|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | http://asdg.ru/images/image002.gif  **АССОЦИАЦИЯ   СИБИРСКИХ   И   ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ   ГОРОДОВ**    **М А Т Е Р И А Л Ы  Форума глав муниципальных образований**  **Сибири и Дальнего Востока**  **6 июня 2008 г., Новосибирск**  Современные проблемы местного самоуправления   и задачи АСДГ  **Р.В. Бабун, вице-президент АСДГ**  **1. Общая оценка хода и результатов муниципальной реформы**  Россия находится накануне крупных перемен, перехода к системной модернизации страны на качественно новой, инновационной основе, обозначенной в программных выступлениях Президента (ныне Председателя Правительства) России В.В. Путина и Президента России Д.А. Медведева. Выступая на расширенном заседании Госсовета 8 февраля.2008 г. с изложением стратегии развития России на период до 2020 года, В.В. Путин отметил крупные достижения страны за последние 8 лет. В то же время он сказал, что мы не можем останавливаться и успокаиваться на том, что уже сделано. Нам нужно объективно и реалистично оценивать ситуацию, быть предельно самокритичными.  То же самое относится и к системе местного самоуправления. 1 января 2009 г. заканчивается переходный период и вступает в полную силу Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Завершается важнейший этап муниципальной реформы. Ничуть не умаляя серьезных позитивных результатов, достигнутых за этот период, представляется целесообразным сосредоточиться на нерешенных проблемах, оценить соотношение провозглашенных целей муниципальной реформы и реально достигнутых результатов и на этой основе обозначить задачи развития местного самоуправления на новом этапе.  В речи Д.А. Медведева при вступлении в должность Президента России в числе тех слоев общества, с которыми он намеревается обеспечить каждодневное взаимодействие, перечислены ответственные политические силы, институты гражданского общества, партии, регионы России, разные конфессии, социальные группы и национальные культуры, но не упомянуто местное самоуправление. По сути вопрос стоит так: сумеет ли местное самоуправление включиться в процесс модернизации страны в качестве эффективного участника и партнера государственной власти, либо окажется в стороне от этого процесса.  По вопросу оценки результатов муниципальной реформы можно услышать разные мнения.         В выступлении В.В. Путина на общероссийском совещании советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в октябре 2007 г. была дана в целом позитивная оценка 131-го закона и отмечено, что, пройдя через довольно сложные этапы становления, местное самоуправление уже сумело заявить о себе как о серьезном ресурсе развития страны. Было даже сказано, что у нас развитие муниципального уровня управления ничуть не меньшая задача, чем подготовка к Олимпийским играм. В то же время были отмечены необустроенность и слабая социальная инфраструктура значительного количества поселений, низкое качество коммунальных услуг, муниципального здравоохранения и образования, недостаток собственных доходов значительного числа муниципальных образований. Правительству России предложено подумать о дополнительных решениях в сфере межбюджетных отношений, а субъектам РФ рекомендовано часть налога на прибыль перераспределять в пользу муниципалитетов. Одновременно В.В. Путин обратил внимание на то, что муниципальные образования должны сами искать пути как к увеличению доходов местных бюджетов, так и к повышению качества услуг населению.  В обзорном докладе Всероссийского совета местного самоуправления «Местное самоуправление – ресурс развития страны» признано, что руководители муниципальных образований осознают свою ответственность за жизнь поселения в целом, стремясь решать возникающие проблемы, причем не всегда в соответствии с ограниченным перечнем вопросов местного значения, которые предлагает Федеральный закон № 131-ФЗ. Отмечены недостатки в ходе подготовки и дальнейшей реализации этого закона и сконцентрировано внимание на укреплении доходной базы муниципальных образований. Отмечено, что нынешнее законодательство привело к тому, что благополучие муниципальных образований +практически не зависит от уровня развития экономики на их территориях, поскольку большинство налогов на деятельность юридических лиц практически не попадает в местные бюджет.  Достаточно негативная оценка результатов реформы дана в докладе Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2007 год». В докладе отмечено, что несмотря на ряд улучшений на местах, в частности, в области образования и здравоохранения, есть все основания констатировать, что за последний год положение дел с местным самоуправлением в стране в целом существенно ухудшилось. В подтверждение приведены следующие аргументы:  Во-первых, не происходит наращивания способности муниципальных образований к развитию, до сих пор не созданы мотивации к укреплению их финансовой самостоятельности.  Во-вторых, практически повсеместно наблюдается тенденция подавления способности местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения со стороны региональной власти, а по отношению к поселениям – районной власти.  В-третьих, муниципальные образования все еще далеко не везде признаны властью регионов своим партнером при разработке стратегий социально-экономического развития.  Председатель комиссии Общественной палаты РФ по региональному развитию В.Л. Глазычев отмечает, что у самой идеи местного самоуправления по-прежнему имеются мощные противники: главы муниципальных районов (в отношении поселений), большинство глав регионов, которым удобно удерживать районных начальников на коротком поводке дотаций, наконец, почти поголовно чины федеральных министерств, которые убеждены в том, что тотальное огосударствление всех сторон жизни есть единственное средство удержать страну от сползания в анархию.  С этими выводами нельзя не согласиться. Приходится констатировать (это отмечает и один из ведущих экспертов в области местного самоуправления Э. Маркварт), что ни одна из провозглашенных главных целей реформы местного самоуправления по существу не была достигнута.  Первая цель – четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Многочисленные поправки в 131-й закон расширили сферы пересечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также полномочий муниципальных районов и поселений. Создалась ситуация, в которой по ряду сфер практически невозможно определить, кто, за что и в какой мере отвечает. В 131-й закон была внесена крайне сомнительная поправка, согласно которой органы местного самоуправления могут (но не обязаны) по своему желанию и за свои деньги участвовать в осуществлении не переданных им отдельных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами. Эта поправка полезна в качестве защиты от органов прокуратуры за нецелевое расходование бюджетных средств, но практически позволяет в отраслевых федеральных законах предусматривать «безобидные» пункты о возможности участия органов местного самоуправления в исполнении множества государственных полномочий. По сути органы местного самоуправления сегодня вынуждены тратить крайне ограниченные собственные средства муниципальных бюджетов на решение вопросов государственного значения, т.е. финансово помогать государству.  Вторая цель – приведение экономической  (имущественной и финансовой) базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Очевидно, что никакого соответствия на деле нет. Несмотря на существенное увеличение финансовой поддержки муниципальных образований за счет приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ, главные проблемы финансового обеспечения местного самоуправления остаются нерешенными. Не решены вопросы муниципальной собственности на землю, в субъектах РФ продолжается курс на резкое ограничение состава муниципального имущества.  Третья цель – приближение муниципальной власти к населению. В сельской местности эта задача решена хотя бы формально – поселенческие органы местного самоуправления созданы повсеместно и действительно стали ближе к населению, но их нищенская экономическая база только дискредитирует этот уровень власти. В городах же, особенно в крупных городах, имевших в своем составе пригородные поселки, ситуация и формально ухудшилась. Подробнее об этом см. ниже.  Таким образом, реальные результаты муниципальной реформы оказались существенно отличными от провозглашенных целей. В целом, несмотря на определенные достижения, эти результаты можно оценить весьма пессимистически. Система местного самоуправления в полной мере еще не заработала.  При вступлении в должность Президента России Д.А. Медведев сказал, что считает одной из своих важнейших задач создание новых, самых широких возможностей для самореализации граждан – граждан свободных и ответственных как за свой личный успех, так и за процветание всей страны. Такая самореализация может осуществляться прежде всего на местном уровне, там, где люди живут и трудятся. Отсюда вытекают большие и сложные задачи, которые предстоит решать в ближайшие годы органам местного самоуправления. Главная из них – перенос акцента на развитие человеческого потенциала (человеческого капитала) местных сообществ путем создания благоприятной среды обитания в каждом населенном пункте, расширения номенклатуры и повышения качества муниципальных услуг во всех сферах деятельности. Для этого потребуется приращение и эффективное использование всех местных ресурсов, всемерная поддержка развития бизнеса на муниципальных территориях, в т.ч. малого и инновационного бизнеса, активизация всех форм участия населения в решении вопросов местной жизни, повышение эффективности работы самих органов местного самоуправления.  Решение перечисленных задач требует тесного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, в рамках государственной политики, при четком разграничении сфер компетенции и соответствующем ресурсном обеспечении.  **2. Проблемы государственной политики и государственной поддержки местного самоуправления**  В периоды предвыборных кампаний внимание государства к местному самоуправлению традиционно усиливается. Минувший год, характеризовавшийся выборами депутатов Государственной Думы и Президента России, не стал исключением.  В октябре 2007 г. прошло общероссийское собрание советов муниципальных образований субъектов Федерации, на котором выступил В.В. Путин.  Указом Президента РФ от 02.11.2007 г. образован (на деле воссоздан после фактического прекращения в 2000 году деятельности предыдущего Совета) Совет при Президенте России по развитию местного самоуправления. Муниципальные образования Сибирского и Дальневосточного федеральных округов в составе Совета представляют вице-президент АСДГ мэр г. Хабаровска Соколов А.Н., глава г. Кемерово Михайлов В.В., мэр г. Читы Михалев А.