



КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Нет сомнений, что День Победы — самый дорогой и любимый праздник в нашей стране. Мне не раз приходилось слышать от зарубежных коллег, что пора бы забыть эту трагическую дату и весело и легко двигаться в будущее. Но, во-первых, тот, кто не помнит своего прошлого, обречен на его повторение.

Во-вторых, ни один народ не вынес тех тягот и не понес тех потерь, что выпали на долю наших людей. И еще одно. За прошедшие годы, к сожалению, за исключением выхода в космос, нам больше нечем гордиться.

Символично, что в преддверии Праздника вступил в свои права новый Президент России. Он как бы принял эстафету победителей. И теперь и у него, и у нас одна задача — не посрамив славы своих предков, одержать победу над теми трудностями, что у нас в изобилии.

Основная задача власти — это доказать, что власть служит народу, а не наоборот.

И здесь нельзя переоценить роль становления местного самоуправления в возрождении всей России. Да, роль модернизации и научного перевооружения всего производства архиважна. Только где и кем будет осуществляться эта самая модернизация? С помощью одних «варягов» эту задачу не решишь. Ее успешно смогут осуществить только наши граждане, проживающие на территориях конкретных муниципальных образований. И от того, кто и как ими будет руководить на местах, в конце концов, и будет зависеть успех или его отсутствие.

Народная власть — сиречь местное самоуправление — начинается не на столичных площадях и бульварах, а на самом низком уровне политической пирамиды — в городах, районах, поселках. И именно там наши сограждане должны решать, куда и с кем они хотят идти.

Только ленивый не говорит о том, что 131-й ФЗ требует серьезных изменений и доработок. Наверное, нашим законодателям стоит поторопиться в решении этого вопроса. Ведь без серьезной, а главное, правильной, адекватной сегодняшнему времени, законодательной базы нельзя продуктивно двигаться вперед.

Весна — время надежд. Будем надеяться.

С наилучшими пожеланиями,
Главный редактор

Геннадий ЛЕОНОВ



В НОМЕРЕ:

ОТ ПЕРВОГО ЛИЦА

Совершенствовать систему государственного управления 2

СЛОВО ГУБЕРНАТОРУ

Тамбовская область: новые подходы в самоуправлении 4

ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ

Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципалитетов 6

АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

Векторы децентрализации. 8

Роль представительной власти местного самоуправления в стратегическом планировании 10

СЛОВО СПЕЦИАЛИСТАМ

К вопросу развития местного самоуправления на Крайнем Севере Российской Федерации. 14

О некоторых правовых аспектах развития наукоградов в России. 19

МСУ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ

Положение об организации библиотечного обслуживания населения на территории городского округа/муниципального района. 21

МСУ: ИННОВАЦИИ

Современная концепция информационных систем муниципальных образований. 24

АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

Об ответственности муниципальных служащих 26

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

Центр мониторинга общественного мнения города Москвы 32

САМОУПРАВЛЕНИЕ В МОСКВЕ

О муниципальных услугах и их финансировании 34

ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

Коряжма: проблемы развития моногорода 37

Надежда на улучшение жизни 40

ПОЗНАЙ РОССИЮ

Санаторий «Озеро Белое» 42

ЛИСТАЯ СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Российский чиновник: от приказа до присутствия 44

ЮБИЛЕИ

К 100-летию Ивана Федоровича Побежимова 48

Самоуправление

Всероссийский журнал о ходе реализации Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Свидетельство
ПН ФС77-44206
ISSN 2221-8173

Адрес редакции:
121205, Москва,
Новый Арбат, дом 36/9
Тел.: (495) 690-80-43

Издатель:
ООО «Арбат-Финанс»
генеральный директор
Пищулин О.В.
Вольное экономическое
общество Москвы
Президент Белов В.Г.

Главный редактор
Геннадий Леонов
Заместители
гл. редактора:
Вячеслав Абрамов
Антон Капустин
Верстка
Павел Семкин
Корректура
Таня Сержантова
Руководитель
рекламного отдела
Павел Беляев
Распространение
и реклама:
Тел.: (495) 690-80-43,
(495) 690-81-66

Факс.: (495) 690-80-43
E-mail: ak-sam@bk.ru
Журнал отпечатан
в типографии
ООО «Олимп-Экспо-
сервис».
Адрес: 121 205,
г. Москва,
ул. Новый Арбат,
д. 36/9
РЕДАКЦИОННЫЙ
СОВЕТ
Председатель:
Самойлов С.Н.
заместитель
Полномочного
представителя

Президента РФ
в ЦФО
Заместитель
председателя:
Пищулин О.В.
Ген. директор
ОАО «Обновление
Арбата»
Члены совета:
Анисимов В.М.
Администрация
Президента РФ
Безнаюк А.С.
член Высшей
квалификационной
коллегии судей РФ,

генерал-лейтенант
юстиции
Белов В.Г.
Президент
Вольного
экономического
общества Москвы
Двуреченских В.А.
Председатель
Контрольно-счетной
палаты Москвы
Леонов Г.Ю.
Главный редактор
журнала
«Самоуправление»

НАУЧНО -
МЕТОДИЧЕСКИЙ
СОВЕТ
Председатель:
Видянин В.И.
д.э.н., профессор
При цитировании
материалов ссылка
на журнал обязательна.
За содержание рекла-
мы ответственность
несет рекламодатель.
Мнение авторов может
не совпадать с мнением
редакции.

СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



В начале мая этого года, вступая в должность, Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал ряд указов, способных, при их точном исполнении, обеспечить существенное улучшение общественно-политической ситуации в нашей стране. Мы публикуем основную часть Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», так как считаем, что во многом он непосредственно касается муниципальной сферы Российской Федерации.

«В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления постановляю:

1. Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих показателей:

а) уровень удовлетворённости граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов;

б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 процентов;

в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 процентов;

г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной госу-

дарственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году – до 2;

д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут.

2. Правительству Российской Федерации обеспечить реализацию следующих мероприятий:

а) до 1 сентября 2012 г. сформировать систему раскрытия информации о разработываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения, имея в виду:

создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – сеть Интернет) для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения;

использование федеральными орга-

нами исполнительной власти в целях общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов различных форм публичных консультаций, включая ведомственные ресурсы и специализированные ресурсы в сети Интернет;

предоставление не менее 60 дней для проведения публичных консультаций;

обязательное обобщение федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов результатов публичных консультаций и размещение соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет;

б) до 1 сентября 2012 г. обеспечить повышение информационной открытости саморегулируемых организаций, в том числе определить состав информации, подлежащей обязательному опубликованию, и установить ответственность за неисполнение предусмотренных требований;

в) до 1 сентября 2012 г. утвердить концепцию «российской общественной инициативы», предусматривающую:

создание технических и организационных условий для публичного представления предложений граждан с использованием специализированного ресурса в сети Интернет с 15 апреля 2013 г.;

рассмотрение указанных предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан в течение одного года, в Правительстве Российской Федерации после проработки этих предложений экспертной рабочей группой с участием депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и представителей бизнес-сообщества;

г) до 15 июля 2013 г. обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации;

д) до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в том числе:

установить требования к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства;

установить обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздейс-

твия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов; установить сроки проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, включая публичные консультации и подготовку заключений, достаточные для обеспечения полноты и объективности такой оценки;

обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации – с 2014 года, органов местного самоуправления – с 2015 года;

представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки;

е) совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», предусмотрев при этом:

подготовку предложений о внесении изменений в нормативные правовые акты, регулирующие предоставление государственных и муниципальных услуг, в части, касающейся исключения норм, препятствующих предоставлению таких услуг по принципу «одного окна», – до 1 июля 2013 г.;

организацию поэтапного предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» – до 1 января 2015 г.;

ж) до 1 января 2013 г. обеспечить замену в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами, включая страхование ответственности;

з) до 1 сентября 2012 г. внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий расширение перечня выборных муниципальных должностей;

и) до 1 января 2013 г. обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информа-

ционных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований;

применение результатов указанной оценки в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей;

к) до 1 сентября 2012 г. обеспечить введение административного наказания в виде дисквалификации за грубое или неоднократное нарушение государственных и муниципальных служащими стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, а также за грубое нарушение ими порядка проведения проверочных и иных мероприятий при осуществлении контрольно-надзорных функций;

л) до 1 сентября 2012 г. представить в установленном порядке предложения по разработке новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации, предусматривающие:

отказ от формирования таких советов органами государственной власти Российской Федерации самостоятельно и обязательное участие общественных палат в их формировании;

обязательное участие в деятельности общественных советов независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций;

м) до 1 сентября 2012 г. определить состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти;

н) до 1 октября 2012 г. представить в установленном порядке предложения по расширению участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением;

...

т) до 1 сентября 2012 г. принять меры по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с

органами государственной власти Российской Федерации, обеспечив внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства;

у) до 1 января 2013 г. представить в установленном порядке предложения, направленные на совершенствование системы размещения судебных решений с использованием сети Интернет и обеспечение доступа к этим решениям;

ф) до 1 ноября 2013 г. представить в установленном порядке предложения о возможности трансляции судебных заседаний с использованием сети Интернет и публикации отчетов о них;

х) до 1 декабря 2013 г. предусмотреть внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на обеспечение права общественных объединений обращаться в суды общей юрисдикции или арбитражные суды в защиту интересов своих участников;

ц) до 1 декабря 2012 г. принять меры по внесению в бюджетное законодательство Российской Федерации изменений, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов, обеспечение стабильности объемов региональных фондов финансовой поддержки и софинансирования муниципальных образований;

ч) до 1 декабря 2012 г. в рамках работы по повышению бюджетной обеспеченности местных бюджетов принять меры, предусматривающие:

совершенствование специальных налоговых режимов для обеспечения приоритетного зачисления поступлений в местные бюджеты;

оптимизацию (сокращение) федеральных льгот по региональным и местным налогам на основе их инвентаризации и анализа эффективности;

направление в доходы бюджетов поселений и городских округов 100 процентов денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение правил благоустройства территорий поселений и городских округов;

возможность зачисления в местные бюджеты поступлений от налога на имущество организаций;

ш) до 1 сентября 2012 г. представить в установленном порядке предложения о запрете установления органами государственной власти субъектов Российской Федерации показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и увязки финансирования органов местного самоуправления с выполнением этих показателей.

