания, порядок проведения органами местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом и др. Активно идет процесс регионального и муниципального нормотворчества.

В большинстве субъектов РФ Сибирского федерального округа закон № 131-ФЗ введен в силу в сельской местности в полном объеме с 01.01.2006 г. В Кемеровской области закон реализован лишь в одном муниципальном районе в порядке эксперимента, а в Томской области и в Хакасии реформа в сельской местности отложена. В Дальневосточном федеральном округе реформа реализуется практически повсеместно.

Большую помощь органам местного самоуправления оказывает руководство Сибирского федерального округа. По его инициативе подготовлен фундаментальный комплект модельных муниципальных правовых актов, методических рекомендаций и ответов на вопросы, связанные с применением отдельных положений закона № 131-ФЗ. Большая работа развернута по подготовке и повышению квалификации муниципальных кадров.

Таким образом, определенные достижения в проведении муниципальной реформы имеются. В то же время, остается нерешенным ключевой вопрос обеспечения деятельности местного самоуправления – формирование его финансовой и имущественной базы, адекватной закрепленным полномочиям. Более того, с возложением на органы местного самоуправления дополнительных полномочий по поправкам в закон № 131-ФЗ его доходная база осталась прежней. Все это препятствует достижению главной цели реформы – созданию реального местного самоуправления, пробуждению созидательной энергии миллионов людей, превращению их из пассивных потребителей муниципальных услуг в активных субъектов самоуправления. Ниже рассматриваются некоторые проблемы реформы местного самоуправления и пути их решения.

1. **Формирование доходной базы местных бюджетов**

Эту проблему следует разделить на две составляющих: формирование собственной налоговой базы местных бюджетов и вопросы бюджетного регулирования.

По первой части сегодня уже всем (даже Минфину) стало ясно, что собственных доходов у местного самоуправления совершенно недостаточно. В Правительстве и Государственной Думе муссируется несколько направлений решения этой проблемы. В их числе:

увеличение с 30 до 40% доли налога на доходы физических лиц, направляемой в местные бюджеты;

перевод в разряд местных  транспортного налога;

замена налогов на землю, на имущество физических лиц и на имущество юридических лиц единым местным налогом на недвижимость;

компенсация из федерального бюджета выпадающих доходов местных бюджетов в связи с освобождением ряда категорий физических и юридических лиц от уплаты налога на землю.

АСДГ неоднократно выступала с такими предложениями. Однако все эти идеи пока висят в воздухе.

Наши собственные возможности в увеличении налоговых доходов местных бюджетов состоят в скорейшем завершении кадастровой оценки земельных участков и установлении их рыночной стоимости для целей налогообложения, а также в проведении инвентаризации имущества физических лиц и побуждении застройщиков к оформлению прав собственности на завершенное  индивидуальное жилищное, гаражное и другое строительство. Работа эта трудоемкая и дорогостоящая, но здесь скрыты немалые резервы. Еще один известный источник дополнительных налоговых поступлений – единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, размер которого зависит от уровня развития малого бизнеса на территории муниципального образования.

В части бюджетного регулирования основные рычаги находятся в руках субъектов РФ. 131-й закон предусматривает новую, отличную от прежней модель бюджетного регулирования в субъекте РФ, которая переводит этот процесс в четкие правовые рамки и на порядок снижает возможности субъективных решений. Ключевым элементом новой модели является переход от сметного финансирования на сеть бюджетных учреждений к подушевому финансированию. Объектом бюджетного финансирования становится не муниципальное учреждение, а объем бюджетных услуг, оказанных одному жителю. На мой взгляд, достоинства новой модели недооценены или даже не поняты многими муниципалами, активной борьбы за ее реализацию не ведется. Следует осознать, что нам важна не только величина доходов местных бюджетов, но и их прозрачность, стабильность и предсказуемость на несколько лет вперед. Без этого никакое прогнозирование и планирование социально-экономического развития муниципальных образований невозможно. 131-й закон  как раз и создает такие условия.

Новый механизм межбюджетных отношений в субъекте РФ опирается на 5 параметров, 4 из которых нам должны быть известны:

1) К – критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя субъекта РФ по типам муниципальных образований. Это основной параметр, на котором базируется весь механизм бюджетного регулирования. Величина критериального уровня для городского округа, для муниципального района и для поселения ежегодно устанавливается законом субъекта РФ на основе прогноза доходов его консолидированного бюджета, с учетом трансфертов из федерального бюджета. По сути величина К является региональным минимальным социальным стандартом бюджетной обеспеченности.