Д., председатель совета муниципальных образований Томской области глава Кожевниковского муниципального района Емельянов А.М. и глава Мегино-Кангаласского улуса (района) Республики Саха (Якутия) Птицын В.И. Вице-президент АСДГ Соколов А.Н. вошел в состав президиума совета. 1 февраля 2008 г. в г. Новочеркасске прошло первое заседание Совета, которое было посвящено проблемам образования.  Распоряжением Председателя Государственной Думы от 8 февраля 2008 г. № 27р-1 образован Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы пятого созыва. Целью деятельности Совета согласно положению о нем является обсуждение проблем правового регулирования и практики применения законодательства в области местного самоуправления, подготовка предложений и рекомендаций по сов6ершенствованию законотворческой деятельности Государственной Думы и формированию более эффективной государственной политики в области местного самоуправления. АСДГ в составе этого Совета представляют Президент АСДГ мэр г. Новосибирска Городецкий В.Ф., мэр г. Омска Шрейдер В.Ф., глава г. Красноярска Пимашков П.И., мэр г. Хабаровска Соколов А.Н., вице-президент АСДГ Бабун Р.В. Уже через 4 дня после принятия данного распоряжения, 12 февраля состоялось первое заседание Совета.  Начал свою работу новый состав Комитета по местному самоуправлению Государственной Думы во главе с новым председателем В.С. Тимченко. Сменился и председатель Комитета по местному самоуправлению Совета Федерации, им стал президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) С.М. Киричук. Эти изменения расширяют возможности муниципального сообщества влиять на формирование государственной политики в сфере местного самоуправления.  Важнейший вопрос государственной политики – формирование правовой базы местного самоуправления. Сегодня она характеризуется крайней нестабильностью. За период после принятия 131-го закона в него было внесено более 200 изменений и дополнений, для чего было принято  около 30 федеральных законов. По имеющейся информации, готовится очередной крупный комплекс поправок. Существенные изменения, затрагивающие вопросы местного самоуправления, вносились также в Градостроительный, Земельный, Жилищный, Бюджетный и другие кодексы РФ. Многие из этих изменений сыграли положительную роль, но некоторые пошли явно во вред. Поскольку уставы и другие правовые акты муниципальных образований должны приводиться в соответствие с федеральным законодательством, на местах идет непрерывный поток их корректировки и перерегистрации в органах юстиции. Все это  создает большие сложности в работе органов местного самоуправления.  Один из основных вопросов формирования правовой базы местного самоуправления – определение его полномочий, от объема которых зависит потребность в финансовых и других ресурсах. Изменения в федеральном законодательстве расширили полномочия органов местного самоуправления в сфере градорегулирования, что можно только приветствовать, а также в сфере безопасности, что не всегда обоснованно. В частности, на органы местного самоуправления возложено 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 то же время, в ряде важнейших вопросов социальной политики, затрагивающих интересы населения,компетенция и возможности местных органов были существенно сужены.  1) Из перечня вопросов местного значения в 131-м законе были исключены вопросы социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых групп населения, которые традиционно, на протяжении многих веков были функцией местной власти (забота о «нищих, сирых и убогих», т.е. о малообеспеченных, сиротах, одиноких гражданах 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.  2) С 1 января 2008 г. изъяты из перечня вопросов местного значения вопросы опеки и попечительства, однако сохранено право органов местного самоуправления на участие в решении этих вопросов за счет собственных бюджетных средств. В новом Федеральном законе от 24.04.2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» все полномочия в данной сфере возложены на субъекты РФ, однако в статье 4 говорится об обеспечении государственной поддержки органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов подопечных, и стимулировании такой деятельности.  3) Из полномочий местного самоуправления в 131-м законе 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..  4) 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. И здесь никто лучше муниципальной власти не может дойти до проблем каждой семьи.  Конечно, все перечисленные вопросы являются вопросами не местного, а государственного значения и должны законодательно регулироваться и финансироваться государством. Но их исполнение на местах, исходя из принципа субсидиарности, целесообразно возложить на органы местного самоуправления, как на власть, наиболее близкую к гражданам и лучше знающую местные проблемы и нужды. В соответствующих федеральных законах субъектам РФ разрешено передавать данные полномочия органам местного самоуправления в виде государственных полномочий, однако многие субъекты РФ этого не сделали. Между тем, в законодательстве ряда зарубежных стран полномочия местного самоуправления четко подразделяются на собственные (вопросы местного значения в нашей терминологии) и делегированные органам местного самоуправления в качестве обязательных (отдельные государственные полномочия). В последних органы местного самоуправления выступают в качестве агентов государства на местах. В 131-й закон включено лишь одно такое полномочие – организация предоставления школьного образования при его законодательном и финансовом обеспечении субъектами РФ (кроме содержания школьных зданий и оплаты коммунальных услуг, которые отнесены к вопросам местного значения). Представляется необходимым сделать такую передачу обязательной и в ряде других перечисленных выше сфер.  В 2006 г. из полномочий городов – административных центров субъектов РФ были изъяты и переданы субъектам РФ полномочия по распоряжению городскими землями. АСДГ неоднократно выражала свои протесты против данного решения.  В 2007 г. из перечня вопросов местного значения были исключены вопросы организации и осуществления экологического контроля объектов производственного и социального назначения на муниципальных территориях. Для многих городов эти вопросы являются жизненно важными.  В результате внедрения перечисленных «новаций» местная власть была существенно ослаблена.  Не прекращаются попытки административного нажима с целью дальнейшего ослабления самостоятельности органов местного самоуправления, встраивания их в систему государственной власти. В 2006 году с большим трудом 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 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. Такого главу легко освободить от занимаемой должности в любой момент простым голосованием депутатского корпуса. В этом случае основные механизмы реальной власти переходят к нанимаемым по контракту главам администраций, на кандидатуры которых органы государственной власти могут оказывать определяющее влияние. Многочисленные гражданские акции и протесты против пересмотра уставов в лучшем случае игнорируется, а судебные процессы как правило проигрываются с помощью нашей судебной системы, которую резко критикует Д.А. Медведев.  Вот цитата из выступления депутата городской Думы Барнаула И. Шифера в защиту такого подхода: «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, депутат говорит, что избравшие его граждане – это люмпены, допускать которых к выборам нельзя. Можно задать авторам подобных высказываний вопрос, а откуда возьмется высокая готовность населения, если отстранить его от принятия важнейших решений.  Почему же многие депутаты голосуют за такие изменения в уставах? Вот 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».  После некоторого затишья вновь начали поступать предложения о назначении глав городов – центров субъектов РФ. С такими идеями недавно выступили глава Карелии С. Катанандов (в прошлом сам бывший главой столичного города Петрозаводска) и губернатор Свердловской области Э. Россель.  В упомянутом выше докладе Всероссийского совета местного самоуправления сказано, что государство до настоящего времени не создало необходимых условий для реализации права населения на местное самоуправление. Это приводит к целому спектру системных конфликтов во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением, что в последующем может создать условия и риски стабильности, последовательности и преемственности социально-экономического развития регионов и государства в целом+ Муниципалы как единый субъект исключены из обсуждения важнейших решений, в том числе и тех, которые напрямую касаются их обязанностей. Многие чиновники отказываются рассматривать местное самоуправление как партнера в осуществлении стратегии развития страны.  Итак, можно сделать вывод, что внятная политика государства по отношению к местному самоуправлению на сегодня отсутствует. Ее надо вырабатывать и законодательно закреплять.  **3. Территориальные проблемы местного самоуправления**  Территориальная реформа была самым первым шагом реформы местного самоуправления и должна была завершиться уже к 1 января 2006 г. Однако выявившиеся в ходе этой реформы недостатки и проблемы породили множественные пересмотры границ и статуса муниципальных образований, конфликты и судебные разбирательства. В наибольшей степени это коснулось городских округов.  Представляется ошибочной сама принятая в 131-м законе концепция городского округа, в составе которого (в отличие от муниципального района) не могут существовать другие муниципальные образования. Из-за этой непродуманной концепции множество поселков в пригородных зонах городов, в том числе крупных поселков, имеющих градообразующие предприятия, достаточную налоговую базу, инженерную и социальную инфраструктуру, эффективно работающие местные администрации, т.е. все условия для создания муниципальных образований, не получили такого статуса и были включены в состав городских округов. Для этого данные поселки пришлось  либо преобразовать в сельские населенные пункты, либо вообще исключить из государственного реестра населенных пунктов и превратить в микрорайоны городов, отстоящих от них на десятки километров. Фактически и то и другое противозаконно, поскольку сами населенные пункты как географические данности никуда не делись, а по профилю хозяйственной деятельности были и есть городскими. Причина сложившейся ситуации в том, что 131-й закон допускает включение в состав городского округа только одного городского населенного пункта. Так в состав муниципального образования «Город Белово» Кемеровской области до 2006 года входили собственно город Белово и 6 поселков, отстоящих от города на 10-20 км., с надежной экономической базой, развитой инженерной и социальной инфраструктурой и численностью населения в каждом от 10 до 20 тыс. человек. Общее количество жителей этих поселков примерно равно числу жителей города. В ходе территориальной реформы все эти поселки были исключены из перечня населенных пунктов и преобразованы в микрорайоны города Белово. А в состав городского округа Кемерово был включен шахтерский поселок Кедровый, отстоящий от города на 40 км. Он также перестал быть населенным пунктом и превратился в городской микрорайон. Тем самым произошло не приближение, а удаление органов местного самоуправления от населения этих поселков. Виноваты в этом не только и не столько органы государственной власти субъектов РФ, вынужденные принимать подобные решения во избежание разрывов ранее сложившихся связей между городами и окружающими их территориями, сколько само федеральное законодательство.  