

**АССОЦИАЦИЯ   СИБИРСКИХ   И   ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ   ГОРОДОВ**

**М А Т Е Р И А Л Ы**

**Форума глав муниципальных образований**

**Сибири и Дальнего Востока**

**24-25 мая 2007 г., Новосибирск**

**Первые итоги работы городов в условиях реформ: проблемы, угрозы, пути решения**

Р.В. Бабун, вице-президент АСДГ

Исполнительная дирекция

2007 г.

Р.В. Бабун,

вице-президент АСДГ

**Первые итоги работы городов в условиях реформ:**

**проблемы, угрозы, пути решения**

Миновал первый год действия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно идет освоение механизмов действия нового градостроительного, земельного, жилищного законодательства. С 1 января 2008 г. вступает в силу новая редакция Бюджетного кодекса РФ (Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ), предусматривающая переход на трехлетнее экономическое и финансовое планирование, причем прогнозы социально-экономического развития и бюджеты городов на период 2008-2010 гг. должны быть подготовлены и приняты уже в 2007 году. В этой ситуации полезно рассмотреть первые результаты работы городов в условиях реформ, оценить возникающие проблемы, риски и угрозы, уточнить стратегию дальнейших действий, увязать ее с масштабными преобразованиями экономики и социальной сферы страны, предусмотренными в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 г. В Послании в частности было отмечено, что в новом законе о местном самоуправлении значительно расширены компетенция и возможности местных органов. В то же время поставлена задача продолжить процесс укрепления экономических основ местного самоуправления, в первую очередь за счет формирования достаточной доходной базы.

В целом органы местного самоуправления справились с задачами 2006 года, о чем свидетельствуют итоги исполнения бюджетов. По данным Минфина доходы бюджетов муниципальных образований возросли в 2006 г. на 32%, в т.ч. налоговые доходы на 13,6% и межбюджетные трансферты на 47,6%. Вместо планируемого дефицита местных бюджетов России на 2006 год в размере 57 млрд. руб. фактически был зафиксирован профицит в сумме 10,2 млрд. руб. Конечно надо понимать, что этот профицит был исчислен от крайне недостаточных плановых сумм доходов местных бюджетов, тем не менее, определенные резервы повышения доходов имеются.

Относительно лучшая ситуация имеет место в городских округах. В гораздо худшем положении оказались города, получившие статус городских поселений, здесь идет сложный процесс отработки правовых, финансовых, имущественных и других взаимоотношений с муниципальными районами. И совершенно критическая ситуация сложилась в большинстве сельских поселений, финансовая база которых попросту отсутствует.

Ниже рассматриваются некоторые проблемы переходного периода и подходы к их решению.

1. Попытки ограничения самостоятельности местного самоуправления

В Бюджетном послании Президента России на 2007 год было отмечено, что+ «далеко не всегда органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдаются установленные Бюджетным кодексом РФ принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями. С трудом преодолеваются традиции централизованного регулирования доходов и расходов местных бюджетов+ До настоящего времени в большинстве регионов не решена задача закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации». О справедливости критических замечаний Президента свидетельствуют приведенные выше данные о соотношении темпов роста в доходах местных бюджетов налоговых поступлений и трансфертов. Все большую долю доходов местных бюджетов составляют не доходы, собранные на своих территориях, а дотации и целевые поступления из региональных бюджетов. Очевидно, что степень самостоятельности органов местного самоуправления при этом снижается.

Одновременно в Бюджетном послании было отмечено, что... «Имеются факты оплаты расходных обязательств муниципальных образований напрямую из бюджетов субъектов Российской Федерации. Устранение муниципальных образований от реализации их собственных полномочий приводит к размыванию ответственности, отсутствию стимулов у муниципальных образований к поиску более эффективных способов реализации этих полномочий» (конец цитаты). То есть, лучше сами оплатим некоторые ваши расходы, но денег не дадим.

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

а) Из перечня вопросов местного значения в законе № 131-ФЗ были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые на протяжении многих веков всегда были функцией местной власти (забота «о старых, сирых и убогих», т.е. о стариках, сиротах и инвалидах). Никто лучше органов местного самоуправления не может справиться с этой задачей, дойти до конкретных нужд каждого отдельного человека, использовать мощный резерв общественного участия и общественной поддержки социально незащищенных групп населения. Правда, некоторые субъекты РФ возвратили часть  функций по социальной поддержке органам местного самоуправления в виде переданных государственных полномочий и сохранили муниципальную сеть учреждений социального обслуживания. Однако другие все забрали в свои руки. Представляется необходимым на законодательной основе вернуть эти полномочия органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, сохранив за субъектами РФ лишь вопросы финансирования через систему субвенций в соответствии с региональными социальными стандартами и нормативами и по аналогии с тем, как это было сделано в школьном образовании.

б) Изъяты из перечня вопросов местного значения и переданы на уровень субъектов РФ вопросы опеки и попечительства.