2) НП – налоговый потенциал муниципального образования - его мы обычно прогнозируем сами с относительно небольшой погрешностью.

3) ИБР – индекс бюджетных расходов, поправочный коэффициент, характеризующий неодинаковую стоимость набора бюджетных услуг в расчете на одного жителя в разных муниципальных образованиях одного типа. С учетом ИБР минимально допустимый уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в одних муниципальных образованиях будет выше среднего по данному типу муниципальных образований, в других – ниже. Показатель ИБР должен быть определен для каждого муниципального образования законом субъекта РФ на длительный период, не менее 5 лет, в зависимости от географических, природных и демографических факторов (удаленность от административного центра субъекта РФ или муниципального района, плотность населения, удельный вес пенсионеров, школьников и др.).

4) Формулы расчета дотаций для муниципальных образований разных типов в зависимости от соотношения между налоговым потенциалом данного муниципального образования и его критериальным значением. Эти формулы устанавливаются законом субъекта РФ на постоянной основе.

5) Формула изъятия избыточных доходов (определена Федеральным законом). Если налоговый потенциал в конкретном муниципальном образовании превышает средние значения по субъекту РФ более чем в 1,3 раза, то 50% этого превышения изымается в региональный фонд финансовой поддержки  муниципальных образований.

Для нас важно обоснованное определение субъектом РФ величин ИБР для каждого муниципального образования и постоянно действующих формул расчета дотаций по типам муниципальных образований. Если это сделано, то для разработки и утверждения бюджета на очередной год (кроме инвестиционной составляющей) органам местного самоуправления необходимо знать только значение К. Субъект РФ должен сообщить эту цифру муниципалитетам к началу бюджетного процесса. Если налоговый потенциал муниципального образования меньше величины К, оно автоматически получает дотацию, величина которой рассчитывается по известной формуле и не может быть произвольно изменена субъектом РФ. Не случайно Бюджетный кодекс РФ относит дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности к собственным доходам местных бюджетов, т.е. к таким доходам, которые мы можем планировать и прогнозировать. Если же  налоговый потенциал муниципального образования больше величины К, то дотаций оно естественно не получает, а для высокодоходных муниципальных образований вступает в силу механизм обратных трансфертов. Практическое внедрение этой модели ставит межбюджетные отношения в субъектах РФ с головы на ноги, переводит их на четкие правовые рельсы, создает на местах обстановку финансовой стабильности и предсказуемости.

Однако многие субъекты РФ в своих законах о межбюджетных отношениях, принятых под бюджет 2006 г., пытаются извратить суть этих новых требований и сохранить в завуалированном виде возможность дележки средств по собственному разумению, а не по строгим формализованным правилам. При этом они ссылаются на возможность установления предусмотренного законом № 131-ФЗ переходного периода, в течение которого распределение части средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований может производиться на подушевой основе, а другая часть - с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований. Конечно, одномоментный переход от сметного на подушевое финансирование таит опасность для городов, имеющих развитую сеть бюджетных учреждений, тогда как в выигрыше окажутся муниципальные образования со слабо развитой бюджетной сетью. С другой стороны, ежегодно меняющаяся схема бюджетного регулирования является крайне сложной для расчетов, мало прозрачной и открывает широкие возможности для произвольных решений. Некоторые субъекты РФ уже приняли решения о переходе на подушевое финансирование с 1 января 2006 г. Руководители муниципальных образований и депутаты должны четко представлять себе новый механизм межбюджетных отношений и добиваться его практической реализации с помощью законодательных инициатив, а также через региональные советы муниципальных образований, там где они созданы.

Отдельную проблему представляет финансирование капитальных расходов местных бюджетов. Лишь немногие города имеют для этого собственные источники. Здесь прежде всего необходимо научиться попадать в мероприятия федеральных и региональных целевых программ. Кроме того, законом № 131-ФЗ установлен принцип софинансирования капитальных расходов местных бюджетов через региональные фонды - фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов. Для нас крайне важно, по какому принципу и в каком объеме будут сформированы в субъекте РФ эти фонды и каков будет механизм получения средств из данных фондов. По всем этим вопросам необходимо добиваться принятия субъектами РФ четких и стабильных правил и процедур.