В ряде субъектов РФ (Свердловская, Сахалинская, Калининградская области) территории большинства административных районов, центрами которых являются города, были превращены в единые городские округа, т.е. фактически в явном противоречии с концепцией 131-го закона была сохранена одноуровневая система муниципальных образований. Ни один другой населенный пункт (городской или сельский) на территории этих районов, независимо от численности населения, наличия инфраструктуры и экономической базы, не получил статуса муниципального образования. В последнее время пресса много писала о драматических событиях в Одинцовском муниципальном районе Московской области, где районная власть при поддержке областной пытается превратить территорию района в единый городской округ. При этом предусматривается ликвидация всех имеющихся на территории района поселенческих муниципальных образований, в т.ч. 7 городских поселений, которые предлагается преобразовать в сельские населенные пункты. Если такое объединение произойдет, то в Одинцовском городском округе будет около 250 населенных пунктов, не имеющих органов местного самоуправления – истинное «приближение» местной власти к населению. Жители и органы местного самоуправления городов Голицино и Лесной городок, не желающие ликвидировать свои городские поселения и превращать их в сельские населенные пункты, подвергаются сильнейшему давлению. Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ были внесены изменения в статьи 12 и 13 закона № 131-ФЗ, упрощающие процедуры подобных преобразований, т.е. способствующие этому произволу. Теперь для присоединения поселения к городскому округу с утратой статуса муниципального образования не требуется проведения референдума, а мнение населения выражается решениями соответствующих представительных органов, на которые можно «надавить». По имеющимся сообщениям, в защиту сохранения поселений Одинцовского района выступил министр регионального развития Д.Н. Козак. Но это должно быть не «штучным» решением, а общим правилом.  Опасной тенденцией стало стремление органов государственной власти субъектов РФ решать вопросы территориальных преобразований в обход мнения населения. В связи с этим следует обратить внимание на Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 г. № 194-О-П. по жалобе администрации и депутатов Балтийского городского округа Калининградской области, который областная власть решила преобразовать без учета мнения населения. Конституционный Суд в частности отметил, что определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению (а не удалению, как в Одинцовском районе Московской области). Подчеркнуто, что при изменении границ территорий наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции РФ является референдум. В постановляющей части Определения сказано, что соответствующий закон Калининградской области утрачивает силу и не подлежит применению судами, другими органами и должностными лицами. Однако в ряде субъектов РФ продолжается своего рода «территориальная контрреволюция», при которой муниципальная власть упорно отдаляется от населения.  Другая проблема – искусственное превращение ряда крупных городов в городские поселения, фактически подчиненные муниципальным районам. Характерным примером является город Ангарск Иркутской области с населением свыше 200 тыс. человек, который решением органов государственной власти области получил статус городского поселения в составе Ангарского муниципального района. При этом в городе проживает более 95% населения муниципального района. Фактически на территории параллельно действуют две муниципальных власти. Этот случай далеко не единичен. Идут непрекращающиеся судебные процессы по восстановлению статуса таких городов, однако усилия общественности по проведению референдумов всячески подавляются региональными властями, а суды встают на их сторону под любыми предлогами. Лишь городскому поселению г. Рыбинск Ярославской области удалось после длительной борьбы провести референдум и получить статус городского округа.  Федеральное законодательство по  вопросам территориальной организации местного самоуправления требует существенного пересмотра.  **4. Финансовые проблемы местного самоуправления**  Укрепление финансовой базы местного самоуправления должно идти по двум направлениям: базовое обеспечение путем совершенствования налогового и бюджетного законодательства и повышение уровня собственных доходов.  По первому направлению сегодня для всех очевидно, что налоговая база местного самоуправления является крайне недостаточной. Многочисленные предложения АСДГ и других объединений муниципальных образований по увеличению доли местных бюджетов в подоходном налоге, передаче на местный уровень части транспортного налога, доли налога на прибыль организаций, единого налога на вмененный доход для субъектов малого бизнеса, введению единого местного налога на недвижимость пока не дают результатов, хотя обещаний на этот счет со всех уровней федеральной власти было немало. Однако пока антимуниципальная политика Минфина, утверждающего, что денег у муниципалов вполне достаточно, побеждает.  В то же время существенно возросло государственное финансирование расходных полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Усиливается оснащение современным оборудованием медицинских и образовательных учреждений. Серьезные сдвиги происходят в государственном финансировании жилищного строительства и капитальном ремонте жилищного фонда. По отдельным федеральным программам софинансируется строительство городских дорог и объектов инженерной инфраструктуры. Федеральным законом от 18.10.2007 г. № 230-ФЗ официально узаконено участие региональных бюджетов в расходах на подготовку муниципальных кадров, тогда как за несколько месяцев до этого Федеральным законом от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» данные расходы были полностью возложены на местные бюджеты.  Положительные результаты этих мер бесспорны. Однако программно-целевое финансирование отдельных мероприятий, при всей его важности, должно дополнять, но не подменять базовые финансовые источники формирования местных бюджетов. Подобная подмена не согласуется с концепцией нормативного финансирования местного самоуправления, провозглашенной в законе № 131-ФЗ. Сущность этой концепции состоит в установлении для каждого муниципального образования расчетного (критериального) уровня бюджетной обеспеченности на одного жителя. Этот уровень должен был ежегодно определяться законом субъекта РФ в соответствии с порядком, устанавливаемым Бюджетным кодексом РФ, и выполнять роль минимального регионального социального стандарта бюджетной обеспеченности. Тем самым должна была сформироваться нормативная база для обеспечения минимального уровня бюджетных расходов на решение вопросов местного значения по всем типам муниципальных образований. Те муниципальные образования, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности от собственных доходов, собираемых на территории, оказывается ниже установленного для них критериального уровня, должны получать из регионального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Причем размер этих дотаций определяется не произвольно, а по формуле, устанавливаемой на длительный период по методике, утверждаемой законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ (ч.4 ст. 60 и ч.2 ст. 61 закона № 131-ФЗ). Такой порядок позволял муниципальным образованиям прогнозировать объемы своих доходов на несколько лет вперед и в соответствии с этим формировать перспективные планы и программы социально-экономического развития. Для предотвращения чрезмерной дифференциации доходов местных бюджетов, связанных с наличием на отдельных территориях богатых природных ресурсов или крупных высокоэффективных промышленных предприятий, был введен механизм обратных трансфертов.  Фактически этот подход не был реализован. В большинстве субъектов РФ критериальный уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований не определяется и соответственно отсутствует нормативная база для прогнозирования размеров дотаций и объемов доходов местных бюджетов. Субъекты РФ выстроили свою финансовую политику так, что практически все муниципальные образования, даже высокодоходные, стали дотационными. Финансовая помощь местным бюджетам из региональных используется как инструмент неявного управления деятельностью органов местного самоуправления. А вышеупомянутые трансферты из федерального бюджета, которые кто-то сумел получить, а кто-то нет, усиливают элемент неопределенности и непредсказуемости финансовой базы местных бюджетов.  Вообще следует отметить, что бюджетная обеспеченность муниципальных образований в гораздо большей степени зависит от регионального, а не от федерального законодательства. Руководство Минфина неоднократно заявляло, что бедственное положение большинства местных бюджетов, особенно на уровне поселений, зависит не от федерального центра, а от политики субъектов РФ. Как уже отмечалось, В.В. Путин рекомендовал (больше он сделать не имеет права) субъектам РФ делиться своими доходами с местными бюджетами, в т.ч. налогом на прибыль.  В ряде субъектов РФ в прямое нарушение норм Бюджетного кодекса РФ отсутствуют местные финансовые органы в городских округах и муниципальных районах, а их полномочия исполняют территориальные подразделения финансового органа администрации соответствующего субъекта РФ. Под давлением руководителей субъектов РФ органы местного самоуправления были вынуждены подписать соглашения о якобы «добровольной» передаче своих бюджетных полномочий специально созданным территориальным финансовым органам администраций субъектов РФ. Между тем согласно  ч. 4 статьи 9 Бюджетного кодекса РФ такая передача на основе соглашений возможна только от поселений к муниципальным районам. Наши «бдительные» органы прокуратуры подобных нарушений упорно не замечают.  