3. Настоящий Указ вступает в силу со дня его официального опубликования».

7 мая 2012 года

С полным текстом Указа можно ознакомиться на сайте www.kremlin.ru

ТАМБОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ В САМОУПРАВЛЕНИИ



Тамбовская область входит в десятку наиболее динамично развивающихся регионов России. Занимает 3-е место в России по росту производства сельскохозяйственной продукции и 8-е место по темпу роста промышленного производства. Ведущее рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило рейтинги региона в иностранной и национальной валютах на уровне «ВВ–» и прогноз по национальному долгосрочному рейтингу – «Стабильный». О развитии системы местного самоуправления в Тамбовской области нашему журналу рассказал глава областной администрации Олег БЕТИН.

Тамбовщина является участником 26 федеральных целевых программ и 6 государственных программ. На каждый рубль, вложенный в экономику области из консолидированного бюджета в 2011 году, привлечено 6,5 рублей частных инвестиций. В 2012 году этот показатель планируется поднять до 8 рублей.

Стратегическая задача – развитие АПК. Приоритетом является создание современной системы глубокой переработки сельхозпродукции – это новые животноводческие комплексы, элеваторы, предприятия по переработке зерна, сахарные заводы. Центром инновационного развития региона должен стать проект «Зеленая долина», который поддержан на уровне Правительства и Президента России. «Зеленая долина» – это материально-техническая, социальная и финансовая базы для эффективного развития предприятий, специализирующихся в сфере биотехнологических процессов разработки и производства нового поколения продуктов питания функционального, лечебно-профилактического и диетического назначения, направленных на сохранение здоровья человека.

Ответственность за принятие решений на муниципальном уровне возрастает

Органы местного самоуправления обладают самыми разными полномочиями в зависимости от своего типа. На поселенческом уровне реализуется 38 собственных полномочий. В целом же муниципальные образования области исполняют 67 государственных полномочий.

Основная задача местного самоуправления – самостоятельно решать свои проблемы без указаний и распоряжений сверху. Для этого было необходимо оптимизировать материальные и кадровые ресурсы.

С 2008 г. в области начата работа по оптимизации численности сельских поселений. В области насчитывалось 309 сельских поселений, 127 из которых – с численностью населения менее 1000 человек.

В настоящее время общая численность поселений сократилась на 45 единиц. Преобразования оптимизировали численность работников органов местного самоуправления поселений, сократили расходы на их содержание, сконцентрировали бюджетные средства для более оперативного и качественного решения вопросов местного значения. Работа в данном направлении продолжается, но не столько в целях сокращения малочисленных поселений, а в первую очередь обеспечения их финансовой самостоятельности.

Главное – это повысить качество муниципального управления, его эффективность!

Важнейшим направлением повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления является работа по оптимизации текущих расходов на муниципальное управление.

Доля расходов на финансирование учреждений социальной сферы снижается путём создания автономных учреждений, активизируется работа по привлечению населения к участию в решении вопросов местного значения.

Сейчас в области ведется работа по увеличению доходной части местных бюджетов, в том числе за счёт эффективного использования земельного фонда и имущества, оптимизации расходов местных бюджетов. Проведено разграничение собственности между

муниципальными районами и поселениями области.

Органы местного самоуправления в рамках подготовительных мероприятий обеспечили принятие нормативных документов и, помимо этого, многие муниципалитеты оптимизировали сеть муниципальных учреждений путем филиализации маломощных учреждений. Так, из 293 муниципальных учреждений, которые находились на бюджетах поселений, осталось 84 учреждения. Полученный ими статус юридического лица привел к росту ответственности руководителя учреждения. Согласиться, обеспечить высокую планку требований поселенческому учреждению со штатом в 2-3 единицы крайне трудно.

Главной проблемой законодательства последних лет была передача полномочий с федерального уровня на уровень субъектов и муниципалитетов без передачи соответствующего финансирования.

В области принято решение об увеличении дополнительных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов области до 44 процентов от самого «собираемого» налога – на доходы физических лиц, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет Тамбовской области.

Безусловно, органы местного самоуправления районного уровня работают в связке с поселениями. Особенно это заметно по вопросам ЖКХ. Если несколько лет назад все полномочия передавались сель- поссоветам, то сейчас мы говорим о воссоздании районных структур ЖКХ уже на базе крупных системных операторов входящих в территории.

Отношения региона и муниципальных образований области по распределению полномочий, их уточнению строятся на основе требований административной реформы. В этом году мы

продолжим работу по совершенствованию правового положения муниципальных учреждений в связи с наделением их в рамках федерального закона большей финансово-экономической самостоятельностью. Сейчас ведется подготовка руководителей учреждений и бухгалтеров для работы в новой финансовой модели. С 1 июня этого года их ответственность за принятие управленческих решений возрастет.

Тамбовский опыт МФЦ изучается всей Россией

В последние годы в области активно внедряются муниципальные услуги, оказываемые в электронном виде. Если в 2010 году на областном портале государственных и муниципальных услуг было размещено 399 муниципальных услуг, то теперь их 479. Это один из лучших результатов в России.

Многофункциональный центр города Тамбова (МФЦ) из года в год расширяет свою сеть в регионе. Сегодня работают Центры в городах Тамбове, Мичуринске, Котовске, Уварове, а также в райцентрах Первомайск и Токаревке. В этом году также планируется открытие МФЦ в Мучкапском, Никифоровском, Пичаевском, Рассказовском, Ржаксинском, Сосновском, районах. Создание сети МФЦ предусмотрено целевой программой «Повышение качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров». В прошлом году на эту целевую программу направлено 10 миллионов рублей за победу в конкурсе Минэкономразвития по проведению административной реформы. Надо отметить, что в конкурсе Минэкономразвития по проведению административной реформы наш регион участвует с 2006 года и всегда был в числе победителей. В 2011 году к конкурсу было допущено всего 44 региона, а по количеству набранных баллов Тамбовская область стала лидером.

По итогам анкетного опроса в 2011 году более 90% тамбовчан были удовлетворены качеством предоставления услуг.

Наиболее востребованными остаются услуги по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними – 43%. Услуги социальной поддержки населения составили 18% от общего количества. По сравнению с 2010 годом тамбовчане стали чаще обращаться за услугами жилищно-коммунального хозяйства – 16%. Остаются востребованными юридические услуги, в основном население идет за помощью к нотариусам. Также в 2011 году в режиме «одного окна» юридическим отделом МФЦ предоставлено более 4 тысяч услуг.

С прошлого года организована работа «мобильных МФЦ», благодаря чему население может проконсультировать-



Встреча с коллективом завода «Моршанскиммаш»

ся у специалистов неподалеку от своего места жительства – на «зеленых площадках» и в школах.

Стоит отметить, что в 2011 году о положительном опыте работы тамбовского МФЦ говорилось на заседании Госсовета по местному самоуправлению в г.Оренбурге, которое проводилось под руководством Председателя Правительства РФ Владимира Путина, а также на «круглом столе» в Совете Федерации по вопросам местного самоуправления.

На энергосбережение нацелена вся бюджетная сфера

Жилищно-коммунальная сфера – самая проблемная в деятельности органов местного самоуправления. Проблем здесь, конечно, больше, чем достижений. Но в последние 2-3 года уровень финансирования этой сферы возрастает как из бюджета, так и благодаря частным инвестициям.

Сегодня Тамбовская область вместе со всей Россией взяла курс на энергосбережение. У нас есть уникальный опыт работы, которым мы готовы поделиться.

Создано некоммерческое бюджетное учреждение «Региональный центр энергосбережения», которое является главным координатором выполнения программы по повышению энергоэффективности. Сегодня он устанавливает в регионе государственную информационную систему по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. Кроме того, Центром контролируется установка приборов учета в бюджетных учреждениях муниципальных образований, проведение энергетических обследо-

ваний в областных бюджетных учреждениях.

Для работников бюджетных учреждений организовано обучение на курсах повышения квалификации по направлению «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в энергообеспечении предприятий бюджетного сектора». Обучение прошли и руководители областных учреждений, и ответственные за энергосбережение учреждений муниципальных образований на уровне района, города, областных учреждений занятости населения, здравоохранения, ветеринарии, культуры, социального обеспечения.

В процессе обучения слушатели получили знания не только по нормативной правовой базе, но и практические навыки по проведению энергетических обследований, заключению энергосервисных контрактов.

Законодательство сегодня обязывает организации бюджетной сферы получать энергетические паспорта. Только при наличии такого документа можно рассчитывать на финансирование из бюджета по переоборудованию систем энергосбережения.

Правительство РФ удовлетворило заявку Тамбовской области о выделении федеральной субсидии на проведение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности. На условиях софинансирования выделено более 88 млн. рублей.

В 2011 году на внедрение энергосберегающих технологий было направлено около 695 миллионов рублей. При этом только за один год использования этих технологий удалось сэкономить на энергоресурсах более 373 миллионов рублей.

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



В последнее время в муниципальных образованиях Российской Федерации активно развивается муниципально-частное партнерство – сотрудничество органов местного самоуправления с представителями бизнеса при реализации общественно значимых муниципальных проектов. Сферы деятельности, относящиеся к ведению муниципальных властей, в которых возможно муниципально-частное партнерство, разнообразны: социальная сфера, инженерная и транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и др. Развитие партнерских отношений с бизнесом в этих сферах позволяет местным органам власти эффективно ликвидировать провалы рынка локальных монополий. Эту важную на сегодня для МСУ тему раскрыл для наших читателей первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Александр БУРКОВ.