в) Из полномочий местного самоуправления в законе № 131-ФЗ исчезло участие в регулировании вопросов занятости и трудовых отношений на своих территориях. Местная власть не может уйти от этих вопросов и вынуждена заниматься ими на самодеятельных началах.

г) Из перечня вопросов местного значения исключены и переданы субъектам РФ вопросы расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

д) В статье 50 закона № 131-ФЗ были введены необоснованные ограничения на состав имущества, которое может находиться в муниципальной собственности (подробнее об этом см. ниже).

е) Из перечня вопросов местного значения были исключены все вопросы организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на муниципальных территориях. Для многих городов эти вопросы являются жизненно важными.

ж) Из полномочий городов – административных центров субъектов РФ были изъяты и переданы субъектам РФ полномочия по распоряжению городскими землями.

Единственная сфера, в которой компетенция органов местного самоуправления действительно была расширена – это вопросы безопасности: создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) формирований; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений. Какого-либо целевого финансирования этих капиталоемких видов деятельности не предусмотрено.

В результате внедрения перечисленных «новаций» местная власть стала более слабой и менее авторитетной.

Не прекращаются попытки административного нажима с целью дальнейшего ослабления авторитета и самостоятельности органов местного самоуправления городов. В 2006 году удалось предотвратить принятие знаменитого законопроекта группы депутатов Государственной Думы, предусматривающего передачу региональным органам государственной власти решения ряда важнейших вопросов местного значения в городах – административных центрах субъектов РФ. В настоящее время основное давление со стороны субъектов РФ осуществляется по другой линии – фактическое продление вертикали государственной власти на уровень городских округов и муниципальных районов путем пересмотра уставов муниципальных образований. Целью пересмотра является замена «сильных» глав муниципальных образований, избираемых населением и пользующихся его доверием (независимо от того, возглавляет глава муниципального образования местную администрацию или представительный орган), на «слабых», избираемых депутатами из своего состава. В этом случае основные механизмы реальной власти переходят к нанимаемым по контракту главам администраций, на кандидатуры которых органы государственной власти могут оказывать определяющее влияние. В наиболее концентрированном виде аргументация в пользу такого подхода изложена в статье С. Чистяковой «Верхи хотят, а низы могут» (Континент Сибирь, № 13, 2007).

В указанной статье цитируется выступление депутата городской Думы Барнаула И. Шифера: «Прямые выборы эффективны только при высокой готовности населения нести ответственность за свои решения. Практика избирательных кампаний на Алтае свидетельствует, что большая часть населения не осознает этой ответственности: мы столкнулись с массовыми подкупами избирателей, которые отдавали свои голоса за 50-100 рублей. Таким образом, на выборы приходят в основном мобилизованные «черными» политтехнологами люмпенизированные слои общества. В их сегодняшнем виде выборы не способствуют приходу в органы местной власти эффективных управленцев». Итак, население – это люмпены, допускать которых к выборам нельзя. Вот вам и самоуправление! Можно задать авторам подобных высказываний вопрос, а откуда возьмется эта высокая готовность населения, если отстранить его от принятия важнейших решений.

Почему же многие депутаты голосуют за такие изменения в уставах? В этой же статье приводится объяснение политолога Я. Шашковой: «В изменении существующего подхода очень заинтересованы депутаты представительных органов местного самоуправления. Роль выборщиков мэра существенно повышает их статус, к тому же если ранее на выборах бизнес стремился консолидироваться вокруг потенциальных кандидатов на пост мэра, то теперь финансовые потоки устремятся в представительные органы власти, ведь искать сторонников и потенциальному мэру и бизнес-элитам нужно будет, прежде всего, здесь».

К сожалению, процесс понижения статуса глав муниципальных образований становится массовым. Единственным противодействием может быть только кропотливая работа активной части муниципального сообщества с населением и с депутатами представительных органов местного самоуправления.

2. Осуществление институциональных мероприятий переходного периода

До окончания переходного периода и момента вступления Федерального закона № 131-ФЗ в полную силу (1 января 2009 г.) предстоит завершить значительный комплекс технически сложных и дорогостоящих мероприятий, формирующих институциональную базу муниципальных образований. К их числу относятся.