Наибольшая острота финансовых проблем имеет место в малых городских и сельских поселениях. Их основные налоговые источники – земельный налог и налог на имущество физических лиц, собираются крайне неудовлетворительно. В большинстве субъектов РФ муниципальные районы на основании навязанных поселениям «соглашений» изъяли у них полномочия по распоряжению земельными ресурсами вместе с соответствующей налоговой базой. Формирование и государственная регистрация земельных участков, без чего не возникает база для взимания земельного налога, требует неподъемных затрат. Кадастровая стоимость большинства земельных участков существенно занижена. До половины и более земель освобождено различными федеральными законами от уплаты земельного налога. Особенно это относится к землям крупных федеральных ведомств: министерства обороны, железных дорог, объектов энергетики и др.  Занижена оценка имущества физических лиц, более половины их владельцев подпадает под различные льготы, многие «ускользают» от регистрации своего имущества, например, под предлогом того, что строительство объекта еще не завершено. Налог на имущество физических лиц не составляет и одного процента доходов местных бюджетов. У большинства сельских поселений доходы, собираемые на территориях, составляют лишь 5-10% их расходов, что дискредитирует этот уровень власти в глазах населения. Бюджетный дефицит на сельских территориях соседствует с безработицей. Вследствие этого сельские и некоторые городские поселения теряют значительную часть подоходного налога, поскольку многие их жители работают в близлежащих городах, а подоходный налог взимается не по месту жительства, а по месту работы.  Вывод: усилия муниципального сообщества в финансовой сфере должны быть направлены на внесение изменений как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ, в первую очередь, на строгое соблюдение ими требований 131-го закона. Важнейшую роль в решении этой задачи должны играть советы муниципальных образований субъектов РФ.  По второму направлению – укрепление собственной доходной базы - усилия органов местного самоуправления могут быть нацелены на решение следующих задач:  скорейшее завершение кадастровой оценки земельных участков и установление их реальной рыночной стоимости для целей налогообложения;  содействие проведению инвентаризации имущества физических лиц и побуждение застройщиков к оформлению прав собственности на офисные здания, объекты жилищного, гаражного и другого строительства, в т.ч. на незавершенное строительство. Работа эта трудоемкая и дорогостоящая, но здесь скрыты немалые резервы;  снятие местных административных барьеров с малого бизнеса, о чем говорил Д.А. Медведев на заседании президиума Госсовета в г. Тобольске 27.03.2008 г. Ускоренное развитие малого бизнеса может быть весомым источником дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты от единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.  Необходимо также поставить под местное налогообложение земли Министерства обороны, РАО ЕЭС и его правопреемников, РАО Газпром, ОАО РЖД и других федеральных структур с соответствующей компенсацией пользователям этих земель из федерального бюджета.  Существенный рост поступлений от местных налогов может быть достигнут при передаче их администрирования на муниципальный уровень. Известно, что для федеральных налоговых органов местные налоги составляют лишь малую долю общей налоговой массы, их интерес к увеличению сбора местных налогов невелик, а организация этой работы требует значительных усилий. В то же время опыт некоторых городов в 1990-е годы по заключению соглашений с налоговыми органами об участии в сборе местных налогов приводил к росту их собираемости в 2-3 раза. Конечно, здесь требуется внесение изменений в федеральное законодательство, но, с другой стороны, эта мера не потребует затрат из федерального бюджета, а дополнительные расходы муниципальных образований на содержание местных налоговых инспекторов с лихвой окупятся ростом доходов.  Наряду с мерами по укреплению собственной доходной базы, важным компонентом финансовой политики муниципальных образований является повышение эффективности бюджетных расходов. Основные направления здесь – реальное (а не договорное) конкурсное размещение муниципальных заказов и переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР). Первое из этих направлений органами местного самоуправления в основном освоено, хотя и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Во многих городах созданы эффективно работающие службы (структурные подразделения администраций) муниципального заказа. С внедрением БОР дело обстоит сложнее. Недостает нормативной базы для оценки результативности бюджетных расходов по отдельным направлениям и сферам деятельности – муниципальных социальных стандартов. Однако некоторые города (например, Красноярск) активно создают такую базу, разрабатывают стандарты качества муниципальных услуг, позволяющие оценивать их результативность. В целом доля расходов местных бюджетов, осуществляемых через муниципальные целевые программы, ориентированные на конечный результат, из года в год возрастает.  **5. Проблемы земельно-имущественных отношений**  К сожалению, до настоящего времени государство не произвело разграничения собственности на землю между уровнями публичной власти. Значительная часть городских земель относится к землям, государственная собственность на которые не разграничена. Федеральным законом от 28.09.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» никаких сроков разграничения государственной собственности на землю не установлено. И хотя по данному закону органы местного самоуправления получили право временного распоряжения указанными землями, тем не менее такая ситуация не может быть признана нормальной. Пока даже неизвестно, когда будет завершено разграничение, работа идет крайне медленно.  Безусловно, требует отмены закон о передаче органам государственной власти субъектов РФ права распоряжения землями в городах – административных центрах субъектов РФ. Практика применения этого закона показала, что никаких позитивных результатов он не дал и лишь усложнил всю работу по выделению земельных участков для жилищного и иного строительства. Было бы вполне достаточно нормы, согласно которой органы местного самоуправления столичных городов по заявкам органов государственной власти резервировали земельные участки для их нужд.  Состав муниципального имущества определен 131-м законом на основе идеологической концепции максимального отхода всех уровней публичной власти от хозяйственной деятельности. Основные компоненты этой концепции: ликвидация основной части муниципальных унитарных предприятий, приватизация значительной доли их имущества, передача сохраняемого в муниципальной собственности имущества в различные формы управления частным компаниям, в т.ч. в монопольных сферах (концессионные соглашения), наконец, приватизация муниципальных нежилых помещений, сдаваемых в аренду хозяйственным обществам. Именно на основе этой концепции родилась статья 50 закона № 131-ФЗ, установившая исчерпывающий (закрытый) перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности.  В марте 2008 г. в Государственной Думе прошел круглый стол по вопросам имущественных отношений, организованный комитетами Государственной Думы по местному самоуправлению и по собственности. Дискуссия по вопросам состава муниципального имущества приняла на этом круглом столе достаточно острый характер.  Безусловно, прямая хозяйственная деятельность органов местного самоуправления должна быть ограничена, а в реально конкурентных сферах практически прекращена. В связи с этим значительная доля муниципального имущества может и должна быть приватизирована. Однако параметры этого ограничения были определены в 131-м законе принципиально неверно. Наш подход состоит в том, что предметом законодательного регулирования может быть только ограничение на отдельные виды хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, но не на состав имущества.  К сдаче в аренду муниципальных нежилых помещений и общественных зданий, с помощью которых решаются вопросы местного значения в малоконкурентных сферах, и к получению соответствующих рентных доходов следует относиться не как к коммерческой, а как к градорегулирующей деятельности. Это не нарушение конкурентных принципов, а средство создания условий для социально значимого бизнеса, особенно малого (торговля социально важными товарами, бытовые услуги, почтовая связь и др.). Если жители малого города, поселка, окраинного района крупного города просят открыть или сохранить единственный хлебный магазин, швейное ателье, парикмахерскую, почтовое отделение, 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 за умеренную арендную плату. Приватизация – это безвозвратная утрата имущества, которое новый собственник может перепрофилировать в любой момент исходя из своих коммерческих интересов, аренда допускает возможность ее прекращения. Если бы в 1990-е годы ненужные тогда здания детских садов были не приватизированы, а сданы в аренду, мы имели бы сегодня совершенно иную ситуацию с дошкольными учреждениями. Приватизация – стратегическое решение и не придется ли через несколько лет выкупать приватизируемые сегодня помещения по тройной цене.  При приватизации муниципалитеты несут и прямые финансовые потери, поскольку налог на имущество организаций, появляющийся взамен арендной платы (кроме объектов малого бизнеса), является не местным, а региональным. Не случайно субъекты РФ усиленно давят на муниципалов, понуждая, несмотря на все решения Конституционного Суда РФ, ускоренно выполнять требования статьи 50.  Сознавая пагубность подобного подхода, муниципалитеты стали искать выходы из создавшейся ситуации. Один из них – создание хозяйственных обществ (чаще всего ООО), в уставный капитал которых орган местного самоуправления входит землей и зданиями (помещениями), получая контроль над их деятельностью и не допуская необоснованного перепрофилирования (кинотеатры, спорткомплексы, бани и др.). Формально это акт приватизации, поскольку муниципальное имущество передается немуниципальному хозяйствующему субъекту и становится частным, но его социальное назначение сохраняется. Юридическим обоснованием таких решений является ч.4 статьи 51 закона № 131-ФЗ, согласно которой органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.  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 пивным баром и оказание многих необходимых услуг населению ставится под угрозу. Таких фактов в городах уже множество. Необходимо, чтобы добросовестный арендатор, использующий муниципальное помещение не менее трех лет и вложивший свои средства в его ремонт и обустройство, получил преимущество при приватизации. К тому же рыночная цена приватизируемого помещения окажется тем выше, чем больше собственных средств вложил в него 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.  