Многообразие форм контрактов, заключаемых между муниципалитетами и представителями бизнеса, позволяет перераспределять политические, социально-экономические и финансовые риски подобных партнерств. Соблюдение контрактов при осуществлении деятельности является предметом совместного контроля администраций муниципальных образований и представителей бизнеса. Результатом реализации муниципально-частного партнерства (далее – МЧП) является устойчивое развитие экономики и стабильное повышение качества жизни населения муниципального образования.

На сегодняшний день МЧП как инструмент развития муниципальных образований организуется с привлечением различных форм и механизмов. К формам МЧП относятся контракты на выполнение работ, контракты технической помощи, контракты управления, лизинг (аренда), соглашения о разделе продукции, инвестиционные контракты, концессии различных типов и акционирование.

Устоявшимися механизмами МЧП в мировой практике являются: BOT (Build, Operate, Transfer – строительство, эксплуатация, передача); BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство, владение, эксплуатация, передача); BTO (Build, Transfer, Operate – строительство, передача, эксплуатация); BOO (Build, Own, Operate – строительство, владение, эксплуатация); BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство, эксплуатация, обслуживание, передача); DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование, строительство, владение, эксплуатация, передача); DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование,

эксплуатация) и др. Перечисленные формы и механизмы МЧП различаются по масштабам вовлеченности бизнеса в совместные муниципальные проекты, степени перераспределения рисков в его пользу и срокам окупаемости его деятельности.

Мировой опыт последних лет демонстрирует эффективность применения различных форм и механизмов партнерств в реализации инфраструктурных проектов и проектов в сфере ЖКХ. По данным Мирового банка (The World Bank Group), с 1990 по 2011 гг. в 22 странах Европы и Азии было реализовано 680 инфраструктурных проектов (в сферах газоснабжения, водоснабжения, электроэнергетики, транспорта, телекоммуникаций и т.д.), из них 148 проектов были завершены в последние 5 лет. Более половины партнерств было реализовано в телекоммуникационной сфере (58%). Общая стоимость реализации этих проектов составила 253 021 млн. долларов США. По оценкам компании ПрайссуотерхаусКуперс (PricewaterhouseCoopers), в ближайшее время 11 странам Центральной и Восточной Европы необходимо привлечь 500 млрд. евро частных инвестиций для реконструкции местных инфраструктурных систем. Так, в Венгрии планируются к реализации около 20 проектов партнерств, в Румынии – 15, в Польше – 11 (включая проект МЧП мэрии г. Варшава по реконструкции городских учреждений здравоохранения, культурно-оздоровительных комплексов и систем утилизации твердых бытовых отходов).

Опыт стран Европы по созданию устойчивых партнерств местных властей и бизнеса может быть использован в муниципальных образованиях Российской Федерации при разработке нормативно-правовой базы

партнерств, схем распределения рисков, процедур привлечения новых участников и контрактов по реализации муниципальных проектов.

Экономический потенциал использования МЧП для модернизации инфраструктурной и коммунальных сфер муниципальных образований Российской Федерации требует практического воплощения в действующих муниципальных проектах. Заключение партнерств с бизнесом способно в ближайшей перспективе решить ряд социально-экономических проблем, ухудшающих условия жизни населения в муниципалитетах.

Развитие МЧП обеспечивает стабильное финансирование объектов ЖКХ и инфраструктуры. Бизнес получает новые объекты для инвестиций, имеющие стабильный спрос со стороны местного населения. Органы местного самоуправления высвобождают часть бюджетных средств, ранее уходивших на финансирование этих объектов.

Привлечение бизнеса к управлению муниципальными унитарными предприятиями (МУП), осуществляющими оперативное управление объектами ЖКХ и инфраструктуры, обеспечивает оптимизацию их деятельности и снижает издержки их монопольного положения. Преобразование МУП на основе форм и механизмов МЧП позволяет провести модернизацию активов, находящихся на балансе предприятий, повысить эффективность их функционирования, снизить коррупцию в сфере ЖКХ.

Органы местного самоуправления в рамках проектов МЧП получают возможность использовать опыт и новаторские решения бизнеса для ускоренного развития инфраструктуры и коммунальной сферы муниципальных образований. Сотрудничество с

бизнесом повышает уровень предоставляемых муниципальных услуг и снижает политические и социально-экономические риски некачественного муниципального управления.

Сотрудничество органов местного самоуправления и бизнеса в проектах МЧП приводит к оптимизации тарифной политики в коммунальном секторе в среднесрочной перспективе. Тарифы становятся одним из инструментов МЧП: население муниципальных образований получает оптимальное соотношение «цена-качество» при предоставлении коммунальных услуг, администрации муниципальных образований сохраняют возможность контроля тарифов, бизнес получает стабильную прибыль от участия в предоставлении коммунальных услуг.

Успешная реализация на практике перечисленных преимуществ сотрудничества местной власти и бизнеса возможна при построении системы институтов, обеспечивающих развитие МЧП. На сегодняшний день такой системы в Российской Федерации нет: проекты МЧП носят локальный характер, возникая в наиболее развитых и конкурентоспособных муниципальных образованиях (в Самаре, Иркутске, Астрахани, Ростове-на-Дону и т.д.). В конце 2009 г. в Российской Федерации было зарегистрировано всего 23 концессионных соглашения МЧП – наиболее популярных форм партнерства властей и бизнеса в развивающихся странах и странах с переходной экономикой по версии Международного банка реконструкции и развития.

Отсутствие институтов поддержки МЧП обостряет те проблемы, которые препятствуют эффективному сотрудничеству органов местного самоуправления и бизнеса в интересах развития муниципалитета.

Первой и наиболее серьезной проблемой развития МЧП является отсутствие федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, учреждающих многие формы и механизмы партнерств бизнеса и власти. Дополнительные трудности создает несогласованность проектов МЧП с градостроительным, земельным, водным и бюджетным законодательством, действующим на территории муниципальных образований.

Сегодня в Российской Федерации при организации МПЧ чаще всего используются сервисные контракты, договоры управления имуществом (гл. 39 ГК РФ), договоры доверительного управления имуществом (гл. 53 ГК РФ), аренда (гл. 34 ГК РФ), совместные предприятия и концессии (Федеральный закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). В ряде муниципальных образований приняты собственные нормативные правовые акты, регулирующие партнерства местных властей и бизнеса (Махачкала, Иркутск, Набережные Челны, Ульяновск, Астрахань и др.). Формирование муниципальных нормативных правовых систем поддержки МЧП носит локальный характер и связано с типом, размером и уровнем социально-экономического развития муниципального образования.

Вторая проблема реализации МЧП заключается в низком качестве подготовки

проектов администрациями муниципальных образований и непрозрачности конкурсов и тендеров на право заключения договора. Зачастую местные органы власти неспособны провести качественную оценку состояния объектов инфраструктуры и коммунальной сферы. В итоге, при заключении договоров бизнесу передаются объекты, функционирование которых требует незамедлительных вложений средств. Это приводит к повышению стоимости проводимых работ и отражается в росте тарифов, пересмотре условий и сроков окупаемости проекта, конфликтах с местными органами власти и местным сообществом. Низкое качество проектной документации, недостаточность информации о местных конкурсах и тендерах снижает положительные эффекты сотрудничества муниципалитетов и частного сектора.

Третьей проблемой МЧП в Российской Федерации является несбалансированность интересов местных властей и бизнеса. Неравномерное распределение прав и обязанностей сторон, политический популизм органов местного самоуправления и стремление бизнеса к мгновенному получению прибыли снижают качество и эффективность реализации партнерств. Следствием является сравнительная непопулярность наиболее развитых форм и механизмов партнерств (концессий, ВТО, ВОО и др.), требующих взаимного доверия сторон, стабильности договоров и прозрачности процедур их реализации.

Четвертой проблемой МЧП является отсутствие разработанных систем мониторинга и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и бизнеса в ходе выполнения проектов. Нарушения, фиксируемые бизнесом и органами местной власти, нацелены на последующие судебные тяжбы за срыв договоров и не обеспечивают обратной связи от реализации проектов. Ситуация ухудшается вследствие исключения местного сообщества и инициативных групп из процесса организации и реализации МЧП.

Наконец, пятая проблема МЧП в Российской Федерации заключается в отсутствии у многих муниципалитетов развитых систем стратегического планирования социально-экономического развития территорий. МЧП – это, в первую очередь, партнерство бизнеса и власти, заключаемое на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Администрации ряда муниципальных образований не имеют качественно разработанной стратегии развития территорий на подобный временной срок. Как итог, инвесторы (в особенности, иностранные) не спешат приходить на местные рынки инфраструктурных объектов и коммунальных услуг, т.к. не имеют достоверных гарантий стабильных социально-экономических отношений в муниципалитетах.

Сформировавшийся пул проблем существенно ограничивает возможности и перспективы использования МЧП в муниципальных образованиях Российской Федерации, что приводит к снижению возможностей устойчивого социально-экономического развития муниципалитетов. Повесткой дня для местных органов власти должны стать социаль-

но ориентированные направления развития МЧП, способные решить указанные проблемы и обеспечить стабильное развитие муниципальных образований.

Первым направлением развития МЧП в Российской Федерации должны стать мероприятия по включению местных сообществ и инициативных общественных групп в проекты партнерства бизнеса и местных властей. В муниципальных образованиях должны формироваться проекты публично-частного партнерства – трехстороннего сотрудничества местных властей, бизнеса и местных общественных объединений в целях совместной реализации значимых муниципальных проектов. Местные общественные объединения должны осуществлять мониторинг подготовки проектов МЧП к конкурсам и тендерам, проводить оценку эффективности действий бизнеса и местных властей по реализации договорных отношений и фиксировать результаты реализации проектов МЧП для каждой из трех сторон партнерства. Контроль местного гражданского общества способен обеспечить сбалансированность интересов бизнеса и местных властей, стабильность заключаемых договоров и прозрачность процедур их реализации.