1. **Имущественная база муниципальных образований**

Состав муниципального имущества определен 131-м законом на основе идеологической концепции ухода всех уровней публичной власти из хозяйственной деятельности. Основные компоненты этой концепции: ликвидация муниципальных унитарных предприятий, использующих муниципальное имущество на праве хозяйственного ведения; приватизация значительной доли этого  имущества и передача сохраняемого в муниципальной собственности имущества в различные формы управления частным компаниям, в т.ч. в монопольных сферах; приватизация муниципальных нежилых помещений, сдаваемых в аренду хозяйственным обществам. Безусловно, объем хозяйственной деятельности органов местного самоуправления должен быть снижен, особенно в конкурентных сферах, а значительная доля муниципального имущества может и должна быть приватизирована. В то же время, статья 50 закона № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий (закрытый) перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Данный перечень содержит чрезмерно жесткие и непродуманные ограничения на состав муниципального имущества, которые не учитывают все многообразие местных условий. Из того, что главным предназначением муниципального имущества является обеспечение решения вопросов местного значения и что извлечение доходов от его использования не является определяющим, вовсе не вытекает категорический запрет на наличие такого имущества в муниципальной собственности. Предметом законодательного регулирования может быть ограничение на отдельные виды хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, но не на состав имущества. Особо существенно для органов местного самоуправления то, что статьи 14 и 16 закона № 131-ФЗ относят к вопросам местного значения поселений и городских округов создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а статья 50 запрещает иметь необходимое для этого имущество. Если жители малого города, поселка, окраинного района крупного города просят открыть или сохранить единственный хлебный магазин, швейное ателье или парикмахерскую, а хозяйствующие субъекты не идут туда из-за низкой рентабельности, то естественной реакцией со стороны муниципалитета может быть «создание условий» для их размещения путем сдачи в аренду такому хозяйствующему субъекту муниципального нежилого помещения на льготных условиях. Однако по требованиям статьи 50 таких помещений муниципалитет иметь не может. Наиболее правильным было бы исключение из текста статьи 50 частей 2, 3 и 4, содержащих исчерпывающие перечни состава муниципального имущества поселений, муниципальных районов и городских округов. АСДГ уже неоднократно высказывалась за такой подход. Для предотвращения возможности злоупотребления коммерческой деятельностью муниципальных образований вполне достаточно положений ч.1 статьи 50, согласно которой в собственности муниципальных образований может находиться имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий и обеспечения деятельности органов местного самоуправления, а также ч. 5 этой статьи, согласно которой муниципальное имущество, не предназначенное для перечисленных целей, подлежит перепрофилированию либо отчуждению. Споры о том, предназначено ли то или иное конкретное имущество для решения вопросов местного значения и может ли оно находиться в муниципальной собственности, могли бы решаться в судебном порядке.

Борьба за пересмотр концепции статьи 50 будет продолжаться, однако пока она действует, необходимо думать, как ее исполнять с минимальным ущербом. Одни города уже сейчас развернули компанию по масштабной приватизации нежилых помещений и преобразованию муниципальных предприятий в хозяйственные общества. Другие ведут себя более осторожно, а третьи продолжают наращивать состав своего имущества, в т.ч. создавать новые рентабельные муниципальные предприятия. Одним из возможных подходов к решению данной проблемы является использование нормы ч. 4 статьи 51 закона № 131-ФЗ, которая провозглашает право органов местного самоуправления на участие в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Опираясь на данную норму, органы местного самоуправления могут выступать в роли соучредителей различных хозяйственных обществ, занятых оказанием муниципальных услуг. Вкладом муниципалитета в уставной капитал таких хозяйственных обществ могут быть в частности земельные участки и нежилые помещения. Таким способом органы местного самоуправления, приватизируя данное имущество, могут сохранять контроль за его использованием и создавать гарантии оказания населению жизненно важных, особенно монопольных услуг.

Одной из вопиющих несправедливостей приватизации муниципальных нежилых помещений является принцип их продажи на аукционе, при котором фактический арендатор помещения имеет равные права с другими претендентами. При таком подходе швейное ателье никогда не сможет конкурировать с казино и оказание многих необходимых услуг населению будет поставлено под угрозу. Правда имеется информация о том, что эта норма будет изменена и что добросовестный арендатор, использующий муниципальное помещение не менее трех лет и вложивший свои средства в его ремонт и обустройство, получит преимущество при приватизации. Это безусловно правильно, однако промелькнуло сообщение о том, что продажа будет осуществляться по рыночной цене, которая естественно окажется тем выше, чем больше собственных средств вложил в нежилое помещение арендатор. Выходит, что арендатор, осуществивший капитальный ремонт помещения, должен будет еще раз оплатить эти расходы при его приватизации. Правильно было бы вычитать из продажной цены помещения суммы, вложенные арендатором в его капитальный ремонт и иное обустройство.