Казалось бы, что ситуация должна измениться в связи с Определением Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О. В этом Определении Конституционный Суд установил, что перечень муниципального имущества, установленный в статье 50, не может рассматриваться как закрытый и не допускающий наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований. Важен не только сам факт недопустимости установления закрытого перечня муниципального имущества, но и прямое указание Конституционного Суда на возможность наличия в муниципальной собственности имущества, предназначенного для формирования собственных доходов муниципальных образований. Однако по сообщениям из городов в реальной жизни такого изменения не произошло и субъекты РФ продолжают оказывать давление на органы местного самоуправления с целью ускоренной приватизации всего и вся, а суды их поддерживают. Вообще, как отмечает Л.В. Шапиро в газете «Местное самоуправление», количество неправовых судебных решений в отношении местного самоуправления превысило все допустимые пределы. И лишь Конституционный Суд РФ занимает принципиальную позицию.  Серьезной проблемой является принудительное изъятие субъектами РФ высокодоходного муниципального имущества в свою собственность и принудительное «навязывание» органам местного самоуправления ненужного им имущества, требующего расходов на содержание. И здесь потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ.  И еще одна пока не решенная проблема – сложный порядок приема-передачи имущества, требующий больших затрат и длительного времени на подготовку и согласование правоустанавливающих документов.  Предлагается:  1. Ускорить процесс разграничения государственной собственности на землю и завершить его в течение одного-двух лет. При этом все земли населенных пунктов, кроме занятых объектами федерального и регионального значения, должны быть отнесены к муниципальной собственности. Межевание земельных участков при их разграничении по уровням публичной власти должно производиться за средства их нынешнего собственника, т.е. из федерального бюджета.  2. Прекратить необдуманную массовую приватизацию муниципальных нежилых помещений, опираясь на определение Конституционного Суда РФ от 02.11.06 № 540-О.Исключить из текста статьи 50 закона 131-ФЗ части 2, 3 и 4, содержащие исчерпывающие (закрытые) перечни состава муниципального имущества поселений, муниципальных районов и городских округов. АСДГ уже неоднократно высказывалась за такой подход. Законодательно восстановить право муниципальных образований обладать имуществом для сдачи его в коммерческую и некоммерческую (льготную) аренду. 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 данной 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.  3. Исключить из 131-го закона п.4 ч.8 статьи 85, предусматривающий отчуждение или перепрофилирование муниципального имущества, не соответствующего требованиям статьи 50, до 1 января 2009 г.  4. Предоставить преимущество при приватизации нежилых помещений их добросовестным арендаторам, обеспечивающим оказание муниципальных услуг населению и решение вопросов местного значения.  5. Вернуть столичным городам право распоряжения городским землями на период до разграничения государственной собственности на землю при согласовании и учете интересов органов государственной власти субъектов РФ.  6. Не допускать принудительного изъятия муниципального имущества либо передачи в муниципальную собственность какого-либо имущества без согласия органов местного самоуправления.  **6. Проблемы социально-экономического и территориального планирования в муниципальных образованиях**  Согласно статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления относится принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. В свете разработки и реализации стратегии развития России до 2020 года наличие таких планов и программ на муниципальном уровне является абсолютно необходимым.  Градостроительный кодекс РФ требует, чтобы все муниципальные образования имели пакет документов территориального планирования, в первую очередь, генеральные планы поселений и городских округов и схемы территориального планирования муниципальных районов, а также правила землепользования и застройки.  В субъектах РФ Сибирского федерального округа практически завершена разработка комплексных программ социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов, а также части поселений, особенно городских. Этому способствовал выпуск под эгидой полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе пакета методических материалов: учебно-методическое пособие «Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований» и коллективный труд «Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: Опыт, проблемы, рекомендации». Пособия были одобрены координационным советом по местному самоуправлению Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» и научно-методическим Советом по специальности «государственное и муниципальное управление» вузов Сибирского федерального округа, изданы массовым тиражом и получены каждым муниципальным образованием вплоть до сельского поселения. Несмотря на ряд серьезных недостатков указанных документов (неудобная структура материала, наличие повторов, чрезмерный объем исходной информации, получить которую оказалось практически невозможно, сложность табличных форм и их несогласованность между собой и др.), они сыграли большую положительную роль и оказали реальную помощь органам местного самоуправления в разработке комплексных программ. Удалось обеспечить унификацию комплексных программ по структуре и содержанию и сравнимость показателей.  Гораздо хуже обстоит дело с разработкой документов территориального планирования, которая осложняется недостатком финансовых средств и квалифицированных кадров, особенно для разработки генпланов. По имеющейся информации, в Минрегионразвитии готовятся предложения по упрощению и удешевлению процедуры подготовки градостроительных планов.  Другая, не менее сложная проблема состоит в необходимости увязки документов социально-экономического и территориального планирования между собой, а также в их увязке с соответствующими документами регионального и федерального уровней. В.В. Путин на общероссийском совещании муниципальных образований в октябре 2007 г. отметил, что работа по территориальному планированию должна быть начата прежде всего в Федерации. Должна быть разработана схема территориального планирования Российской Федерации на основе стратегического развития страны, и федеральные органы власти должны сами определиться, где и что у них будет размещено, дать это муниципалитетам, и тогда в у вас в руках будет инструмент, опираясь на который вы можете закончить эту работу. Без этого просто практически нечего не возможно сделать. Соответствующим образом я сформулирую поручение правительству (конец цитаты).  Серьезная работа в этом направлении проводится Министерством регионального развития РФ. Министр Д.Н. Козак требует, чтобы в первую очередь была разработана схема территориального планирования России, на которой соответствующими федеральными министерствами и ведомствами было определено размещение по субъектам РФ инфраструктурных объектов федерального значения. На основе этой схемы субъекты РФ разрабатывают свои схемы территориального планирования с учетом размещения объектов федеральной инфраструктуры, определяют размещение по муниципальным территориям инфраструктурных объектов федерального и регионального значения и выдают эти данные муниципалитетам. Таким образом, муниципальное образование при разработке генплана города или схемы территориального планирования муниципального района должно знать, какие объекты федерального и регионального значения, каких параметров и в какие сроки будут размещены на муниципальной территории, сколько им нужно земли, воды, трудовых ресурсов, местных строительных материалов, какова будет нагрузка на окружающую среду и т.д. Все это должно быть учтено при размещении объектов капитального строительства местного значения. К сожалению, до такой «идеальной» модели еще далеко. Поэтому муниципальные образования, разработав свои комплексные программы социально-экономического развития и генпланы, вынуждены будут потом существенно менять их.  В первую очередь, муниципальные образования и их региональные советы должны запросить у своих субъектов РФ данные о размещении объектов капитального строительства федерального и регионального значения. Однако, независимо от наличия или отсутствия таких данных, надо понимать, что генпланы городов и схемы территориального планирования муниципальных районов должны быть разработаны и утверждены до 1 января 2010 года. Иначе в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ будет прекращена выдача разрешений на выделение земельных участков для строительства.  Еще одно важное обстоятельство. Сегодня разработка генплана города, особенно крупного города, невозможна без увязки со схемой территориального планирования близлежащего или даже нескольких прилегающих муниципальных районов и поселений. Многим городам не хватает земель для своего развития в утвержденных границах и они вынуждены искать земельные ресурсы в пригородах. Так городу Новосибирску удалось получить дополнительные территории для застройки у соседних муниципальных образований на основе взаимной договоренности. Но такое решение является скорее исключением, чем правилом. Так будет получаться не всегда и не везде.  Другой путь предусмотрен в статье 27 Градостроительного кодекса РФ, которая предусматривает процедуры совместной подготовки документов территориального планирования разными уровнями публичной власти, в т.ч. несколькими муниципальными образованиями. Отдельные объекты, необходимые для нужд города, могут размещаться на территориях прилегающих муниципальных образований. Однако практического опыта совместной разработки схем территориального планирования пока нет. Его необходимо нарабатывать. В качестве первой ласточки появилась информация о совместной разработке схемы территориального планирования г. Томска, г. Северска и Томского муниципального района. При этом существующие муниципальные образования сохраняются в своих границах и их права не ущемляются.  Разработка комплексных программ социально-экономического развития и документов территориального планирования требует согласования интересов муниципальной власти и бизнеса. Без этого невозможно оценить необходимые объемы инвестиций, потребность в трудовых ресурсах, в электроэнергии, воде и т.д. К сожалению, зачастую руководители предприятий, расположенных в городах, не знают перспектив своего развития и не имеют реальных инвестиционных программ. Многие в т.