Вторым направлением развития МЧП в Российской Федерации должны стать мероприятия по формированию справедливых тарифов при заключении договоров о партнерстве в сфере социальной инфраструктуры и ЖКХ. В результате перераспределения рисков и ответственности между местными властями и бизнесом население муниципальных образований зачастую становится жертвой резкого роста тарифов на первых этапах реализации МЧП. Создание в муниципалитетах единых Центров МЧП, осуществляющих, помимо прочего, контроль и координацию действий по повышению тарифов на коммунальные и прочие муниципальные услуги, способно гарантировать защищенность населения в ходе модернизации муниципальных сфер инфраструктуры и ЖКХ.

Третьим направлением развития МЧП в Российской Федерации должно стать нормативно закреплённое включение в систему стратегического планирования муниципалитета проектов социально ориентированных партнерств местного бизнеса и местных властей (Public-Private Community Partnership). Целью данных партнерств, существующих в развивающихся странах, является сотрудничество местных властей и местного бизнеса в социально ориентированных проектах, не направленных на получение выгоды от их реализации. В муниципальных образованиях Российской Федерации подробные партнерства будут востребованы в здравоохранении, экологии, образовании и др.

Указанные социально ориентированные направления развития МЧП в Российской Федерации могут быть реализованы органами местной власти в ближайшее время в целях устойчивого развития экономики муниципалитетов и повышения качества жизни их населения.

ВЕКТОРЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ



О главных тенденциях развития местного самоуправления в Подмосковье нашему журналу рассказал Исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области Олег ИВАНОВ.

– Олег Борисович, не будет преувеличением сказать, что курс на децентрализацию власти, который был объявлен Президентом страны Д.А. Медведевым и обозначен в предвыборной программе премьер-министра В.В. Путина, стал знаковым событием для муниципального сообщества. Как подмосковные муниципалитеты отнеслись к идее перераспределения полномочий между уровнями власти?

– Действительно, в настоящее время на федеральном уровне активно прорабатывается вопрос децентрализации власти посредством перераспределения полномочий между ее уровнями. Позиция муниципального сообщества по отношению к этой инициативе в целом положительная. Все прекрасно понимают, что без развития института местного самоуправления, без постепенного расширения его полномочий нельзя рассчитывать на повышение эффективности управления в федеративном государстве, на позитивную динамику социально-экономического развития, на ускорение темпов модернизации. Однако очень важно правильно выстроить технологию децентрализации. Потребуется кропотливая работа по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства, расширению доходной базы регионов и муниципалитетов.

Важно «не перегнуть палку», помнить, что в процессе децентрализации власти может возникнуть опасность ослабления ее вертикали. Необходимо сохранить систему, при которой общий вектор, общий курс развития государства оставался бы стабильным долгие годы.

Стратегия децентрализации власти в таком сложном государстве, как Россия, не должна создавать опасность распада федерации.

Применительно к перераспределению полномочий между органами государственной власти Московской области и органами местного самоуправления это означает, что муниципальное сообщество приложит все усилия, чтобы процесс децентрализации власти не повлиял на общественно-политическую стабильность в регионе.

Вопрос о разграничении полномочий – вопрос, прежде всего, ответственности и мотивации чиновников, и здесь необходимо отметить следующее. Не так важно то, на каком уровне принимаются решения, важно то, каким образом они принимаются: реально ли защищают интересы жителей, не приводят ли к коррупции, к возникновению конфликтов, к раздутости бюрократическому аппарату и прочим негативным явлениям.

Главной целью и мотивацией должностного лица при принятии решения должна быть позитивная реакция на это решение большинства тех жителей, которых оно касается. Выявить эту реакцию можно различными способами: через прозрачность и открытость деятельности органов власти, через отчетность перед населением непосредственно или перед советами депутатов, посредством проведения социологических опросов среди населения, выявления мнения жителей через Интернет и множеством других способов. Для объективной оценки работы органов местного самоуправления граждане должны быть полностью осведомлены о деятельности должностных лиц.

– Каким образом перераспределение полномочий скажется на жизни муниципальных образований?

– С точки зрения муниципального сообщества вопрос о разграничении полномочий интересен, прежде всего, в двух аспектах: с одной стороны – на уровне их перераспределения между органами государственной власти и органами местного самоуправления; с другой стороны – на межмуниципальном уровне – между районом и поселениями в его составе.

Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться как посредством делегирования (временной передачи) полно-

мочий, так и посредством их закрепления на постоянной основе.

В случае делегирования полномочий может возникнуть проблема отсутствия финансового обеспечения их исполнения. Нередко складывается ситуация, когда полномочия финансируются по остаточному принципу, и если деньги на них кончаются, то полномочия перестают исполняться. Чтобы не допустить этого, необходимы четкие гарантии их финансирования. Нужно передавать полномочия вместе с точным расчетом и обоснованием субвенций и с долгосрочным обеспечением этих субвенций, чтобы у муниципальных образований были все возможности эти полномочия в полной мере осуществлять. В противном случае политика децентрализации власти сойдет на нет, окажется дискредитированной.

В отношении делегирования полномочий хотелось бы отметить еще один существенный момент. Так, действующее законодательство предусматривает возможность осуществления переданных государственных полномочий только органами местного самоуправления. Возможность их реализации муниципальными бюджетными учреждениями не предусмотрена.

На этом основании органы государственной власти отказывают в предоставлении необходимых субвенций, если они исполняются муниципальными бюджетными учреждениями.

Вместе с тем во многих муниципальных образованиях созданы бюджетные учреждения, которые отличаются эффективной организацией труда, оснащенностью современными техническими средствами, своевременным и качественным выполнением запросов граждан и юридических лиц. Функционирование муниципальных бюджетных учреждений позволяет привлекать дополнительные финансовые средства за счет оказания платных услуг юридическим и физическим лицам.

Однако, в настоящее время в связи с отказами в предоставлении субвенций на осуществление переданных государственных полномочий органы местного самоуправления вынуждены принимать решение о ликвидации таких успешно функционирующих учреждений.

В целях решения этой проблемы Советом муниципальных образований Московской области подготовлен проект

федерального закона «О внесении изменений в статьи 19, 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время законопроект проходит необходимые согласования в органах государственной власти Московской области.

– А передача полномочий на постоянной основе – более надежный способ децентрализации власти?

– Да, в таком случае происходит четкое законодательное закрепление за муниципалитетами полномочий и источников, необходимых для их осуществления. Муниципальные образования получают солидную и, главное, прогнозируемую финансовую основу для своей деятельности.

– Один из аспектов перераспределения полномочий – это отношения между районами и поселениями. Какие трудности могут здесь возникнуть?

– Общность территории районов и входящих в их состав поселений порождает различные конфликтные ситуации, связанные с перераспределением полномочий между ними и разграничением соответствующего муниципального имущества. В целях решения этого вопроса необходимо существование федерального законодательства о местном самоуправлении. Необходимо законодательно закрепить:

- определения терминов «организация», «создание условий», «обеспечение», «обеспечение условий», «участие», «оказание поддержки» и т.п.;

- разные формулировки по отдельным вопросам местного значения (осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья; организация и осуществление мероприятий

по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и др.) для муниципальных районов и для поселений;

- конкретные полномочия по каждому вопросу местного значения;

- право субъектов Российской Федерации своими законами регулировать особенности осуществления местного самоуправления в регионе;

- передачу ряда вопросов местного значения поселений муниципальным районам (например, создание и содержание аварийно-спасательных служб, осуществление лесного муниципального контроля).

Комплекс этих мероприятий, без сомнения, позволит значительно повысить эффективность взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и поселений в его составе.

– Совет муниципальных образований ведет активную работу в сфере подготовки кадров для муниципальной службы, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления Московской области. Расскажите об этой деятельности.

– Постановлением Губернатора Московской области была образована Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров Московской области, в соответствии с решением которой полномочия по формированию резерва для замещения должностей руководителей администраций муниципальных образований были возложены на Совет муниципальных образований Московской области.

В рамках реализации этой задачи разработан многоступенчатый алгоритм включения кандидатов в резерв, нала-

жено тесное взаимодействие с Управлением государственной и муниципальной службы Московской области.

В целях оказания содействия органам местного самоуправления в формировании кадрового резерва Совет готовит методические рекомендации, проводит консультации. По состоянию на сегодняшний день практически все муниципальные районы и городские округа Московской области работу по созданию и формированию кадрового резерва уже выполнили.

Ежегодно мы проводим конкурс «Лучший специалист в сфере местного самоуправления Московской области». За четыре года в нем приняли участие более 200 человек.

Среди конкурсантов – специалисты администраций, начальники отделов, управлений, заместители руководителей, а также депутаты представительных органов. Наиболее интересные работы участников конкурса мы публикуем в сборниках «Перспективы развития муниципального управления», который передается во все муниципалитеты, а также профильные министерства и ведомства Московской области в целях внедрения передового опыта муниципального управления.

Победители Конкурса получают денежные поощрения и ценные подарки.

Вопросы повышения квалификации муниципальных служащих регулярно затрагиваются на специализированных семинарах-совещаниях для представителей администраций муниципальных образований. В таких мероприятиях традиционно принимают участие представители органов государственной власти, главы, председатели советов депутатов, специалисты администраций муниципальных образований Московской области.

ОПЕРАТОРЫ

Центр мониторинга общественного мнения

тел.: (495) 319-84-69,
e-mail: olymp.resume@mail.ru

**Рабочие места
для инвалидов по зрению
в качестве
операторов call-центра**







Вольное экономическое общество Москвы

ВОЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКВЫ БЫЛО СОЗДАНО С ЦЕЛЬЮ РАЗВИТИЯ ТРАДИЦИЙ ИМПЕРАТОРСКОГО ВОЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА РОССИИ, УЧРЕЖДЕННОГО В 1765 г. ДЛЯ РЕШЕНИЯ НАСУЩНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ СТРАНЫ

ВЭО МОСКВЫ ОБЪЕДИНЯЕТ:

- более 70 научных и образовательных организаций;
- более 40 общественных организаций и объединений;
- более 200 экспертов, специалистов, участвующих в разработке проектов и программ общества;
- более 100 экспертов по узким проблемам развития отдельных отраслей экономики города.