- описание и утверждение органами государственной власти субъектов РФ границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства. Согласно ч.3 ст. 85 закона № 131-ФЗ работа должна быть завершена до 1 января 2009 г.;

- завершение разграничения собственности на землю между органами публичной власти (работа находится в начальной стадии), проведение органами местного самоуправления инвентаризации, межевания, формирования и постановки на государственный кадастровый учет земельных участков, отнесенных к муниципальной собственности;

- завершение органами государственной власти субъектов РФ разграничения имущества между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между муниципальными районами и поселениями. Согласно п.3 ч.1 ст. 85 закона № 131-ФЗ данная работа должна быть закончена до 1 января 2008 г., однако очевидно, что этот срок выполнен не будет;

- подготовка правоустанавливающих документов на муниципальное имущество, в т.ч. полученное в процессе разграничения полномочий, его техническая инвентаризация, паспортизация, проведение рыночной оценки и государственная регистрация;

- перепрофилирование либо отчуждение муниципального имущества, не перечисленного в статье 50 закона № 131-ФЗ. Согласно п.4 ч. 8 ст. 85 закона № 131-ФЗ работа должна быть завершена до 1 января 2009 г.;

- разработка и утверждение генпланов, правил землепользования и застройки и других документов территориального планирования. В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки не допускается принятие органами местного самоуправления основных решений по предоставлению земельных участков для строительства;

- инвентаризация, рыночная оценка и постановка на налоговый учет имущества физических лиц.

Решение перечисленных задач вызывает ряд сложных проблем.

2.1. У большинства муниципальных образований для проведения закрепленного за ними комплекса работ в установленные сроки нет ни квалифицированных кадров, ни финансовых средств. Возникает серьезная угроза для формирования постоянной доходной базы местных бюджетов (земельный налог, налог на имущество физических лиц) и для осуществления жилищного строительства. Поскольку все перечисленные мероприятия являются разовыми, представляется необходимым выделение специального разового финансирования на разработку документов территориального планирования муниципальных образований и на проведение учетно-инвентаризационных работ.

2.2. Одна из серьезных проблем – необходимость приватизации большого количества муниципального имущества, в особенности нежилых помещений, в соответствии с требованиями статьи 50 закона № 131-ФЗ. АСДГ неоднократно выступала против концепции этой статьи. 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 и на получение арендных платежей и иных доходов от его использования. В результате принудительного применения данной статьи возникла серьезная угроза ликвидации в небольших городах и поселках, а также на окраинах крупных городов единственных швейных ателье, парикмахерских, аптек и других социально значимых объектов, арендующих муниципальные нежилые помещения и неспособных выдерживать конкуренцию с пивными барами при их продаже. Такие сигналы уже поступают. К тому же при массовой приватизации нежилых помещений их продажная цена резко снижается.

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

В данном Определении Конституционного Суда важен не только сам факт недопустимости установления закрытого перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, но и прямое указание на возможность наличия в муниципальной собственности имущества, предназначенного для формирования собственных доходов муниципальных образований. В констатирующей части данного Определения указано также, что споры о праве собственности на имущество между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разрешаются судами в порядке, установленном действующим законодательством».

Другим Определением от 7 декабря 2006 г. N 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия, а также жалобе главы города Екатеринбурга Конституционный Суд защитил права местного самоуправления на учет его интересов при безвозмездной передаче муниципального имущества другим органам публичной власти. Определением установлено, что порядок передачи имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъектов Российской Федерации включает направление органом местного самоуправления соответствующего предложения, при этом передача имущества из муниципальной собственности в собственность Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, не указанного в предложении, не допускается, т.е. безвозмездная передача муниципальной собственности в федеральную либо собственность субъектов Российской Федерации предполагает необходимость согласованных действий соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем самым федеральный законодатель+ исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Можно сделать вывод, что в результате принятия перечисленных документов Конституционного Суда РФ имущественные права муниципальных образований стали более защищенными. Эти права надо грамотно использовать.

2.3. Особо сложной проблемой является разработка генпланов городов и сельских поселений, требующая значительного времени, финансовых средств и привлечения квалифицированных специалистов, которых крайне недостаточно. Представляется необходимым целевое финансирование этих работ из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ и снятие жестких временных ограничений на подготовку документов территориального планирования.

Учитывая, что все перечисленные расходы муниципальных образований носят одноразовый, единовременный характер, для их покрытия могут быть использованы и разовые доходы государства, в частности, доходы от приватизации государственного имущества, на что обращал внимание в своем Послании Федеральному Собранию Президент России.

3. Проблемы реализации жилищной и градостроительной политики

Основные проблемы в этой сфере также упираются в вопросы финансирования.

3.1. Возложение на органы местного самоуправления поселений и городских округов обязанности обеспечения малоимущих граждан жилыми помещениями. Отнесение данного вопроса к вопросам местного значения поселений и городских округов логически предусматривает его финансирование из местных бюджетов, однако для большинства муниципальных образований такая задача абсолютно нереальна. Все, что может муниципалитет (кроме отдельных городов), – это составить списки очередников и обращаться с просьбами о выделении финансовых средств без каких-либо гарантий или хотя бы прозрачных процедур их получения. Обеспечение жильем малоимущих граждан – важнейший компонент государственной социальной политики и не может считаться только вопросом местного значения.