ч. крупные предприятия входят в состав вертикальных холдингов, собственники которых находятся в Москве или даже за пределами России. Со ссылкой на коммерческую тайну предприятия не выдают органам местного самоуправления показатели своей деятельности, необходимые для разработки комплексных программ и генпланов. Здесь требуется решение на федеральном уровне. Необходимо установить перечень данных, которые все хозяйствующие субъекты обязаны передавать органам местного самоуправления для разработки документов социально-экономического и территориального планирования.  Серьезной проблемой является разработка документов территориального планирования поселений и муниципальных районов, финансовые и кадровые ресурсы которых крайне ограничены. У Роскартографии крайне сложно получить необходимые картографические материалы, особенно по сельским территориям. Зачастую они просто отсутствуют. По имеющейся информации, стоимость разработки схемы территориального планирования муниципального района составляет не менее 2,5-3 млн. руб., а генплана сельского поселения от 0,5 до 1,5 млн. руб. Представляется необходимым разработать в субъектах РФ региональные программы финансовой поддержки муниципальных образований и повышения квалификации муниципальных кадров по вопросам разработки документов территориального планирования.  **7. Проблемы реформирования ЖКХ**  После резкого спада 1990-х годов объемы ввода жилья и бюджетное финансирование жилищного строительства в 2000-е годы существенно возросли. Этому способствовали принятие федеральной программы «Жилище» и особенно реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Для основной массы нуждающихся в жилье (кроме малоимущих) был предложен механизм ипотечных и других схем финансирования. Однако здесь возникло множество проблем. Произошел резкий рост стоимости жилищного строительства, вследствие чего ипотека оказалась доступной для весьма ограниченного слоя граждан.  Заботу об обеспечении жильем малоимущих граждан государство возложило на органы местного самоуправления. В 131-м законе к вопросам местного значения поселений и городских округов было отнесено обеспечение жилыми помещениями малоимущих граждан, в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, а также создание условий для жилищного строительства, т.е. предоставление подготовленных земельных участков для строительства жилья и их инфраструктурное обеспечение. Для большинства муниципальных образований такая задача оказалась абсолютно нереальной по финансовым возможностям.  Следующим шагом государства, отраженным в новом Жилищном кодексе РФ, стала передача управления общим имуществом многоквартирных жилых домов от муниципалитетов к собственникам помещений на базе трех возможных форм управления: ТСЖ, управляющая компания и непосредственное управление. Упор был сделан на создание ТСЖ как на наиболее прогрессивную (по мысли законодателей) форму управления. Здесь также возникло множество сложных проблем, вследствие чего ТСЖ стали создаваться преимущественно в относительно новых жилых домах. Первоначальные затраты на организацию ТСЖ, связанные с инвентаризацией имущества, межеванием земельных участков и государственной регистрацией, оказались слишком высокими, а система налогообложения ТСЖ непродуманной. Многие ТСЖ в дальнейшем распались. Преобладающей формой стало привлечение специализированных управляющих компаний, не все из которых оправдали возлагающиеся на них надежды. Значительная часть собственников многоквартирных домов еще не определилась с выбором способа управления.  В создавшейся ситуации роль органов местного самоуправления существенно изменилась. Для оставшегося у муниципалитета социального и специализированного жилищного фонда он стал лишь одним из собственников, имея равные права и обязанности с другими собственниками. Одной из самых сложных стала проблема содержания и ремонта старого жилищного фонда, доставшегося органам местного самоуправления «в наследство» от федеральных министерств и ведомств в ходе приватизации государственных предприятий. Обладатели этого жилищного фонда отказываются создавать ТСЖ, а для управляющих компаний брать в управление такие дома невыгодно. Другая проблема, доставшаяся органам местного самоуправления, - проблема ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда. Попытки государства переложить данные проблемы на самих жителей  вызвали многочисленные протесты и обращения граждан, органов местного самоуправления, Общественной палаты РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, других организаций.  Ситуация стала меняться после  глашения послания Президента России Федеральному Собранию за 2007 год. В послании было отмечено, что «расширяя строительство нового жилья, нельзя забывать и о поддержании в надлежащем состоянии существующего жилищного фонда». Было предложено федеральным органам государственной власти изыскать дополнительные средства на капитальный ремонт жилищного фонда и на решение не терпящего отлагательства вопроса расселения аварийного жилья. Результатом стало принятие Федерального закона от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ, в соответствии с которым был образован федеральный Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Из данного Фонда началось финансирование расходов на капитальный ремонт старого жилищного фонда и на переселение граждан из аварийного жилищного фонда.  Очевидно, что сумма в 240 млрд. руб. на эти две цели для огромной страны и на 5 лет крайне мала. Поэтомуобязательным условием получения средств из Фонда является софинансирование расходов из региональных и местных бюджетов и не менее 5% затрат на капитальный ремонт должны принять на себя собственники жилых помещений.Доля муниципальных образований в финансировании капитальных ремонтов федеральным законом строго не оговорена и должна определяться в субъектах РФ с учетом местных условий. Для большинства дотационных муниципальных образований, особенно для малых городов и  сельских поселений, изыскание соответствующих средств проблематично.  Другими факторами, ограничивающими возможности получения средств из Фонда, стали известные 12 условий и достаточно сложный механизм рассмотрения заявок. Непонятно, например, для чего нужно везти в Москву на проверку тонны бумаг, вплоть до протоколов решений собственников по каждому дому. Представляется целесообразным доверить эту часть работы субъектам РФ. Но при всех недостатках и издержках начального периода очевидно, что сделан огромный шаг вперед и появились реальные деньги. Практическое применение механизмов получения средств фонда в соответствии со 185-м законом вызвало на местах массу вопросов.  Как известно, заявки на получение средств из Фонда формируют субъекты РФ на основании заявок органов местного самоуправления. Региональная программа формируется на основе муниципальных программ. Поэтому вопросы качества и уровня подготовки муниципальных программ при реализации 185-го закона и их защиты в субъектах РФ приобретают первостепенное значение.  АСДГ дважды рассматривала вопросы реализации 185-го закона и формулировала свои предложения: на Совете АСДГ в Омске в октябре прошлого года и в Барнауле в феврале этого года. Исполнительная дирекция АСДГ провела опрос городов по неясным вопросам применения 185-го закона. В числе наиболее злободневных вопросов были отмечены:  необходимость проведения инвентаризации жилищного фонда на предмет износа и несоответствие в связи с этим статистических данных с фактическими;  несогласие с положением о невозможности получения средств Фонда для многоквартирных домов, выбравших способ непосредственного управления;  недопустимость насильственного насаждения ТСЖ в целях достижения установленного в 185-м законе процента домов, выбравших этот способ;  отсутствие финансовой поддержки из средств Фонда мероприятий по реконструкции многоквартирных домов, хотя в ряде случаев вместо сноса, либо капитального ремонта домов целесообразно проводить реконструкцию.  Следует отметить, что в последнее время ситуация с налогообложением ТСЖ улучшилась. Постановлением пленума Высшего арбитражного суда РФ от 05.10.2007 г. № 57 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами дел, касающихся взимания налога на добавленную стоимость по операциям, связанным с предоставлением жилых помещений в пользование, а также и с их обеспечением коммунальными услугами и с содержанием, и ремонтом общего имущества многоквартирных домов» определено, что ТСЖ не начисляют НДС по операциям, связанным с содержанием и ремонтом общего имущества многоквартирного дома, и не представляют соответствующих налоговых деклараций.  Тем не менее, в реализации требований 185-го закона остается много нерешенных проблем и очевидно, что всем желающим получить государственную поддержку не удастся. Перед органами местного самоуправления при подготовке муниципальных программ капитального ремонта будет стоять сложная дилемма: включить в программу в рамках выделенного лимита средств большее количество домов с меньшей суммой для каждого дома или меньшее количество домов, но с более полным комплексом ремонтных работ. В любом случае любая муниципальная программа разделит многоквартирные дома на попавшие и не попавшие в «уходящий поезд», породит массу конфликтов и встанет со всей остротой через 1-2 года. К такой ситуации необходимо готовиться своевременно. Возникла также проблема освоения выделяемых средств. Во многих случаях оказалась неподготовленной проектная документация на капитальный ремонт, не оформлены земельные участки для строительства жилья взамен аварийного и т.д. Здесь органам местного самоуправления предстоит большая работа.  Федеральным законом от 18.10.2007. г. № 230-ФЗ внесены изменения в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В частности, на них возложено осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства.  В заключение данного раздела следует отметить еще один шаг государства в жилищной сфере, которым предстоит заниматься муниципалитетам в ближайшее время. Д.А. Медведев выступил с предложением о создании федерального фонда содействия малоэтажному жилищному строительству. Основу фонда составят неиспользуемые в настоящее время земельные участки, государственная собственность на которые до сих пор не разграничена. На этих участках предусматривается строительство до 1 млн. индивидуальных жилых домов в год, причем дома должны быть дешевыми. Бизнес готов строить такие дома, однако городам придется изыскивать неиспользуемые земельные участки как в пределах своих территорий, так и в пригородных зонах, решать совместно с прилегающими муниципальными образованиями вопросы их обеспечения дорожной, инженерной и социальной инфраструктурой. Переселение части городских жителей в пригороды, так называемая «субурбанизация» - это закономерный процесс, идущий во всем мире. В рамках данного процесса может быть рассмотрен вопрос передачи части земель пригородных сельских муниципалитетов городам с изменением границ муниципальных образований, о чем было сказано выше. Однако для его решения потребуется взаимное согласие сторон.  **8. Проблемы активизации участия населения в местном самоуправлении**  И жилище, и финансы, и имущество, и вся социальная сфера муниципальных образований, и их социально-экономическое развитие в конце концов нужны только для одного – обеспечения благоприятной среды обитания на муниципальных территориях, создание условий для всестороннего развития самого человека, для повышения на этой основе качества жизни населения. Как уже отмечалось, развитие человеческого потенциала (человеческого капитала) становится приоритетной задачей и государства и органов местного самоуправления на перспективный период.  Однако у этой задачи есть и другая сторона, а какова здесь роль самих жителей. Будут ли они пассивными потребителями муниципальных услуг или активными участниками решения вопросов местной жизни. И что должны делать органы местного самоуправления для содействия самоорганизации жителей и повышения их роли в системе местного самоуправления.  131-й закон предусматривает множество различных форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении. В муниципальных органах накоплен значительный опыт работы с населением, в администрациях городов имеются структурные подразделения или специалисты по работе с населением и местными общественными организациями. АСДГ тесно сотрудничает с межрегиональными некоммерческими организациями, целью которых является самоорганизация граждан. Среди них необходимо особо отметить такого постоянного партнера АСДГ, как Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (СЦПОИ). В стране издается большое количество просветительской литературы для граждан, особенно в связи с реформой управления жилищным фондом, учебной и методической литературы по работе с населением, а также публикаций с изложением конкретного опыта работы местных структур гражданского общества. Руководители органов местного самоуправления имеют возможность изучения опыта лучшей практики и использования у себя тех методов и приемов, которые наиболее соответствуют конкретным условиям того или иного муниципального образования.  С участием АСДГ и под эгидой СЦПОИ в январе 2008 г. в Новосибирске прошла конференция «Повышение эффективности управления муниципальным образованием через вовлечение граждан в процесс местного самоуправления». В мае 2008 г. в Новосибирске прошел межрегиональный форум «Местное самоуправление – школа гражданской активности». На форумах был продемонстрирован интересный опыт работы и взаимодействия органов местного самоуправления и общественности. В рамках этого опыта следует особо отметить:  работу органов местного самоуправления по повышению правовой культуры населения и юридического консультирования граждан (Омск). Данная работа особенно важна и востребована жителями по вопросам социальных льгот, жилищных проблем, организации и функционирования ТСЖ, землепользования, застройки территорий и др.;  усиление роли территориального общественного самоуправления (ТОС) в благоустройстве территорий и организации жизни в микрорайонах городов. Здесь особенно хотелось бы отметить опыт  Новосибирска, где эта работа носит системный характер и дает хорошие результаты;  создание муниципального учреждения «Центр развития местного самоуправления» со штатом инспекторов, постоянно работающих с населением в микрорайонах (Ангарск). Модель, созданная в Ангарске, является своеобразной альтернативой системе ТОС и решает те же задачи, но (по мнению ее авторов) более эффективно;  использование продуманной системы конкурсного предоставления муниципальных грантов для общественных организаций, а также создание и эффективное функционирование Гражданского общественного совета как формы взаимодействия общественных объединений с органами местного самоуправления (г. Междуреченск Кемеровской обл.);  создание и реализация программы «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне», реализующей силами общественных объединений благотворительные и другие программы (Хабаровск).  В то же время обсуждение вопросов работы органов местного самоуправления с населением и некоммерческими организациями выявило ряд проблем, требующих решения.  Формированию эффективных органов ТОС и получению ими статуса юридических лиц препятствуют нормы ч. 6 статьи 27 закона № 131-ФЗ. Согласно этой статье для учреждения ТОС требуется обеспечить либо участие в собрании граждан не менее половины жителей, либо участие в конференции граждан не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории и достигших 16-летнего возраста. Для городских микрорайонов с многоэтажной застройкой обеспечить такую явку на собрания и конференции практически невозможно. С позиций данной статьи подавляющее большинство ныне имеющихся ТОС-ов в городах является нелегитимным. Эта норма требует пересмотра.  Новая редакция Бюджетного кодекса РФ фактически препятствует предоставлению грантов некоммерческим организациям из местных бюджетов. В статье 69.1. указано, что бюджетные ассигнования в форме субсидий некоммерческим организациям могут предоставляться в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам. Такие ассигнования в отличие от грантов попадают под систему налогообложения, вследствие чего их эффективность резко снизится.  Пока не удается организовать действительно эффективную систему проведения и учета результатов публичных слушаний, особенно по вопросам градостроительства. Многочисленные протесты жителей против уплотнения застройки, вырубки зеленых насаждений, ликвидации детских и спортивных площадок, высказываемые на таких слушаниях, как правило умело игнорируются. Массово нарушаются требования ч.4 статьи 28 закона № 131-ФЗ и статьи 45 Градостроительного кодекса РФ о заблаговременном ознакомлении жителей с проектами соответствующих решений и особенно об опубликовании (обнародовании) результатов публичных слушаний в муниципальных средствах массовой информации. Реальные решения принимаются как правило келейно. Публичные слушания по вопросам проектов и отчетов об исполнении бюджетов обычно не вызывают интереса у жителей, на них обрушивается поток цифр, осмыслить которые на слух и оценить, что за эти деньги будет конкретно сделано или не сделано, практически невозможно. По этим вопросам требуется серьезное совершенствование работы органов местного самоуправления.  **9. Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и организации муниципальной статистики**  В последнее время усиливается внимание государства к вопросам повышения эффективности деятельности всех уровней публичной власти. Так Указом Президента РФ от 28.07.2007 г. утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Вслед за ним появляется Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Главное внимание в нем уделено показателям, которые в основном зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления.  В приложении к указу приведен перечень из 30 позиций, содержащих 59 показателей эффективности. Правительству РФ предложено разработать и утвердить до 1 сентября 2008 г. перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в т.ч. показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов. Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано устанавливать перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по вопросам организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц. Таким образом, органам местного самоуправления фактически предстоит отчитываться по сумме показателей, установленных указом Президента РФ № 607, Правительством РФ и субъектами РФ.  Особенно важно то, что указом № 607 главам местных администраций городских округов и муниципальных районов предложено ежегодно до 1 мая года, следующего за отчетным, представлять в высший исполнительный орган субъекта РФ доклады о достигнутых значениях показателей и их планируемых значениях на 3-летний период, начиная с доклада за 2008 год. Таким образом, у органов местного самоуправления появляется новая форма отчетности.  Еще до появления указа Президента РФ № 607 некоторые субъекты РФ разработали свои перечни показателей и начали их опробование. Так в Ярославской области разработана методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и перечень оценочных показателей из 128 позиций. Как указывается в методике, результаты оценки позволят:  определить зоны, требующие приоритетного внимания региональных и муниципальных властей;  сформировать перечень мероприятий (планы, программы) по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, в том числе по оптимизации неэффективных расходов;  выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и так далее) для увеличения заработной платы работников бюджетной сферы, повышения качества и объема предоставляемых населению услуг.  Указом № 607 Правительству РФ поручено обеспечить включение показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе дополнительных показателей, предусмотренных в указе, в федеральную программу статистических работ на 2009 и последующие годы. В связи с этим резко возрастают требования к организации статистической работы в муниципалитетах. В настоящее время эта работа запущена. Полноценная и достоверная статистическая информация в разрезе муниципальных образований, особенно поселений, фактически отсутствует.  Как известно, статья 17 закона 131-ФЗ относит к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ. Однако не было ясно, как организовывать сбор необходимых показателей по немуниципальным хозяйствующим субъектам, расположенным на муниципальной территории, на каких условиях органы местного самоуправления могут получать от государственных органов необходимую им встречную статистическую информацию.  11.11.2006 г. вышло постановление Правительства РФ № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования». Указанным постановлением Федеральной службе государственной статистики (Росстат) было поручено:  утвердить до 1 января 2007 г. формы федерального государственного статистического наблюдения, содержащие статистические показатели, характеризующие состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и инструкции по их заполнению;  оказывать методологическую и консультационную помощь органам местного самоуправления в организации сбора, обработки и формирования статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования;  обеспечивать органам государственной власти и органам местного самоуправления свободный доступ к базе данных статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования.  Постановлением Росстата от 29.12.2006 г. № 88 был утвержден статистический инструментарий для организации статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования, включающий 53 группы показателей (всего около 150 показателей).  