1. **Жилищная реформа**

Реформа управления жилищным фондом является, по моему мнению, самой сложной и самой важной составной частью реформы местного самоуправления. Она неизбежно затрагивает жизненные интересы миллионов людей. От участия в ней невозможно уклониться. Она несет в себе зерна множества конфликтов и коллизий, разрешая которые люди будут реально участвовать в самоуправлении. Вообще реальное местное самоуправление как явление, произрастающее снизу, начинается с умения управлять многоквартирным домом. Без прохождения этой жизненной школы не будет реального самоуправления и в масштабе  муниципальной территории.

Сейчас в городах ведется активная работа по формированию частных управляющих компаний, созданию конкуренции между ними. Проводится активная разъяснительная работа с населением по выбору формы управления многоквартирными домами. Хотя и медленно, увеличивается число товариществ собственников жилья. Все это хорошо. Поскольку принятие жителями решений о форме управления многоквартирными домами перенесено Правительством РФ на первое полугодие 2007 года, еще есть время для разъяснительной работы и для принятия более обоснованных решений. Ряд связанных с этим вопросов нуждается в обсуждении.

Один из самых важных вопросов – выбор оптимальной мощности и схемы функционирования управляющих компаний. В большинстве крупных городов создаются мощные компании, взявшие в управление до 500 тыс. и даже до 1 млн. кв. м. жилья. Здесь создание конкурентной среды не должно вызывать трудностей. Однако в малом городе может быть всего одна управляющая компания, тогда на месте старых появятся новые местные монополисты. Выходом из этой ситуации может быть приглашение к конкурентной борьбе иногородних управляющих компаний (такой опыт уже имеется). Тогда местная управляющая компания для своей победы на конкурсе должна будет продемонстрировать свою эффективность.

Экономические преимущества крупной управляющей компании и крупных эксплуатирующих организаций очевидны, однако такие организации оказываются далеко от рядового жителя. Здесь необходим поиск новых подходов. Один из них внедрен в Ангарске и состоит во введении института управляющих домами – частных предпринимателей, работающих по договору с крупной управляющей компанией. Управдом обеспечивает содержание нескольких соседних многоквартирных домов, проживает в том же районе, находится в постоянном контакте с жителями и способен оперативно реагировать на возникающие ситуации. Этот опыт заслуживает внимательного изучения, хотя возможны и другие схемы.

Следующий вопрос – это взаимоотношения между жителями, ресурсоснабжающими организациями и управляющими компаниями. Здесь опробуются 3 модели.

Первая модель: управляющая компания обслуживает внутридомовые и внутриквартальные сети, собирает платежи за ресурсы с населения, покупает эти ресурсы у снабжающих организаций от магистральных сетей и перепродает их жителям с добавлением своих расходов. Жители в этом случае заключают договоры на ресурсоснабжение с управляющими компаниями, которые несут всю ответственность за доставку ресурса до водопроводного крана, батареи и лампочки.

Вторая модель: ресурсоснабжающая организация сама обслуживает внутриквартальные и внутридомовые сети, доставляет свой ресурс до конечного потребителя и заключает договоры с жителями. Управляющая компания в этом процессе не участвует и ответственности перед жителями не несет.

Третья модель: ресурсоснабжающая организация доставляет ресурс до конечного потребителя, но привлекает на договорной основе управляющую компанию для эксплуатации внутридомовых и внутриквартальных сетей, оплачивая ее расходы. В этом случае управляющая организация несет ответственность перед ресурсоснабжающей, а та перед жителями. У каждой из моделей есть свои плюсы и минусы и только опыт даст ответ на вопрос, какую модель и в каких случаях стоит использовать.

Наиболее сложный вопрос – передача в управление собственникам старого жилищного фонда. Некоторые города изыскивают возможности для проведения за счет бюджетных средств капитального ремонта таких домов до передачи их в управление или подписывают обязательства о проведении ремонтов в оговоренные сроки. Однако лишь немногие города имеют такие возможности. Здесь требуется централизованное решение на государственном уровне, поскольку масштабный недоремонт жилищного фонда образовался еще в те годы, когда дома были ведомственными, т.е. государственными и были переданы в муниципальную собственность в принудительном порядке без компенсации начисленной амортизации. Представляется необходимым внесение изменений в Жилищный кодекс РФ, предусматривающих обязательную компенсацию расходов на капитальные ремонты старого жилищного фонда из федерального или региональных бюджетов. АСДГ могла бы выступить с соответствующей инициативой.