В Послании Президента России Федеральному Собранию отмечено, что поставленные в нацпроекте высокие ориентиры по вводу к 2010 году ежегодно 80 млн. кв. м. жилья уже не могут удовлетворить нас. Поставлена задача, как минимум, предусмотреть рост до 100-130 млн. кв. м. в год, а по-хорошему – строить не менее одного квадратного метра жилья в год в расчете на каждого гражданина России. К таким масштабам жилищного строительства должны готовиться все города, ведь во многих из них сегодня вводится не более 0,2 кв. м. на одного жителя, а кое-где жилищное строительство вообще не ведется. В то же время некоторые города Сибири (Омск, Красноярск) уже вводят более 0,8 кв. м. жилья на одного жителя, а в г. Бердске Новосибирской области вводится свыше 1 кв. м.

В качестве первоочередной меры представляется необходимым законодательное установление четких процедур и механизмов выделения муниципальным образованиям целевых финансовых средств на строительство социального жилья.

3.2. Возложение на собственников жилых помещений в многоквартирных домах обязанностей по капитальному ремонту общего имущества. Если для аварийного жилищного фонда существует подпрограмма государственной поддержки, хотя финансируется она крайне недостаточно, то для изношенного (но еще не дошедшего до состояния аварийного) жилищного фонда эта проблема практически не решена. Против такого подхода недавно выступил Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Вот выдержка из его ежегодного доклада за 2006 год (Российская газета, 13.04.07):

«Незаконными и несправедливыми представляются Уполномоченному положения Жилищного кодекса, возлагающие **бремя капитального ремонта общего имущества на собственников квартир (домовладельцев).** В соответствии со статьей 16 закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», на основании которого приватизировались квартиры в России, обязанность производить капитальный ремонт жилищного фонда после приватизации сохраняется за бывшим наймодателем – то есть за государством (муниципальным образованием). К сожалению, органы государственной власти не нашли ничего лучше, как «уступить» собственникам квартир (домовладельцам) поистине непомерные расходы на капитальный ремонт изношенного жилищного фонда.

Состояние приватизированного жилищного фонда близко к критическому – около 62% жилых помещений были введены в эксплуатацию более 30 лет назад, а 35,7 млн. кв. м. могут быть отнесены к категории аварийного. (В Послании Президента России Федеральному Собранию названы цифры 93 млн. кв. м. ветхого жилья, из них 11,2 млн. кв. м. аварийного). Более одной третьей части населения России живет за чертой бедности. С учетом этих обстоятельств невыполнение государством своих обязательств по капитальному ремонту жилищного фонда может привести к росту социальной напряженности.

**Следовало бы подумать о таком варианте, как передача многоквартирных домов в управление гражданам только после проведения государством капитального ремонта каждого передаваемого дома либо выплата соответствующей компенсации»** (конец цитаты).

В Послании Президента России Федеральному Собранию отмечено, что «расширяя строительство нового жилья, нельзя забывать и о поддержании в надлежащем состоянии существующего жилищного фонда». В Послании предложены и пути решения данной проблемы. Предлагается изыскать дополнительные средства на ремонт жилищного фонда (в разовом порядке) и на решение не терпящего отлагательства вопроса расселения аварийного жилья (в форме долгосрочной программы). Предусматривается выделить на программу переселения граждан из аварийного жилья не менее 100 млрд. руб. (в 20 раз больше, чем в предыдущие годы) и на ремонт жилищного фонда – не менее 150 млрд. руб. Ранее из федерального бюджета средства на ремонт жилья вообще не выделялись. Для финансирования указанных затрат предлагается создать специальный фонд в объеме не менее 250 млрд. руб. и подготовить программу работ на 4-5 лет. Президент рассчитывает на надежный контроль за расходованием этих средств со стороны депутатов всех уровней, средств массовой информации и общественности, не снимая ответственности с органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Необходимо всемерно поддержать такой подход и разработать в каждом городе программу решения жилищной проблемы. Хотелось бы лишь отметить, что из двух предложенных Уполномоченным по правам человека способов финансирования капитального ремонта (проведение его государством до передачи в управление гражданам или выплата денежной компенсации) более эффективным способом является именно денежная компенсация при условии создания ТСЖ, с тем чтобы сами собственники решали, в какие сроки, на какие конкретные цели и в каком объеме расходовать эти средства.

3.3. Организация и функционирование ТСЖ. Организация самоуправления в многоквартирных жилых домах – ключевое условие не только для улучшения содержания жилищного фонда., но и для формирования подлинного самоуправления на уровне всего муниципального образования. Научиться реальному самоуправлению для гражданина проще всего и понятнее всего именно на примере своего многоквартирного дома. Однако многие собственники помещений в многоквартирных жилых домах отказываются от создания ТСЖ не только из-за проблем с капитальным ремонтом, о чем говорилось выше, но и по ряду других причин. Главной из них является сложность и дороговизна процедур государственной регистрации ТСЖ: оформление кадастрового плана земельного участка, инвентаризация и рыночная оценка имущества, стоимость получения правоустанавливающих документов. Кроме того, ТСЖ должны уплачивать земельный налог, налог на имущество, НДС по максимальной ставке 18% и даже налог на прибыль с сумм, находящихся на их банковских счетах в целях накопления средств на проведение капитальных ремонтов. При такой налоговой «удавке» трудно рассчитывать на массовое создание ТСЖ. Президент России в своем Послании Федеральному Собранию также отметил забюрократизированность вопросов организации ТСЖ и чрезмерную налоговую нагрузку на них.