ВЭО Москвы является площадкой для дискуссий разных групп общества – бизнеса, науки и власти. ВЭО Москвы – независимая организация, которая дорожит своей репутацией и сотрудничает с другими организациями и структурами на некоммерческой основе, на принципах вклада, соучастия и ответственного социального действия.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЭО МОСКВЫ

Деятельность ВЭО Москвы направлена на решение следующих важнейших проблем мегаполисов: развитие человеческого потенциала; инновации; поддержка наукоемких производств; инфраструктурные проблемы; качество жизни, благосостояние людей; проблемы социальной среды («социальная ткань» города); проблемы образования и воспитания; проблемы мультикуль-

турных сообществ; здоровья населения; экология и природные сообщества города; проблемы социально незащищенных групп.

Под эгидой ВЭО Москвы проводятся публичные мероприятия, нацеленные на привлечение широких слоев общественности, науки, образования, бизнеса и власти к обсуждению стоящих перед городом проблем. Реализация публичных мероприятий служит как способом выявления существующих проблем, так и организацией эффективной обратной связи между комплексом городского управления и основными группами общества. Деятельность ВЭО Москвы также направлена на содействие в достижении высоких темпов развития Москвы, укрепление её лидирующей роли в экономике России, достижение конкурентного преимущества Москвы на международной арене.

В СВОЕЙ РАБОТЕ ВЭО МОСКВЫ РУКОВОДСТВУЕТСЯ ПРИНЦИПАМИ:

- общественной значимости результата;
- независимости в постановке целей, задач, принципов и способов деятельности;
- открытости в отношении новых идей (инновационный характер деятельности);
- прозрачности деятельности.

ВЭО МОСКВЫ СОТРУДНИЧАЕТ СО СЛЕДУЮЩИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ:

Академия труда и социальных отношений; Всероссийская академия внешней торговли; Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт; ГМЦ Госкомстат; Государственный Университет Высшая Школа Экономики; Институт международных экономических и политических исследований РАН; Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН; Институт новой экономики ГУУ; Институт проблем рынка; Институт экономики РАН; МГТУ им. Н.Э. Баумана; Российская академия естественных наук (РАЕН); Российская академия наук (РАН); Российская Академия сельскохозяйственных наук; Центральный экономико-математический институт РАН; Ассоциация международного сотрудничества негосударственных структур безопасности (Ассоциация НСБ); Вольное экономическое общество России; Международный Клуб менеджеров; Торгово-промышленная палата Москвы; Торгово-промышленная палата РФ; Международная Академия менеджмента; Международная Академия оценки и консалтинга; Международный Союз экономистов; Международный экономический фонд; Московская Международная Бизнес Ассоциация; Фонд изучения наследия П.А. Столыпина; Фонд ЮНЕСКО.

ВСЛЕД ЗА ИСТОРИЧЕСКИМ ВОЛЬНЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ОБЩЕСТВОМ МЫ ХОТИМ ВИДЕТЬ РОССИЮ ПЕРЕДОВОЙ ДЕРЖАВОЙ. ВОЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКВЫ ПРЕДЛАГАЕТ, ОБЪЕДИНИВ УСИЛИЯ БИЗНЕСА, НАУКИ И ВЛАСТИ, НАЙТИ И ПОДДЕРЖАТЬ НАИБОЛЕЕ ПРОГРЕССИВНЫЕ ДЛЯ РОССИИ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ



РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

За последние годы в Российской Федерации принят комплекс мер по стратегическому планированию развития субъектов РФ и муниципальных образований. В него вошли: совершенствование административно-территориального устройства страны, регулирование объединительных процессов в регионах, организация системы органов власти в субъектах РФ, более четкое законодательное разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти, внесение дальнейших изменений в налоговое и бюджетное законодательство, установление критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и механизмов их стимулирования.

Россия впервые выходит на стратегическое планирование в масштабах страны, регионов и муниципальных образований. Стратегия представляет собой систему мер государственного, муниципального управления, опирающихся на долгосрочные приоритеты, цели и задачи политики органов власти.

Стратегическое планирование социально-экономического развития лежит в основе целенаправленной деятельности муниципальных органов власти и является средством объединения усилий для достижения целей и решения задач, а также повышения эффективности стратегических решений.

Содержание технологий и процедур планирования конкретизируется в зависимости от его стратегического и тактического характера. В целом стратегия муниципального развития включает в себя: глобальные, долговременные и локальные цели, определяющие деятельность муниципалитета в целом и органов местного самоуправления в частности.

Характерные черты стратегического уровня управления: учет многообразия условий и факторов; охват значительного исторического времени действия – 10,15,20 лет; вовлечение в анализ и оценку многих и разнообразных преобразуемых явлений, отношений и процессов; системное построение «дерева целей», комплексность и разнообразие используемых ресурсов; системность управленческих решений и действий; контроль за реализацией поставленных целей, открытый характер планирования управленческой деятельности, способствующей осуществлению стратегии.

Механизм реализации выступает стратегическое планирование – непрерывный процесс организации и корректировки целей, функций и форм управленческой деятельности органов власти по пути движения к намеченному новому качеству решения проблем состояния субъектов и объектов управления [1].

Планирование выступает инструментом, обеспечивающим не только согласование интересов и целей различных социальных групп, но и увязку общественных потребностей и интересов с возможностями общества. Планирование в данном случае выполняет

Автором проанализирована роль представительной власти местного самоуправления в стратегическом планировании, разработана модель влияния представительной власти местного самоуправления на разработку и реализацию программ развития муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное образование, стратегическое планирование, представительная власть местного самоуправления, программы развития муниципального образования.

I.L. Kochetov. THE ROLE OF THE LEGISLATIVE BRANCH OF LOCAL GOVERNMENT IN STRATEGIC PLANNING

The author has analyzed the role of the legislative branch of local self-government in strategic planning, developed a model of the effect of the legislative branch of local self-government to develop and implement programs for the development of the municipality.

Key words: municipality, strategic planning the legislative branch of local self-government, development programs of the municipality.

стимулирующую функцию, заинтересовывая участников общественного процесса в достижении поставленных целей наиболее эффективными способами.

Стратегический план развития – это документ, содержащий систему мер и проектов, направленных на создание условий для реализации приоритетных функций, определенных в качестве стратегического выбора. Это своеобразный договор общественного согласия, в соответствии с которым органы муниципального управления, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. План представляет собой документ, в котором в форме заданий и показателей отражены основные цели намеченных преобразований по развитию муниципалитета с учетом внедрения новых технологий и рационального использования ресурсов. Он разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие региона, города, с учетом интересов и при участии населения. План адресован всему местному сообществу, задает ориентиры для всех, показывает перспективы и бизнесу, и властям, и жителям, и потенциальным внешним инвесторам.

Стратегический план – это согласование выбранных ключевых направлений социально-экономического развития муниципального образования. Он позволяет выделить приоритеты среди возможных регулирующих мер для осуществления инвестиционной, социальной, экологической политики, муниципальных программ в сфере градостроительства, бюджетного планирования.

Стратегический план не следует рассматривать как чисто административный документ. Он является договором общественного согласия, в соответствии с которым органы местного самоуправления, предприятия и общественные организации принимают на себя определенные обязательства. План разрабатывается и реализуется всеми участниками, влияющими на развитие муниципального образования, с учетом интересов и при участии населения. Процесс стратегического планирования направлен на поиск общественного консенсуса, на вовлечение в принятие решений – а значит и их реализацию – широких кругов активной части местного сообщества. В процессе планирования формируется механизм стратегического партнерства в муниципальном образовании – механизм поиска стратегических ориентиров и обеспечения согласованных действий по их достижению.

В практике разработки стратегий развития территорий наиболее часто используются [2]:

1. Анализ внешней среды: внешнее окружение муниципального образования, соседи (партнеры, конкуренты (соперники) и т.д.); макроэкономическая ситуация; зарубежные, общероссийские и региональные тенденции развития муниципальных образований.

2. Анализ внутренней среды: готовность к изменениям; уровень подготовки управленческого персонала; наличие опыта долгосрочного планирования; эффективность системы управления муниципальным образованием.

3. Сравнительный анализ (с другими му-

ниципальными образованиями области, с лучшими муниципальными образованиями Российской Федерации)

4. SWOT-анализ, предполагающий рассмотрение сильных и слабых сторон муниципального образования, внутренних потенциал территории и возможные угрозы его поступательному развитию.

Исходя из объективных и всесторонних выводов о социально-экономическом состоянии муниципального образования, его потенциале и внутренних ресурсах, формулируются стратегии развития муниципального образования и составляется стратегический план.

Б. Жихаревич, руководитель Ресурсного центра по стратегическому планированию АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» на основе анализа опыта муниципальных образований по стратегическому планированию пришел к выводу, что «важен статус стратегического планового документа – там, где он был принят местным представительным органом, просуществовал дольше и был полезнее» [3].

Работа над стратегическим планом не заканчивается с его принятием представительным органом местного самоуправления и публикацией. Ведется мониторинг его выполнения, сохраняются созданные организационные структуры, ежегодно происходит оценка хода реализации и, при необходимости, корректировка плана.

За годы стратегического планирования в муниципальных образованиях проявился ряд проблем.

Первая проблема была связана с позицией представительного органа власти. Отмечались случаи конфликта между администрацией и собранием депутатов муниципального образования. Необходимо определить правовой статус стратегического плана, чтобы не было препятствий внедрению его положений в текущую плановую и бюджетную работу органов исполнительной власти.

С опорой на стратегический план, следует ежегодно определять приоритеты в действиях администрации и структуру необходимых бюджетных расходов, а затем эти приоритеты учитывать при формировании проекта бюджета.