1. **Градостроительная и земельная политика**

С точки зрения формирования реального самоуправления и вовлечения жителей в этот процесс обустройство своей территории, создание благоприятной среды обитания можно поставить на второе место по важности после организации самоуправления многоквартирными домами. Застройка, благоустройство, озеленение территории населенных пунктов, микрорайонов, улиц, кварталов вызывает живой интерес населения. Известны многочисленные конфликты жителей и местных властей в связи с уплотнением застройки микрорайонов, размещением коллективных гаражей, вырубкой зеленых насаждений, ликвидацией спортивных и детских площадок и т.д. Навести порядок в этих вопросах призвано новое градостроительное и земельное законодательство.

Принятие нового Градостроительного кодекса РФ воспринято в обществе неоднозначно, но все признают, что это в высшей степени либеральный документ, плохо сочетающийся с российскими традициями строительства. По сути, это нормативный акт, регулирующий правила торговли городскими территориями. В нем нет даже упоминания об органах архитектуры и градостроительства.

Один из аргументов противников нового Градостроительного кодекса состоит в том, что он создает предпосылки для приватизации олигархами последнего серьезного ресурса государства – нашей территории. Есть даже такое высказывание, что по сравнению с Градостроительным кодексом ваучеры – это мелкая афера. С другой стороны, позиция многих сторонников Градостроительного кодекса состоит в том, что муниципальная собственность на землю – главный тормоз развития городов. Чем скорее будут распроданы городские территории, тем эффективнее они будут использоваться и тем больше приносить доходов. При формировании своей градостроительной политики органы местного самоуправления должны учитывать этот спектр мнений и позиций, правильно оценивать возникающие риски.

В соответствии с законом № 131-ФЗ и новым Градостроительным кодексом полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства и землеустройства существенно расширились. Прежде всего, теперь органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают и утверждают (после прохождения государственной экспертизы) генеральные планы городских и сельских поселений и схемы территориального планирования муниципальных районов, тогда как раньше утверждение этих документов было функцией государственных органов. Органы местного самоуправления поселений и городских округов разрабатывают и утверждают местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки.

Особое значение имеет передача органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов полномочий по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. В целях создания указанных информационных систем органы государственной власти, ведущие градостроительные кадастры отдельных территорий, обязаны передать имеющиеся у них сведения соответствующим органам местного самоуправления в срок до 1 июля 2006 г., а органы местного самоуправления в этот же срок проводят мероприятия по обеспечению создания и ведения информационных систем. Здесь пока много неясного и скорее всего сроки будут отодвинуты.

Принципиально новой нормой Градостроительного кодекса РФ является передача земельных участков для жилищного строительства в собственность или в аренду инвесторам без предварительного согласования места размещения объекта. Продажа земельных участков или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства должна осуществляться только на аукционах, за исключением специально оговоренных случаев. По замыслу авторов кодекса это должно исключить коррупцию, особенно при приобретении земельных участков в престижных районах городов и в пригородных зонах.

Основные проблемы, связанные с реализацией норм нового Градостроительного кодекса.

Одна из самых сложных проблем – обязательность наличия генпланов для всех городских и сельских поселений в срок до 1 января 2010 г. Неясно, где взять средства на разработку этих дорогостоящих документов и кто их в состоянии разработать. Здесь не обойтись без помощи субъектов РФ. Возможно следует инициировать принятие субъектами РФ специальных целевых программ по поддержке разработки градостроительной документации. В рамках этих программ необходимо создание в субъектах РФ региональных институтов типа гипрогора или специальных подразделений в существующих гражданпроектах, способных разрабатывать генеральные планы поселений. Несомненно, что спрос родит предложение и появится множество частных фирм, предлагающих свои услуги по разработке генпланов. Однако без должной квалификации и обладания архивной документацией такие фирмы не смогут выдавать качественную продукцию. Поэтому здесь нужна большая осторожность.

Другая проблема – инфраструктурная подготовка земельных участков для продажи или сдачи в аренду. Это тоже весьма затратная задача, связанная не только с конкретным земельным участком, но и с вводом новых мощностей в системах тепло-, водо-, электроснабжения, строительством магистральных сетей и т.д. Конечно, после продажи подготовленного земельного участка затраты окупятся, но сначала их нужно произвести. Здесь необходимо кредитование под разумные проценты и также потребуется содействие субъектов РФ.