Представляется целесообразным предусмотреть в Жилищном кодексе РФ меры государственной поддержки вновь образуемых ТСЖ и внести соответствующие изменения в налоговое законодательство, предусмотрев для ТСЖ систему налоговых освобождений, в частности, отмену НДС и налога на прибыль. Подход к ТСЖ как к коммерческой организации недопустим. Часть затрат по оформлению документов на вновь образуемые ТСЖ могли бы взять на себя и органы местного самоуправления.

Одновременно следовало бы продумать вопрос об установлении налоговых льгот для компаний, управляющих жилищным фондом, с тем чтобы ускорить приход в эту сферу частного бизнеса и формирование реальной конкурентной среды на рынке услуг по управлению жилищным фондом.

3.4. Расселение граждан из старого жилищного фонда, размещаемого на площадках нового жилищного строительства. Организация массового жилищного строительства в городах требует соответствующих строительных площадок, дефицит которых является серьезным сдерживающим фактором. На большинстве таких площадок имеется какое-то количество старого индивидуального жилищного фонда. Как правило, муниципалитет и потенциальные застройщики готовы предоставлять собственникам этого жилищного фонда другое благоустроенное жилье, соответствующую денежную компенсацию или то и другое в различных сочетаниях. Однако законодательно этот вопрос должным образом не отрегулирован, а организация нового жилищного строительства согласно закону не является основанием для принудительного выкупа соответствующих земельных участков. Органы местного самоуправления иногда предлагают неприемлемые для граждан условия переселения и заниженные суммы компенсации, а с другой стороны - собственники жилых домов зачастую выдвигают непомерные требования по компенсации, либо вообще отказываются от переселения, а суды встают на их сторону. Требуется внесение соответствующих изменений в земельное и градостроительное законодательство, устанавливающих четкий порядок решения подобных споров. Высвобождение земельных участков, занятых малоценным старым жильем, под новое жилищное строительство (если это предусмотрено генпланом города) должно быть основанием для принудительного выкупа земельных участков при соответствующих гарантиях прав собственников жилья.

3.5. Строительство объектов инженерной и социальной инфраструктуры, а также дорог на площадках нового жилищного строительства. Очевидно, что без помощи государства органы местного самоуправления решить эти задачи не смогут. В подпрограмме Федеральной программы «Жилище», касающейся инженерной инфраструктуры, предусмотрена возможность получения средств федерального бюджета на эти цели, однако формальные требования к предоставлению средств чрезмерно усложнены и для большинства муниципалитетов нереализуемы. Необходимо гарантировать получение государственной поддержки на создание инженерной инфраструктуры для любого муниципального образования, организующего массовое жилищное строительство на новых площадках.

В еще худшем положении находится строительство объектов социального назначения в районах нового жилищного строительства: школы, детские дошкольные учреждения, объекты здравоохранения, культуры, спорта. Для них источники финансирования вообще отсутствуют. Представляется необходимым включение в Федеральную программу «Жилище» дополнительной подпрограммы создания социальной инфраструктуры в районах нового жилищного строительства.

В отношении дорог на площадках нового жилищного строительства Правительством РФ утверждены правила распределения и предоставления в 2007 году из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий на обеспечение автодорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки. Размер субсидии на обеспечение автодорогами микрорайонов малоэтажной застройки не будет превышать 70% от общей суммы расходов, предусмотренных проектной документацией, а для многоквартирной застройки - не более 60%. Субсидии будут предоставляться при наличии утвержденной проектной документации и финансирования проектов за счет средств бюджета субъекта РФ и (или) местных бюджетов в объемах, достаточных для реализации проектов с учетом субсидии.

3.6. Финансовое оздоровление предприятий жилищно-коммунального комплекса. Когда в 2001 г. Правительством РФ была утверждена подпрограмма реформирования жилищно-коммунального комплекса, ее первым мероприятием было провозглашено финансовое оздоровление предприятий ЖКК, реструктуризация и частичная ликвидация их задолженности. Справедливо полагалось, что без решения этой задачи частный бизнес не придет в данную сферу, не захочет обременять себя долгами прежних муниципальных предприятий. Однако фактически ничего не было сделано и это на сегодня является серьезным сдерживающим фактором для создания конкурентной среды при оказании жилищно-коммунальных услуг. Необходимо настаивать на скорейшем принятии соответствующих решений на федеральном уровне.