29.11.2007 г. принят Федеральный закон № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики Российской Федерации». Органы местного самоуправления отнесены в законе к числу пользователей официальной статистической информации, имеющих право обращаться к системе государственной статистики или субъектам официального статистического учета  (а это исключительно федеральные органы по сферам деятельности) за получением необходимой им статистической информации и (или) пользующихся такой информацией. Согласно ст. 12 данного закона официальная статистическая информация органам местного самоуправления по их письменному запросу или в соответствии с соглашением сторон об информационном взаимодействии предоставляется субъектами официального статистического учета бесплатно.  Таким образом, правовая база для организации муниципальной статистики вроде бы сформирована. Однако остается ряд нерешенных вопросов. Во-первых, не решен вопрос финансирования статистических работ в органах местного самоуправления. О создании служб муниципальной статистики нигде и ничего не говорится. Сбор статистических показателей не включен в перечень вопросов местного значения, что не позволяет включать соответствующие расходные обязательства в местные бюджеты. Во-вторых, несмотря на требование упомянутого постановления Правительства РФ от 11.11.2006 г. № 670 об обеспечении свободного доступа органов местного самоуправления к базе данных статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, органы государственной статистики продолжают требовать оплаты за предоставление этих сведений. В-третьих, не решены вопросы получения данных от хозяйствующих субъектов, о чем говорилось выше, и крайне сложно получать полноценную информацию от налоговых органов. Необходимо принятие на федеральном уровне дополнительных решений по перечисленным вопросам.  Перечни статистических показателей, которые должны собирать и представлять органам государственной власти органы местного самоуправления в соответствии с постановлением Росстата № 88, и перечни показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления будут в значительной части совпадать. Представляется необходимым создание в городах и муниципальных районах местных статистических служб, комплексно решающих обе задачи.  Указ Президента РФ № 607 не предусматривает каких-либо мер ответственности руководителей органов местного самоуправления за уровень тех или иных показателей. На эти показатели влияет слишком много внешних факторов. Более того, указом рекомендовано органам исполнительной власти субъектов РФ выделять из своих бюджетов гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления. По статусу органов местного самоуправления они несут ответственность перед государством лишь за нарушение законодательства или своих обязательств по переданным государственным полномочиям, а за результаты своей деятельности по решению вопросов местного значения отвечают  только перед избравшим их населением. Сама по себе отчетность органов местного самоуправления перед органами государственной власти субъектов РФ – вполне нормальное явление. Однако имеется определенная опасность использования этого механизма субъектами РФ в качестве карательного и в качестве инструмента для продления вертикали государственной власти на муниципальный уровень. Здесь нужна принципиальная позиция муниципального сообщества.  **10. Проблемы межмуниципального сотрудничества**  Прошедший год характеризовался определенными позитивными сдвигами на данном направлении. Постепенно становятся на ноги и крепнут советы муниципальных образований субъектов РФ, налаживаются их связи с АСДГ, улучшилось взаимодействие с новым Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО). Тем не менее, проблем в работе региональных советов еще много.  Как известно,131-й закон № 131-ФЗ  (статья 8) определил две цели таких советов: организация взаимодействия органов местного самоуправления и защита общих интересов муниципальных образований.  В рамках первой цели - организации взаимодействия муниципальных образований - это рассмотрение предложений о межмуниципальной кооперации в решении отдельных вопросов местного значения, содействие созданию межмуниципальных хозяйственных обществ для решения совместных экономических задач, межмуниципальных автономных некоммерческих организаций и фондов для решения социальных задач, межмуниципальных средств массовой информации. Пока к этой задаче советы муниципальных образований субъектов РФ даже не приблизились.  В рамках второй цели, предусмотренной в 131-м законе, - защиты общих интересов муниципальных образований региональные советы могли бы решать следующие задачи:  - 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 объемов региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований разных типов и механизмов их распределения;  - выработка согласованных решений по вопросам передачи в муниципальную собственность различных объектов государственной собственности субъектов РФ, а также собственности муниципальных районов поселениям. Это особенно касается социальных объектов, земельных участков, местных водоемов и др.;  - участие в разработке и реализации федеральных, региональных и других целевых программ, включая региональные программы государственной поддержки местного самоуправления.  На этом направлении есть некоторые сдвиги, хотя особого энтузиазма у субъектов РФ от вмешательства советов муниципальных образований в сложившуюся технологию их  работы, особенно по финансовым и имущественным проблемам, не заметно.  Некоторые региональные советы сумели создать свои печатные органы.  Одной из важных функций региональных советов в сфере защиты интересов муниципальных образований могла бы быть организация бесплатной юридической помощи органам местного самоуправления. В АСДГ идет большой поток обращений от муниципальных образований с просьбой о юридическом консультировании и помощи по отдельным правовым вопросам. Некоторые региональные советы (Томск) создали в своих дирекциях юридические службы, спрос на услуги которых оказался очень большим. Представляется также необходимым предоставление региональным советам муниципальных образований права судебной защиты интересов своих членов. Однако для этого необходимо внести в Гражданский кодекс РФ норму, допускающую возможность региональным советам выступать от имени своих членов в судах.  При наличии ряда достижений региональных советов муниципальных образований, приходится к сожалению признать, что на сегодняшний день большинство их руководителей занято текущими (тоже очень важными и нужными) делами и плохо представляет себе пути решения своих стратегических задач.Съезды региональных советов как правило собираются по вопросам, инициируемым органами государственной власти субъектов РФ, и дружно голосуют за подготовленные решения. Ясно, что подавляющее число голосов на съездах принадлежит сельским поселениям. Советы экономически зависят от региональных администраций. Как правило, они находятся в зданиях (помещениях), принадлежащих администрациям субъектов РФ, последние не берут с них плату за аренду помещений, некоторые за коммунальные услуги, за телефон, финансируют издание печатной продукции и т.д. Казалось бы, все это хорошо. Но когда что-то делается не по нормам закона, а по «милости» или по просьбам руководителей советов, это создает определенную психологическую зависимость от региональных властей.  Важнейшим фактором укрепления системы региональных советов является принятие в каждом субъекте РФ закона о взаимодействии с советом муниципальных образований. Ряд субъектов РФ Сибирского и Дальневосточного федеральных округов приняли такие законы, однако их уровень оставляет желать лучшего. Представляется, что в этом законе могло бы быть указано, что совет муниципальных образований:  - принимает участие в подготовке проектов бюджета субъекта РФ, законов, программ, иных нормативных актов субъекта РФ 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.  В свою очередь, 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.  Важным пунктом такого закона должно быть предоставление совету муниципальных образований права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Такое положение должно быть включено в устав (конституцию) субъекта РФ. К сожалению, многие субъекты РФ этого не сделали.  Другим важным пунктом, который тоже отсутствует во многих законах субъектов РФ, могло бы быть назначение официальных представителей высшего должностного лица субъекта РФ и законодательного (представительного) органа субъекта РФ в совете муниципальных образований.  Существенную поддержку муниципалитетам мог бы оказывать субъект РФ в решении задач межмуниципальной хозяйственной кооперации. Самим муниципалам в одиночку с этой задачей не справиться, нет опыта, не хватит информационного, организационного, да и кадрового ресурсов. Возможность создания межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций предусмотрена статьями 68 и 69 закона № 131-ФЗ. Однако правовая база их функционирования требует разработки, в т.ч. на региональном уровне. Наибольший интерес представляет межмуниципальная кооперация в рамках взаимодействия соседних городов между собой (агломерации), городских округов с прилегающими муниципальными районами, формирования и совместной эксплуатации территорий пригородных зон, а также взаимодействия между соседними сельскими игородскими поселениями. Здесь виден огромный пласт работы.  Взаимодействие АСДГ с советами муниципальных образований Сибирского и Дальневосточного федеральных округов может быть полезно для обеих сторон и его следует всячески поощрять.  На общероссийском уровне в 2007 г. был ликвидирован прежний Конгресс муниципальных образований РФ и ОКМО стал единственным официальным представителем муниципального сообщества на федеральном уровне. Взаимоотношения между АСДГ и ОКМО, пережив определенные трудности на этапе становления, в последние месяцы стали более конструктивными. В устав ОКМО в феврале 2008 г. были внесены важные изменения, согласно которым советы муниципальных образований субъектов РФ – учредители ОКМО и иные вступившие в ОКМО союзы и ассоциации муниципальных образований имеют равные права. Предусмотрено также создание палат по типам муниципальных образований, ведется подготовительная работа по их формированию. Рабочую группу по формированию палаты городских округов возглавил президент АСДГ, мэр г. Новосибирска В.Ф. Городецкий, который в связи с этим был введен в состав президиума ОКМО. Серьезным достижением стало решение о совместном выпуске информационного бюллетеня местного самоуправления на базе информационного центра АСДГ. Это сотрудничество надо всемерно поддерживать и развивать.  Исполнительная дирекция  2008 г. |  |