Наиболее сложная проблема при застройке городских территорий – соблюдение баланса интересов жителей и застройщиков. Градостроительный кодекс РФ относит к числу основных принципов законодательства о градостроительной деятельности участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия. Осуществление таких прав вытекает из конституционного права граждан на благоприятную среду обитания.

Поиск взаимоприемлемых решений в этих вопросах должен осуществляться через механизм публичных слушаний и является одним из важных элементов искусства муниципального управления. Как известно, Градостроительный кодекс устанавливает обязательность и порядок проведения публичных слушаний:

· по проектам генеральных планов поселений;

· по проектам правил землепользования и застройки поселений;

· по предоставлению разрешений на использование земельных участков и объектов капитального строительства.

Порядок проведения публичных слушаний устанавливается уставами и (или) нормативными правовыми актами муниципальных образований. В крупных населенных пунктах публичные слушания должны проводиться на отдельных территориях, исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения.

По проекту генерального плана орган местного самоуправления в обязательном порядке организует выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению. Участники публичных слушаний вправе представлять свои предложения и замечания по проекту генерального плана для включения их в протокол публичных слушаний. Заключение по проекту публичных слушаний подлежит опубликованию. По результатам заключения глава муниципального образования принимает решение о направлении проекта генерального плана на утверждение представительного органа либо о его отклонении и направлении на доработку.

Публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся специально создаваемой комиссией. Продолжительность публичных слушаний может составлять от 2-х до 4-х месяцев со дня опубликования проекта. Если внесение изменений в правила касается отдельных объектов строительства, публичные слушания проводятся в границах территории, связанной с данным объектом. После завершения публичных слушаний комиссия обеспечивает внесение в них необходимых изменений и представляет документ главе муниципального образования. Последний принимает решение о направлении правил на утверждение представительного органа либо на доработку.

Публичные слушания по вопросам предоставления конкретных земельных участков и объектов капитального строительства проводятся с участием граждан, проживающих в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект. Если такое использование может оказать негативное воздействие на окружающую среду, к участию в публичных слушаниях привлекаются организации и физические лица, подверженные риску такого негативного воздействия. Участники публичных слушаний вправе представить в комиссию свои предложения и замечания для включения их в протокол. По результатам публичных слушаний комиссия представляет главе администрации рекомендации о предоставлении разрешения на использование либо об отказе. Решение, принятое главой администрации, подлежит опубликованию и может быть оспорено в судебном порядке.

Все это очень трудоемкая и сложная работа, но она необходима. Реализация механизма публичных слушаний позволит защитить интересы населения и кардинально улучшить планировку и застройку населенных пунктов. Необходимо принятие в каждом муниципальном образовании правового акта о порядке проведения публичных слушаний по вопросам градостроительства и землепользования.

1. **Роль органов местного самоуправления в реализации приоритетных национальных проектов**

Реализация приоритетных национальных проектов дает мощный импульс в развитии важнейших сфер муниципальной деятельности. В здравоохранении существенно повышена заработная плата в первичном звене медицины, отнесенном к полномочиям местного самоуправления. Механизм родовых сертификатов обеспечивает надежное финансирование данной сферы. Резко увеличены поставки специализированного автотранспорта для нужд скорой медицинской помощи, различного медицинского оборудования. В сфере образования повышена заработная плата учителей. Введены доплаты за классное руководство, реализуется программа компьютеризации школ и обеспечения их выхода в сеть Интернет. В жилищной сфере существенно расширяются возможности для ипотечного кредитования строительства жилья, хотя здесь остается много нерешенных вопросов.

В то же время, роль органов местного самоуправления в реализации приоритетных национальных проектов четко не определена. По сути они являются федеральными целевыми программами, а их финансирование осуществляется в основном из средств федерального бюджета. Деньги на исполнение национальных проектов получают региональные власти, которые затем распределяют их между органами местного самоуправления. На долю последних остается лишь техническая работа по раздаче этих средств. Какая либо законодательная база, определяющая самостоятельные функции органов местного самоуправления при реализации национальных проектов, отсутствует. Как справедливо отметил на заседании Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления его председатель Л.Ю. Рокецкий, «нацпроекты реализуются так, как будто муниципалитетов не существует» (Российская газета, 29.03.2006).