3.7. Индексация тарифов на оплату жилых помещений и жилищно-коммунальные услуги. Идея установления предельных индексов ежегодного роста тарифов на ЖКУ, закрепленная в соответствующем федеральном законе, в принципе плодотворна и направлена на защиту интересов населения. В то же время при введении этой нормы разные субъекты РФ и муниципальные образования оказались в неравном положении. Те из них, кто до этого смог приблизить тарифы к реальным затратам, получили более выгодную «стартовую позицию» для дальнейшего роста тарифов. Те же, кто старался в предыдущие годы сдерживать рост тарифов, оказались в худшем положении. Частично эта задача решается путем установления Федеральной службой по тарифам неодинаковых индексов максимально возможного изменения тарифов для разных субъектов РФ. Так приказом ФСТ от 11.04.2007 г. № 68-э/5 на 2008 год установлены предельные индексы изменения тарифов на услуги водоснабжения,  водоотведения и очистки сточных вод по Сибирскому федеральному округу от 106,5% в Республике Алтай до 115,0% в Республике Тыва, по Дальневосточному федеральному округу от 109,0% в Приморском крае до 124,5% в Магаданской области. Аналогичная картина наблюдается в тарифах на тепловую энергию, на коммунальные услуги, на оплату жилого помещения, на утилизацию (захоронение) бытовых отходов, однако обоснование этих различий нигде не приводится. Представляется необходимым провести специальный сравнительный аудит абсолютных значений тарифов не только в разрезе субъектов РФ, но и по муниципальным образованиям, и по его результатам принять дополнительные меры по выравниванию тарифов с учетом региональных и местных различий.

3.8. Состояние городских дорог. Финансирование данной статьи в течение многих лет осуществлялось по остаточному принципу. В связи с резким ростом автомобилизации дороги превратились в серьезный тормоз социально-экономического развития городов. В крупных городах со сложившейся дорожной сетью неразрешимой проблемой стали транспортные развязки. Их осуществление на разных уровнях требует огромных капиталовложений. И везде в серьезную проблему превратилась парковка личного автотранспорта. Перечисленный круг проблем требует системного решения.

В Послании Президента России Федеральному Собранию обращено внимание на плохое состояние дорог и предложено дополнительно выделить на дорожное хозяйство страны, а также на развитие улично-дорожной сети, то есть на благоустройство российских городов 100 млрд. руб. Предложено утвердить программу развития дорожной сети до 2015 года. По предварительной информации, из этой суммы на нужды городов может быть выделено порядка 20 млрд. руб. Представляется необходимым подготовить по данному вопросу специальный аналитический материал и направить его в Правительство РФ для учета при разработке программы.

4. Проблемы полномочий органов местного самоуправления, не включенных в перечни вопросов местного значения

В статьях 14, 15, 16 закона № 131-ФЗ приведен исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для муниципального образования каждого типа. В ч. 1 ст. 18 указано, что данный перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, а в ч.2 указано, что за счет средств местных бюджетов исполняются финансовые обязательства по вопросам местного значения. Наконец в ч. 1 ст.19 указано, что полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Все эти логически взаимосвязанные положения обязывают муниципальные образования включать в свои расходные обязательства средства на решение вопросов местного значения, перечисленных в статьях 14, 15, 16, а все остальные полномочия рассматривать как государственные и требовать их финансирования из бюджетов других уровней.

Однако эти положения входят в противоречие со статьей 17 закона. В ч. 1 данной статьи на органы местного самоуправления возлагается ряд полномочий, требующих крупных финансовых затрат, но не включенных в перечни вопросов местного значения, а в ч. 3 данной статьи указано, что эти полномочия осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, т.е. за счет средств местных бюджетов. Так быть не должно. Особое беспокойство вызывают следующие положения.

4.1. Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (ч.6 ст.17). В связи с переходом к трехлетнему социально-экономическому и финансовому планированию развития муниципальных образований разработка таких планов и программ становится абсолютно необходимой для всех типов муниципальных образований, вплоть до сельского поселения. Имеющиеся методические рекомендации по разработке таких документов предполагают их обширный объем. Разработка комплексных программ требует крупных затрат и привлечения квалифицированных специалистов со стороны. Для большинства муниципальных образований финансирование данной работы непосильно. Строго говоря, комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования, особенно городского округа, а иногда и городского поселения, не может быть документом только местного значения, поскольку неизбежно затрагивает развитие градообразующих предприятий, имеющих государственное значение. Обязанности этих предприятий по участию в разработке муниципальных комплексных программ законодательно не определены, а органы местного самоуправления зачастую даже не могут получить от них информацию, необходимую для разработки такой программы, со ссылкой на коммерческую тайну. Необходимо внесение изменений в действующее законодательство, обязывающих все субъекты экономической деятельности предоставлять (непосредственно или через органы Росстата) органам местного самоуправления сведения, необходимые для разработки комплексных программ.