Вторая проблема имеет отношение к деловым кругам муниципального образования и их реальной вовлеченности в реализацию мер стратегического плана. На первых порах идея стратегического плана, консолидирующего местное сообщество, как показала практика, встречает полную поддержку и понимание со стороны делового сообщества. Однако вскоре ситуация может меняться. Могут выявиться предприятия, самостоятельно решающие свои проблемы на субъектном и федеральном уровнях. Часть организаций и предприятий ориентируются на те или иные подразделения администрации и пролоббировать определенные отраслевые проекты (не всегда эффективные). Группа предприятий, не связанная с администрацией, стремится с помощью стратегического плана добиться поддержки своих идей и проектов. Требования, которые руководители этих предприятий предъявляют к влас-

тям по улучшению хозяйственного климата, упрощению бюрократических процедур, снижению налогового бремени, контролю над естественными монополиями, и пр., носят во многом разумный характер, хотя и касаются часто вопросов, решение которых зависит исключительно от законодательных органов федерального уровня.

Третья проблема связана с работой со средствами массовой информации и вовлечением населения в обсуждение плана, а также обеспечением общественного контроля над ходом его реализации. Необходимо повысить доверие граждан к разработке стратегического плана, привлечь общественные организации и внимание широкой публики к активному контролю над его продвижением. Стратегический план, разрабатываемый в интересах местного сообщества для повышения в конечном итоге уровня и качества жизни населения, не должен выпадать из сферы общественного контроля и общественного интереса.

Таким образом, в структуре управления местное самоуправление выступает в виде особой системы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологиями деятельности и другими элементами. Эта система «снизу» связана с населением, «сверху» с органами государственной власти субъектов Федерации и в целом Федерации.

Особая роль в разработке стратегии, стратегических планов развития муниципального образования принадлежит представительной власти местного самоуправления. Комплексные программы, стратегии развития, стратегические планы утверждаются представительным органом власти в качестве местного нормативного акта. Представительная власть местного самоуправления организует публичное обсуждение данных документов и контроль за их реализацией. Представительные органы существенно влияют на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования. Так же существует их взаимозависимость через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо в решении кадровых вопросов и принятии нормативно-правовых актов. Ибо необходим четкий механизм согласованности действий, тесного сотрудничества различных уровней власти в решении вопросов развития территории.

Опыт муниципальных образований показывает, что, являясь инструментом развития демократии в местном сообществе, стратегический план, в то же время, зависит от степени зрелости этой демократии, от готовности граждан и их объединений занять активную позицию в осуществлении общественного контроля за действиями муниципальной власти и бизнеса для обеспечения прозрачности муниципальной политики, уменьшения коррупции и принятия решений, наиболее эффективно учитывающих интересы местного сообщества в целом, а не только интересы отдельных групп.

Стратегический план служит ориенти-

ром для выбора приоритетов не только в перспективном развитии муниципального образования, но и для выбора направлений сотрудничества с зарубежными и отечественными партнерами, одновременно являясь механизмом партнерства, средством укрепления диалога между органами власти муниципального образования, реальным сектором и экспертами.

Перед органами местного самоуправления в настоящее время стоят серьезные задачи по разработке стратегий, комплексных программ социально-экономического развития районов, городов, поселков. В связи с этим для всех типов муниципальных образований особо важными становятся новые знания и навыки стратегического управления, на основе которых формируются долгосрочные стратегии, целевые программы и механизмы эффективного управления всеми сферами жизнедеятельности муниципального образования.

Необходимо разработать законодательные механизмы взаимодействия в рамках программно-целевого процесса органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению развития муниципальных образований, созданию новых производств, привлечения инвестиций, а также между муниципальными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории муниципальных образований и заинтересованных в их развитии. Необходима нормативно-правовая база регламентации процедуры формирования и реализации программ.

На результативность стратегии влияют как внутренние, так и внешние факторы. Внутренние факторы: постоянство и креативность власти, активность общества, нормативно-правовая база, профессионализм разработчиков, консультационная поддержка, квалификационный уровень специалистов местного самоуправления. Внешние факторы: отношение к стратегическому планированию со стороны региональных властей, независимость муниципального образования в вопросах стратегического планирования, наличие схем софинансирования разработки и реализации стратегии со стороны субъекта Федерации, информационно-методическое обеспечение, общая инновационная и демократическая атмосфера в регионе.

Важная роль в измерении эффективности муниципального управления принадлежит критериям эффективности деятельности каждого управленческого органа, представительной власти местного самоуправления в том числе. Эти критерии необходимы потому, что эффективность муниципального управления в целом является результатом конкретной эффективности отдельных управленческих усилий. Вместе с тем мы понимаем, что существует определенное направление улучшения методологии в этой сфере. И это, прежде всего, связано с гармонизацией показателей эффективности деятельности органов государственной власти, субъектов Федерации, и органов местного самоуправления с теми показателями, которые используются при оценке. Например, предоставлением субсидий, то

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ				
Главная цель – обеспечение благосостояния граждан, удовлетворение их социальных потребностей и интересов, обеспечение прав человека, безопасности и общественного порядка.				
Предпосылки влияния Характер управленческих задач, стоящих перед органом представительной власти; Влияние местного окружения, взаимодействие с бизнес-структурами, гражданским обществом; Отношение избранных представителей к менеджменту, исполнительно - административной деятельности; Степень влияния со стороны субъекта Федерации		Условия Разделение властей с системой «сдержек и противовесов»; Степень вовлечения избранных депутатов в принятие исполнительно-административных решений; Природа контроля представительной власти над исполнительной властью; Качественные характеристики избранных представителей, уровень их профессиональных и личных качеств		
Основные инструменты программирования				
Прогноз	Стратегия (концепция)	Программа на среднесрочную перспективу	Целевые программы	Планы
Инструменты реализации				
Принципы Целенаправленность Комплексность Системность Адаптивность Эффективность Минимизация риска Баланс интересов Легитимность		Средства Межинституциональное взаимодействие; Социальное партнерство; Форсайт-систематический диалог субъектов и объектов управления	Формы Утверждение стратегии, программ; Утверждение изменений и дополнений; Законодательные инициативы; Утверждение отчетов	
Этапы процесса реализации				
Ознакомительный	Деятельностный	Формирующий	Оценочный	
Оценка эффективности				
Оценка процесса реализации программ	Оценка результатов программ	Оценка последствий программ	Оценка социально-экономической эффективности.	

есть при применении механизмов взаимодействия федерального центра и регионов.

Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации целевых проектов, и эффективность предоставления услуг жителям. Одной из проблем является то, что не всегда должностные и выборные лица местного самоуправления обладают достаточной квалификацией для разработки и реализации сложных социальных программ. Зачастую, они не умеют формировать инвестиционные программ и привлекать ресурсы для их реализации. Внедрение в практику муниципального управления управленческой модели, предусматривающей наличие сити-менеджера, дает возможность для выстраивания единой линии управления.

Сити-менеджер приглашается выбранным представительным органом местного самоуправления. Он связан контрактом, где четко прописаны его права и обязанности. Развитие этого института имеет смысл только в том случае, если к управлению придут грамотные компетентные люди.

Необходимо качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города, городские поселения) должны получить действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские поселения) – гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права рас-

ширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста.

Особое внимание необходимо обратить на повышение авторитета, действенности и значимости органов местного самоуправления, обеспечение условий для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, реализации переданных государственных полномочий, создание условий для дальнейшего развития местного сообщества, реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Иван КОЧЕТОВ
аспирант РАНХ и ГС
при Президенте РФ

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М, Омега – Л., 2006, с.174
2. Албастова Л.Н. Технологии стратегического менеджмента в развитии муниципальных образований// Эффективность самоуправления муниципальных образований городских и сельских поселений (опыт России и Германии)/ Материалы международной научно – практической конференции (Ростов – на – Лону, 14 апреля 2011 с 270-271
3. Стратегия на реализацию стратегий//Губернский .-2011.-№1.с.13

К ВОПРОСУ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА КРАЙНЕМ СЕВЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Сергей КИРСАНОВ
президент
АНО Институт
муниципального развития
кандидат
экономических наук

Рассмотрим развитие МСУ в муниципалитетах Крайнего Севера по материалам съездов Союза городов. Так, XXIII съезд, проходивший в 2003 г, был посвящен анализу ситуации для муниципальных образований, определил организационные и правовые действия для муниципальных образований, входящих в Союз:

- Разработка прогноза необходимых изменений в нормативной правовой базе МО;

- Инициирование создания Совета муниципальных образований субъекта РФ;

- Внесение в повестку Совета муниципальных образований субъекта вопросов, связанных с территориальной организацией МСУ на основе сохранения статуса существующих муниципальных образований,

- Разработка мероприятий по сохранению объектов муниципальной собственности с целью определения ее оптимального статуса и закрепления в муниципальной казне и др.

Главным вопросом XXIV съезда Союза в 2004 г было принятие решения по теме «Особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных мес-

Вопросы эффективного функционирования органов местного самоуправления являются сегодня одними из самых приоритетных для Российской Федерации. Союз городов Заполярья и Крайнего Севера занимал активную позицию по проблемам МСУ как на стадии разработки Федерального закона №131-ФЗ, так и внесении в него поправок (как общего характера, так и учитывающих особенности деятельности местного самоуправления в условиях Заполярья и Крайнего Севера). Анализ деятельности Союза за прошедший с момента его основания в 1992 г. период показывает ее как исключительно многостороннюю, охватывающую все аспекты жизни северян и затрагивающую общегосударственные основы [1]. Совершенствование законодательной базы местного самоуправления, учитывающее особенности организации жизнедеятельности Северных регионов России, всегда было и остается одним из главных направлений работы Союза.