Такую ситуацию нельзя считать нормальной. В конце концов целью приоритетных национальных проектов является повышение качества жизни людей на местах, в конкретных муниципальных образованиях. Наиболее правильным был бы такой порядок, при котором органы местного самоуправления, лучше знающие проблемы своих территорий, могли бы не только оказывать содействие государственным органам в реализации национальных проектов, но и разрабатывать и реализовывать собственные муниципальные и межмуниципальные программы реализации национальных проектов с использованием полученных от государства и местных ресурсов. Однако для этого они должны четко знать, какие финансовые и материальные средства и в какие сроки они получат от органов государственной власти по каждому национальному проекту. Практически такая технология не отличается от процедур наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, но требует отдельного законодательного регулирования.

Позитивным исключением является национальный проект по доступному жилью, в реализации которого у органов местного самоуправления есть самостоятельная и весьма важная роль, связанная с подготовкой и предоставлением земельных участков под жилищное строительство. О финансовом аспекте этой проблемы говорилось выше, но есть еще и аспект управленческий. Органы местного самоуправления должны научиться эффективно готовить земельные участки под жилищное строительство и грамотно торговать ими. Хотя порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства на аукционах детально изложен в дополнительных статьях Земельного кодекса РФ, принятых Федеральным законом от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ», при практической организации земельных аукционов будет возникать множество коллизий, особенно в отношении престижных земельных участков в крупных городах и в пригородных зонах. Имеют место с одной стороны попытки распродажи органами местного самоуправления земельных участков в обход аукционов своим, близким к местной власти строительным организациям, и с другой стороны, попытки скупки перспективных земельных участков с целью их последующей спекулятивной перепродажи. Первый вице-премьер Правительства РФ Д. А. Медведев недавно публично обвинил муниципальных чиновников в обогащении за счет торговли городскими землями, а Президент РФ В.В. Путин, выступая 7 апреля с.г. на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов, призвал выработать механизм изъятия земель, полученных в обход действующего законодательства. Он предложил также возводить микрорайоны, а не заниматься точечным строительством. Именно в этом случае инфраструктурная подготовка площадок может дать максимальный эффект. Здесь нужна очень четкая и выверенная политика муниципалов.

1. **АСДГ в системе союзов и ассоциаций муниципальных образований**

2006 год становится годом активного формирования новой системы союзов и ассоциаций муниципальных образований в соответствии с требованиями закона № 131-ФЗ. Согласно п.5 ч.1 статьи 85 этого закона органы государственной власти субъектов РФ должны были до 1 июля 2006 г. обеспечить проведение съездов муниципальных образований субъектов РФ в целях создания региональных советов. Однако Федеральным законом от 12.10.2005 № 129-ФЗ эта формулировка была изменена и теперь органы государственной власти субъектов РФ только «содействуют созданию советов муниципальных образований субъектов РФ в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона» (без указания конкретных сроков). В феврале с.г. в Министерстве регионального развития РФ прошло совещание по данному вопросу. Признано целесообразным активизировать работу по созданию советов муниципальных образований субъектов РФ и не позднее июня 2006 г. создать общероссийское объединение муниципальных образований. Разработаны модельные проекты учредительного договора и устава совета муниципальных образований субъекта РФ, которые требуют адаптации к конкретным условиям каждого субъекта РФ.

В ряде субъектов РФ Сибири и Дальнего Востока учредительные съезды уже прошли или будут проведены в ближайшее время. Члены АСДГ должны принять активное участие в этом процессе.

Региональные советы муниципальных образований должны стать площадкой для рассмотрения двух основных проблем: а) межмуниципального сотрудничества, б) представления и защиты общих интересов муниципальных образований во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ. В рамках решения данных проблем они могли бы  рассматривать следующий круг вопросов:

В части организации взаимодействия муниципальных образований:

· рассмотрение предложений о межмуниципальной кооперации в решении отдельных вопросов местного значения;

· содействие созданию межмуниципальных хозяйственных обществ для решения совместных экономических задач и межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов для решения социальных задач.

Наибольший интерес представляет такая кооперация в рамках взаимодействия соседних городов, городских округов с прилегающими муниципальными районами, формирования пригородных зон, а также взаимодействия между соседними сельскими и городскими поселениями.

В части представления и защиты общих интересов муниципальных образований:

· предварительная экспертиза и согласование проектов законов и иных правовых актов субъекта РФ, регулирующих деятельность местного самоуправления;

· выработка согласованных решений по вопросам передачи в муниципальную собственность различных объектов государственной собственности, это особенно касается социальных объектов, земельных участков, местных природных ресурсов;

· выработка согласованных решений по вопросам региональной налоговой политики, системы межбюджетных отношений в субъекте РФ, включая участие в разработке и принятии методики выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в согласовании объема регионального фонда финансовой поддержки поселений и муниципальных районов, источников его формирования;

· участие в разработке и реализации федеральных, региональных и других программ, включая региональные программы государственной поддержки муниципальных образований, участие в распределении регионального фонда софинансирования социальных расходов муниципальных образований и фонда муниципального развития.