4.2. Организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ч.6 ст.17). В 1990-е годы система муниципальной статистики в России была разрушена. 11.11.2006 г издано постановление Правительства РФ № 670 «О порядке представления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования». Во исполнение данного постановления Росстатом издано постановление от 29.12.2006 г. № 88 «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования». В прилагаемых к постановлению Росстата формах содержится несколько сотен показателей, сбор и систематизация которых требуют больших трудовых и финансовых затрат. Источник финансирования данных затрат не определен, штатных единиц в администрациях муниципальных образований на выполнение статистических работ не предусмотрено. Возникает угроза невыполнения постановления Правительства. Требуется включение данного вопроса в перечень вопросов местного значения и решение вопросов финансирования.

4.3. Учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации (ч.7 ст. 17). Если раньше данная норма рассматривалась лишь как право (можно создавать, можно не создавать), то в настоящее время это фактически превратилось в обязанность, поскольку Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» введены жесткие процедуры обязательного опубликования в средствах массовой информации конкурсных предложений по лотам муниципального заказа и результатов их рассмотрения. Сегодня публикация такой информации заняла значительную, а иногда преобладающую долю полос в муниципальных СМИ. Сельские муниципальные образования, не имеющие возможностей для содержания собственных СМИ, вынуждены публиковать эту информацию в районных газетах, расположенных в десятках, а то и сотнях километров от поселений, что вызывает крупные и явно неоправданные расходы. Представляется необходимым внести вопрос содержания муниципальных СМИ в перечни вопросов местного значения городских округов, муниципальных районов и городских поселений, не являющихся административными центрами муниципальных районов, а для сельских поселений предусмотреть упрощенный порядок принятия решений о размещении муниципального заказа.

4.4. Подготовка и повышение квалификации муниципальных кадров. Федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплено (п.7 ч. 1 ст.11) право муниципального служащего на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. В перечне вопросов местного значения данное обязательство отсутствует, финансовых средств на обучение кадров нет. Если предположить, что каждый муниципальный служащий должен повышать свою квалификацию хотя бы один раз в 4 года, то это означает, что ежегодно должны проходить обучение 25% муниципальных служащих. Фактически обучается в лучшем случае 5-10%. Многие субъекты РФ оказывают органам местного самоуправления организационно-методическую и финансовую помощь в повышении квалификации муниципальных служащих, привлекают к этой работе вузы и научные организации, однако общего порядка не существует. Проблема требует неотложного и системного решения.

5. Финансовые проблемы

Сегодня всем (даже Минфину) стало ясно, что финансовая обеспеченность муниципальных образований является крайне недостаточной. Выше уже отмечалось, что в Послании Президента России Федеральному Собранию поставлена задача формирования достаточной доходной базы местных бюджетов, однако пути ее решения до настоящего времени не определены. АСДГ и другими организациями неоднократно выдвигались различные предложения по расширению налоговой базы муниципальных образований, в. т. ч. увеличение доли налога на доходы физических лиц, закрепляемой за местными бюджетами, перевод в разряд местных транспортного налога, налога на имущество организаций и др. Однако в ближайший год внесение существенных изменений в федеральное налоговое законодательство маловероятно. Поэтому представляется целесообразным сосредоточить основное внимание на увеличение поступлений по другим каналам.

5.1. Передача субъектами РФ муниципальным образованиям части региональных налогов и закрепленных за региональными бюджетами долей федеральных налогов, о чем говорил Президент России. Надо четко представлять, что сама по себе эта мера может не привести к росту доходов местных бюджетов, поскольку на соответствующую величину будут сокращены трансферты. Тем не менее, она представляется весьма полезной, ибо расширяет свободу действия органов местного самоуправления и стимулирует их к улучшению собираемости налогов. Особое значение в этом плане может иметь передача местным бюджетам части налога на прибыль организаций, закрепленного за региональными бюджетами. Цель такой передачи – повысить заинтересованность органов местного самоуправления в повышении эффективности работы градообразующих предприятий. Представляется ненормальной ситуация, при которой такая заинтересованность практически отсутствует.

5.2. Получение средств в денежной и натуральной форме по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ на осуществление жилищного строительства, финансирование муниципальных систем здравоохранения, образования, библиотечного обслуживания и некоторые другие мероприятия. Распределение этих средств субъектами РФ по муниципальным образованиям зачастую непрозрачно.