В статье рассмотрены основные проблемы муниципального развития в регионах Заполярья и Крайнего Севера Российской Федерации. Автор подчеркивает исключительную роль межмуниципального сотрудничества и Союза городов Заполярья и Крайнего Севера в решении основных финансовых и правовых проблем МСУ в этих регионах. В статье также отмечено, что федеральные власти не всегда конструктивно реагируют на предлагаемые аргументированные решения северян.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, северные районы России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, органы местного самоуправления, нормативно-правовая база, местные бюджеты.

S.A. Kirsanov. THE QUESTION OF DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FAR NORTH OF RUSSIAN FEDERATION

In the article the basic problems of municipal development in the regions of the Arctic and the Far North of the Russian Federation. The author emphasizes the crucial role of inter-municipal cooperation and the Cities Alliance, the Arctic and the Far North in dealing with major financial and legal problems of local self-government in these regions. The article also noted that the federal government does not always respond constructively to offer reasoned solutions northerners.

Key words: inter-municipal cooperation, northern Russia, the Union of Towns and Far North Polar Region, local authorities, legal and regulatory framework, local budgets.

тностях согласно нормам Федерального закона №131-ФЗ». Съезд отметил, что аналитические и законодательные инициативы со стороны ряда северных субъектов РФ и мэров северных городов, говорят о значительных трудностях территориальной организации местного самоуправления согласно нормам ст. 11 ФЗ-№131 ввиду неполного учета географических, климатических и социально-экономических особенностей и факторов северных регионов РФ.

В связи с чем в решение съезда вошли предложения для Комитета ГД ФС РФ и Совета Федерации по вопросам МСУ:

- Ввести в главу 11 ФЗ-№ 131 статью,

регулирующую особенности организации самоуправления в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, основанную на особых правах и статусе, определяемых международным и федеральным законодательством, т.е. определить законом особый или национальный поведения с изменением его по решению местного референдума суммой прав и компетенцией, в том числе на базе одного населенного пункта (рабочее поселение национальный сельский округ);

- Учитывая значительные отличия в территориальной организации местного самоуправления, целесообразно выделить особенности организации

МСУ в районах Крайнего Севера и приравненных территориях в отдельную статью главы 11 ФЗ-№131 «Особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера», включив в нее пункт следующего содержания: поселения, расположенные в труднодоступных, отдаленных, а также в экстремальных природно-климатических условиях Крайнего Севера и Арктической зоны, объединенные общими территорией и единой системой жизнеобеспечения (электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, инженерных сооружений) и входящие в состав единого МО, являются городскими округами;

- Определить право на размещение в населенном пункте (городском округе) административных органов муниципального района с учетом особых прав экстерриториальности расположенных в городском округе органов МСУ муниципального района и наличия учреждений социального значения без изменения границ муниципального района и городского округа соответственно;

- Разработать и принять Федеральный закон, регулирующий взаимоотношения с органами местного самоуправления и социальную ответственность градообразующих предприятий (ФЗ «О градообразующем предприятии»).

Анализ последующих внесенных Государственной Думой РФ дополнений в ФЗ-№131 позволяет сделать вывод об эффективности проведенной работы съездом. Так, из пяти предложений, отмеченных в решении XXIV съезда по внесению изменений в ФЗ-131, три были приняты ГД РФ.

На прошедшем в 2005г. в г.Магадане XXV съезде Союза отмечалось катастрофическое снижение доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете страны с почти 30% в 1992 году до 11% в 2004 г. в связи с реформами налоговой системы РФ и сокращения числа местных налогов с более чем 10 до двух. В тоже время, анализ доходной части бюджетов субъектов Федерации, полностью или частично отнесенных к северным территориям показывает, что в 2006 г. в среднем по анализируемым субъектам более 58% доходов было сформировано за счет дотационных поступлений из федерального бюджета, причем данный показатель находится на уровне 57% и в целом по России. [2]

Очередной XXV съезд, рассмотрев проблемные и вопросы по деятельности органов МСУ, решил: [3]

- поддержать основные положения проекта Федерального закона «О внесении изменений в ст. 83, 84, 85 Федерального закона «Об общих принципах



организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающие:

- предоставление права субъектам РФ приступить к реализации указанного закона с учетом складывающейся в регионах ситуации, готовности и возможности исполнения его положений;
- уточнение особенностей организации местного самоуправления в субъектах РФ, территории которых отнесены к районам Крайнего Севера.

Кроме того, съезд решил держать на контроле ряд проблемных вопросов по организации деятельности и функционирования МСУ, в том числе:

- Проблемы финансовой системы МО, связанные с вступлением в силу ФЗ-№101, внесшего существенные изменения в Бюджетный кодекс РФ и перехода на 3-х летнюю систему бюджетного планирования;

- Нерешенные проблемы разделения собственности между федеральным центром, субъектами и МО, в том числе связанных в выпадении доходов МО от земельного налога;

- Вопросы, связанные с формированием нормативной правовой системы МО, порядка их опубликования, нормирования законодательной техники нормативных правовых актов, формирования реестра обязательных НПА и соответствующих реестру модельных правовых актов.

Предложения XXV съезда практически в полном объеме были учтены в ФЗ-№129 от 12.10.06г. «О внесении изменений в ст.83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и с ст.7 Федераль-

ного закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ».

Союз на протяжении всей своей деятельности занимал обоснованную позицию, состоящую в формировании принципов налоговой и бюджетной системы России, которые бы в полной мере учитывали как необходимость создания экономической заинтересованности населения в трудоустройстве в районах Крайнего Севера, так и поддержку субъектов предпринимательства. Союзом проводилась работа по разработке предложений по изменению законодательства в области налогообложения предпринимательской деятельности, осуществляемой в районах Крайнего Севера, а также системы перераспределения налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы. Анализ показывает, что выдвинутые Союзом предложения частично нашли отражение в нормативных документах.

Формирование системы распределения налоговых поступлений, дающей возможность принятия самостоятельных социально необходимых решений на уровне субъектов РФ и органов МСУ. Действующая на текущий момент система, установленная в Налоговом Кодексе, отнесения налогов к федеральным, налогам субъектов РФ и местным, а также закрепления предельного размера ставки налога, подлежащей перечислению в бюджеты различных уровней, делает экономику регионов крайне зависимой к дотациям из федерального бюджета, ставя под вопрос решение основных социально-экономических задач на местном уровне.

В связи с тем, что выделяемые из

федерального бюджета дотации и субсидии носят целевой характер, органы регионального и местного самоуправления не имеют возможности перенаправления полученных средств на адресные программы муниципального значения. Как отмечается в рекомендациях Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов (далее - Комитет), сформированных на основании направленных писем Союза, объем полномочий большинства муниципальных образований не соответствует их материально-финансовым ресурсам.

На основании этого Комитетом были подготовлены предложения по изменению системы распределения доходов бюджетов в целях повышения налоговой составляющей в доходах региональных и местных бюджетов и сбалансированности структуры доходов и расходов с учетом всех факторов, удорожающих жизнеобеспечение северных регионов.

Основными предлагаемым мерами должны стать расширение списка местных налогов и увеличение доли, причитающейся бюджетам регионального и местного уровня, в федеральных налогах, например, создание специальных налоговых режимов для производства конкурентоспособной продукции предприятиями, работающими в северных территориях. Так, себестоимость продукции предприятий, осуществляющих деятельность в районах Крайнего Севера, на 20-30% выше среднеотраслевых по России в целом в силу объективных факторов, удорожающих стоимость произведенной продукции из-за суровых климатических условий и специальных компенсирующих условия труда затрат.

Союзом направлялись предложения не рассматривать территорию России, как однородную одинаково удобную для ведения экономической деятельности, и учесть действия объективных удорожающих факторов производства и жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера для целей налогообложения. Однако данное предложение не было принято к окончательной редакции НК РФ, что на наш взгляд, существенно осложнило ситуацию в муниципалитетах Заполярья.

Союзом также были сформированы предложения по отдельным видам налогов, в том числе по налогу на добычу полезных ископаемых. [4] Данный налог является одним из ключевых в экономике Крайнего Севера, богатого полезными ископаемыми и обеспечивающего, по различным оценкам, до 75% нефти, 90% газа, добываемых на территории России, а также поставляющего значительную долю никеля, меди и драгоценных металлов не

только для внутренних целей экономики России, но и обеспечивая потребности мировых рынков металлов. Освоение ресурсной базы северных территорий было одним из приоритетных направлений разработок месторождений СССР, что объясняет значительный возраст и, как следствие, моральное устаревание технологий добывающей и перерабатывающей промышленности Севера, технологический прогресс поставил вопрос о переработке и освоении считавшихся ранее нерентабельных и бесперспективных производств. Именно поэтому Союз выступил с предложением обеспечить налоговые льготы для предприятий, занимающихся разработкой месторождений пониженного качества или ране списанных запасов полезных ископаемых. Эта инициатива нашла отражение в ст. 342 п.4 НК РФ, предписывающего отнесение такой деятельности к перечню облагаемых по нулевой ставке.

Союз осуществляет поддержку финансового сектора, оказывающего значительный объем услуг предприятиям и населению Крайнего Севера. В настоящее время особое значение приобретают инструменты рыночной поддержки районов Севера, а именно: предоставление банковских кредитов предприятиям Крайнего Севера на условиях, учитывающих сезонность ведения бизнеса и структурированных с пониманием особенностей ведения бизнеса (типов используемого «северного» оборудования и т.д.), а также страхование имущества предприятий и населения, жизни и временной нетрудоспособности физических лиц с учетом особенностей страховых рисков северных территорий, которые отражаются в приемлемых страховых премиях.

В свете этого Союз ставил себе цель косвенно стимулировать предложение таких услуг путем создания льгот для активных партнеров Севера. В частности, вносились предложения по снижению ставки по налогу на прибыль для банков, чей кредитный портфель более чем на 50% сформирован за счет ссуд субъектам хозяйствования Крайнего Севера, и для страховщиков, получающих более 50% страховых премий от предприятий и населения северных территорий. К сожалению, данные рекомендации не были зафиксированы в НК РФ, и как следствие развитие финансовых рынков Севера носит эволюционный характер, а настоящий момент используются только инструменты финансирования за счет средств Мирового банка Реконструкции и Развития, позволяющие сделать кредитные продукты доступными, но это покрывает незначительную часть

инвестиционных потребностей северных регионов.