Одной из важных функций региональных советов могла бы быть судебная защита интересов своих членов, однако для этого необходимо внести в Гражданский кодекс РФ норму, допускающую возможность региональным советам РФ выступать от имени своих членов в судах.

В уставе регионального совета важно установить принцип формирования его руководящего органа - правления. В модельном уставе сказано лишь, что выборы членов правления проводятся на персональной основе. В целях соблюдения баланса интересов всех муниципалитетов представляется наиболее целесообразным принцип равного представительства в правлении совета разных типов муниципальных образований: от столичного города, от прочих городских округов, от муниципальных районов, от городских поселений, от сельских поселений. Соотношение может быть и неравным, если муниципальных образований какого-то типа мало.

Представляется необходимым инициировать принятие в каждом субъекте РФ закона о взаимодействии с советом муниципальных образований. В этом законе могло бы быть указано, что совет муниципальных образований:

· принимает участие в подготовке проектов бюджета субъекта РФ, региональных законов, программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления, представляет по этим вопросам экспертные заключения и материалы с изложением и обоснованием позиции совета;

· систематически представляет в органы государственной власти субъекта РФ статистическую и аналитическую информацию о деятельности муниципальных образований, ежегодно представляет высшему должностному лицу субъекта РФ доклад о состоянии и проблемах развития местного самоуправления в регионе.

На законодательный орган и администрацию субъекта РФ данным законом может быть возложено:

· информировать совет муниципальных образований о текущей деятельности и о подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам местного самоуправления, при необходимости привлекать представителей совета к участию в согласовании этих проектов;

* учитывать позицию совета при рассмотрении планов работы законодательного органа субъекта РФ и законопроектной деятельности администрации;
* включать представителей совета в состав комиссий, рабочих групп и иных органов, создаваемых для рассмотрения вопросов, влияющих на положение и развитие муниципальных образований;

· обеспечивать совет данными регионального статистического наблюдения за ходом реформы местного самоуправления;

* оказывать в пределах своей компетенции содействие деятельности совета.

Аналогичный подход был в свое время реализован по отношению к Конгрессу муниципальных образований РФ в распоряжении Правительства РФ от 31.01.2000 г. № 162-р «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Конгрессом муниципальных образований РФ».

Представляется целесообразным предложить вновь образуемым региональным советам муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, их председателям и исполнительным директорам сотрудничество с АСДГ. Это откроет им доступ к информационным ресурсам АСДГ, а также к мероприятиям по обмену опытом работы.

Важным представляется также построение взаимоотношений АСДГ с будущим общероссийским объединением. Формально, по букве 131-го закона межрегиональные ассоциации не могут входить в число учредителей общероссийского объединения, что представляется неправильным. Но они могут быть членами общероссийского объединения и участвовать в его деятельности. У АСДГ здесь должна быть особая роль, поскольку удаленность от Москвы осложняет участие сибирских и дальневосточных муниципалитетов в проводимых там мероприятиях. Можно было бы продумать такую схему взаимоотношений АСДГ и общероссийского объединения, при которой на территории АСДГ могло бы дублироваться проведение некоторых конференций, совещаний и других мероприятий общероссийского уровня с участием представителей федеральных органов. Еще есть время для обсуждения этих вопросов.

Определенные преобразования потребуются и внутри АСДГ. После завершения территориальной реформы в числе членов АСДГ оказались муниципальные образования разных типов: городские округа, городские поселения, несколько муниципальных районов. Двери в АСДГ как добровольную ассоциацию должны быть открыты для всех желающих. Возможно следовало бы провести до конца 2006 года переучет членов АСДГ, зафиксировав их новый муниципальный статус, а также  систематизировать информацию о статусе глав муниципальных  образований (возглавляет представительный орган или администрацию) и о главах администраций и руководителях представительных органов, не являющихся главами муниципальных образований. Представляется также целесообразным подтверждение членства в АСДГ постановлениями представительных органов муниципальных образований. Это важно и для укрепления бюджетной дисциплины, поскольку членские взносы в АСДГ  должны включаться в состав расходов местных бюджетов и проходить утверждение в представительных органах.