5.3. Использование средств федерального фонда регионального развития и региональных фондов муниципального развития на принципах софинансирования расходов. В этом плане заслуживает изучения опыт Пермского края, где внедрен принцип «40-42-18». Четко определено, что из инвестиционных ресурсов, которыми располагает край, 40% идет на общекраевые нужды и 60% на муниципальные. Данная цифра не может быть уменьшена. Из этих 60% муниципалитеты могут тратить 18% по своему усмотрению, а 42% находится на счетах края, но принадлежит муниципалам. Если свои 18% муниципалитет тратит на приоритетные направления, перечень которых доводится до сведения органов местного самоуправления, он получает доступ к оставшимся 42%. Таким образом, создаются стимулы для самостоятельного и более эффективного расходования инвестиционных средств муниципальными образованиями. Как утверждает губернатор Пермского края О. Чиркунов, после введения этого порядка муниципалы из оппонентов превратились в союзников региональной власти.

5.4. Разовая помощь в финансировании отдельных перечисленных выше затрат, производимых муниципальными образованиями в переходный период: работы по инвентаризации имущества, разработка генпланов, капитальный ремонт жилищного фонда, передаваемого в управление собственникам жилья, отселение жителей с площадок нового жилищного строительства, строительство объектов инженерной, дорожной и социальной инфраструктуры, разработка программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, повышение квалификации муниципальных кадров, поддержка муниципальных газет и др.

5.5. Вполне реальна постановка перед федеральными органами государственной власти вопроса о передаче на муниципальный уровень администрирования местных налогов: налога на землю и налога на имущество физических лиц. Опыт ряда городов в 1990-е годы показал, что при такой схеме собираемость местных налогов резко возрастает, тогда как для федеральных налоговых органов эти налоги являются трудоемкими по администрированию и малозначимыми по результатам. Данное предложение нашло поддержку на парламентских слушаниях в Совете Федерации в феврале с.г. Дополнительные затраты на содержание муниципальных налоговиков будут многократно перекрыты увеличением поступлений от местных налогов.

6. Межмуниципальное сотрудничество

Ситуация в межмуниципальном движении, формирование его на принципах, обозначенных в Федеральном законе № 131-ФЗ, пока остается неопределенной.

6.1. Региональные советы муниципальных образований. Формально советы муниципальных образований в субъектах РФ созданы, приняты их уставы, избраны руководящие органы. Однако съезды региональных советов, как правило, собираются по инициативе органов государственной власти субъектов РФ и дружно голосуют за подготовленные ими решения. Надо также представлять, что на этих съездах заведомое и подавляющее число голосов принадлежит сельским поселениям. Большинство руководителей региональных советов плохо представляет себе пути решения своих задач, сформулированных в статье 8 Федерального закона № 131-ФЗ, а именно организация взаимодействия органов местного самоуправления и защита общих интересов муниципальных образований.

Представляется, что региональные советы муниципальных образований могли бы рассматривать следующий круг вопросов:

В части организации взаимодействия муниципальных образований - это рассмотрение предложений о межмуниципальной кооперации в решении отдельных вопросов местного значения и содействие созданию межмуниципальных хозяйственных обществ для решения совместных экономических задач, межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов для решения социальных задач, межмуниципальных печатных средств массовой информации.

В части защиты общих интересов муниципальных образований:

- предварительное рассмотрение и согласование проектов законов и иных правовых актов субъекта РФ, регулирующих деятельность местного самоуправления;

- 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 местного самоуправления, 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 выступать от имени своих членов в судах.

Необходимо 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 аналитическую информацию о деятельности муниципальных образований.

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.

Для превращения региональных советов в эффективно работающие организации необходимо время и накопление опыта работы. Они могут стать серьезной переговорной площадкой между региональным и муниципальным уровнями власти.

6.2. Общероссийское объединение муниципальных образований. Формально такое объединение создано, однако его реальная деятельность на местах пока не видна. На момент написания данной статьи пока еще сохраняется и прежний Конгресс муниципальных образований РФ. Некоторым основанием продолжения его существования является то, что наиболее крупные межмуниципальные ассоциации, составлявшие интеллектуальную и финансовую основу Конгресса (Союз Российских городов, Союз малых и средних городов РФ, АСДГ и другие межрегиональные ассоциации, специализированные общероссийские ассоциации) не вписываются органически в структуру нового общероссийского объединения и чувствуют себя ущемленными, невостребованными государством. Требуется некоторое время для поиска оптимального пути решения данной проблемы.

6.3. Межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации. Возможность создания таких организаций предусмотрена статьями 68 и 69 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако правовая база их функционирования требует разработки. В частности, должна быть законодательно определена ответственность органов местного самоуправления за невыполнение взятых на себя обязательств по совместным мероприятиям и объектам, процедуры внесения изменений в ранее принятые соглашения и др. В силу этого серьезных попыток создания таких организаций пока нет, хотя их эффективность во многих случаях очевидна.

Наибольший интерес представляет межмуниципальная кооперация в рамках взаимодействия соседних городов между собой, городских округов с прилегающими муниципальными районами, формирования и совместной эксплуатации территорий пригородных зон, а также взаимодействия между соседними сельскими и городскими поселениями. Здесь виден огромный объем работы.