Проблемы развития муниципальных образований в северных районах России, в частности совершенствования муниципальной бюджетной политики приобретают особую остроту в связи с удаленностью и труднодоступностью, неразвитостью транспортной сети. Глобальный финансово-экономический кризис затронул в разной степени все регионы Российской Федерации, каждое муниципальное образование. В связи с этим, XXVIII съезд Союза городов Заполярья и Крайнего Севера выразил крайнюю обеспокоенность тем, что экономический кризис более всего ударил по северным территориям страны. В связи с чем, принял меры по объединению усилий МО Крайнего Севера и Заполярья для более тесного межмуниципального сотрудничества.

XXVIII съезд Союза городов Заполярья и Крайнего Севера после рассмотрения вопроса: «О проблемах формирования и исполнения муниципальных бюджетов в условиях реализации федерального законодательства о МСУ» [5], принял следующее Обращение в Федеральное Собрание и Правительство РФ:

1) Выстроить систему межбюджетных отношений, способствующих профициту муниципальной казны, увеличению собственных ресурсов муниципальных образований.

2) Устранить диспропорции в области управления землей в границах муниципальных образований, разработать и принять нормативно-правовые акты, необходимые для реализации Жилищного, Земельного, Градостроительного кодексов РФ, ускорить процедуру разграничения собственности на земельные участки по уровням публичной власти.

3) Устранить различия в правовом регулировании бюджетных правоотношений муниципальных образований и субъектов Российской Федерации путем упразднения более жестких требований и ограничений в отношении бюджетного процесса МО по сравнению с субъектами РФ.

4) Установить механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации исходя из необходимости достаточного финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов и органов МСУ муниципальных образований по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, в социальной сфере на основании установления минимального уровня расчетной бюд-

жетной обеспеченности МО в России и базовых принципов формирования нормативов на оказание муниципальных услуг.

5) Рассмотреть возможность внесения в Бюджетный, Налоговый кодексы и иные нормативные правовые акты о бюджетных правоотношениях изменений, предусматривающих:

- увеличение доли налога на доходы физических лиц до 100%, закрепленной на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований;
- зачисление налога на доходы физических лиц по месту их жительства;
- отнесение транспортного налога к местным налогам, поступления от которого будут подлежать зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100%;
- установление норматива отчислений от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных образований в размере 100 %.

6) Разработать эффективно работающую и социально справедливую систему компенсаций гражданам, проживающим в северных районах, части стоимости авиабилетов независимо от цели поездки, с целью снижения нагрузки на муниципальные бюджеты.

7) Установить обязанностью субъектов РФ компенсацию расходов местных бюджетов, возникающих в связи с недофинансированием ими переданных органам МСУ государственных полномочий, а также выпадающих доходов по федеральным налоговым льготам.

8) Рассмотреть возможность создания системы информационного и обеспечения МО достоверной статистической информацией [6].

На очередном XXIX съезде Союза особое внимание было уделено проблемам проведения оценки эффективности деятельности органов МСУ [7]. Как известно, одной из действующих норм ФЗ-№131 является проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Указом Президента РФ № 607 [8], установлена система показателей для комплексной оценки работы органов МСУ. Показателями охвачены все основные отрасли экономики и социальной сферы муниципальных образований: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортная инфраструктура, малый бизнес, территориальное планирование. Однако не все показатели объективно характеризуют работу местной власти, кроме того, на них влияет слишком много внешних факторов. Например, на развитие предпринимательской активности в большей сте-

пени влияют принимаемые органами МСУ нормативные правовые акты и усилия по снижению административных барьеров, то есть темп развития малого предпринимательства не зависит напрямую от объема выделяемых органами МСУ бюджетных средств.

Так, в соответствии с методикой проведения оценки эффективности, разработанной Минрегионразвития [9], у муниципалитетов появляются неэффективные расходы, например, у муниципалитета города Магадана в 2008 году имелись неэффективные расходы в области здравоохранения и образования в размере 34 млн. рублей. При этом методикой не предусмотрены какие-либо поправочные коэффициенты для муниципалитетов, расположенных в районах Крайнего Севера. [10] А на севере в силу неблагоприятного климата население больше болеет, соответственно чаще нуждается в медицинской помощи. Ключевой фонд лечебных учреждений Магадана поэтому превышает среднероссийский уровень. Сокращение данного показателя до среднего норматива по Российской Федерации, нам представляется не целесообразным, так как может привести к снижению доступности и качества медицинской помощи для населения.

С проблемой возникновения неэффективных расходов при проведении оценки эффективности столкнулись многие муниципалитеты. То есть при существующей еще не апробированной в должной мере методике проведения оценки, рекомендуемой Минрегионразвития, неэффективные расходы у муниципалитетов будут постоянно.

В национальной экономике России Северу отводится ключевое место, потому что именно здесь происходит формирование около трети национального дохода и более половины экспорта страны. Однако, о какой эффективности работы муниципалитетов можно говорить, если доля собственных доходов местных бюджетов в общем объеме доходов составляет в Магадане всего 18,3%, в Воркуте и Нарьян-Маре – по 25%. В этих условиях не представляется возможным обеспечить население необходимыми муниципальными услугами, к примеру, оснащение медицинским оборудованием лечебных учреждений в соответствии с табелем оснащения, модернизировать коммунальную инфраструктуру и т.п. По-прежнему сохраняются проблемы в правовом регулировании реализации процедур, связанных с обеспечением расходных обязательств МО по переданным государственным полномочиям. Методика не учитывает такие затраты, как на-

числение северных надбавок, проезд в отпуск, материальное обеспечение.

В связи с проведением оценки эффективности резко возросли требования к организации статистической работы в муниципалитетах. Однако полноценная и достоверная статистическая информация в разрезе муниципальных образований фактически отсутствует.

Одним из важнейших вопросов, рассмотренных на XXX съезде Союза городов Заполярья и Крайнего Севера (25 ноября 2010 г.), стал вопрос «О реформировании ЖКХ в части реализации ФЗ «Об энергоснабжении» и Постановления Правительства Российской Федерации № 307» [11]. В целях создания механизма экономии энергоресурсов, стимулирования граждан на осуществление действий по установке индивидуальных приборов учета электрической энергии, съезд решил обратиться в Правительство РФ с предложением о дополнении правовых актов следующими положениями:

- включить изменение порядка начисления платы за коммунальные услуги в качестве основания изменения нормативов потребления коммунальных услуг;
- дополнить нормами, регламентирующими, что установление нормативов потребления коммунальных услуг производится по инициативе органов местного самоуправления.

На заседании XXXI съезда были обсуждены проблемы жилищно-коммунального хозяйства на Крайнем Севере и пути их разрешения. Было предложено ужесточить ответственность управляющих организаций за непредоставление информации о себе, запретить поставщикам воды, природного газа, тепловой и электроэнергии отказывать гражданам в установке, обслуживании или замене приборов учета, а также наделить органы местной власти полномочиями по проверке легитимности протоколов общих собраний собственников жилья [12].

Сформулировано требование о разработке и утверждении четкой методики расчета количества тепловой энергии, применяемой при отсутствии приборов учета.

Рассмотрены проекты федеральных законов, касающихся жилищных субсидий для граждан, выезжающих с Крайнего Севера и из закрывающихся населенных пунктов. Обоснована необходимость целевого выделения федеральных средств по программе переселения из аварийных многоквартирных домов на Крайнем Севере и приравненных к ним местностях, с включением этих мероприятий в федеральную адресную инвестиционную



программу [12].

Выводы и рекомендации. Северные города являются основой для индустриального и постиндустриального освоения и развития Севера России, на территории которого сосредоточены 80% сырьевых ресурсов страны. Они составляют опору и формируют точки роста для обширных северных территорий с расположенными на них малыми поселениями, обеспечивая не только присутствие на этом стратегически важном пространстве страны, но и его экономическую связанность. От благополучия и эффективного социально-экономического развития северных городов во многом зависит устойчивое развитие России.

Надо признать, что к настоящему времени не созданы необходимые условия для устойчивого развития северных городов и районов. Продолжается миграционная убыль населения, при отсутствии действенных механизмов привлечения молодых специалистов для работы на Крайнем Севере. Одной из причин нескоординированности антикризисных действий разных уровней власти является отсутствие

эффективного механизма обратной связи в системе управления между муниципальными образованиями и государственными органами власти. Существуют противоречия и в вопросах межмуниципального взаимодействия, особенно на уровне муниципальных районов.

Для преодоления существующих проблем и создания условий для устойчивого социально-экономического развития городов и муниципальных районов Севера Союз городов Заполярья и Крайнего Севера должен добиваться реализации следующих основных рекомендаций:

- для увеличения сбалансированности бюджетной системы региона оказывать финансовую поддержку муниципальным образованиям за счет увеличения нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов и сборов;

- для повышения экономической конкурентоспособности северных городов сосредоточить федеральные инвестиционные средства на развитии транспортной инфраструктуры, в особенности автомобильных дорог,

соединения всех северных регионов с федеральными автомобильными трассами; повышении доступности пассажирских и грузовых авиаперевозок;

- развивать межмуниципальное сотрудничество и контакты в сфере совместных проектов по стратегическому планированию развития территорий,

- способствовать формированию территориальных кластеров и развивать общие инфраструктурные проекты;

- развивать взаимодействие с местным сообществом через проведение круглых столов, общественных слушаний с привлечением представителей местного бизнеса, общественности для повышения эффективности действий местных властей;

- способствовать развитию малого и среднего бизнеса, устранять административные барьеры, содействовать получению производственных площадей;

- шире применять методы стратегического управления социально-экономическим развитием территории и др.

Таким образом, обеспечение устойчивого процесса экономических преобразований в муниципальных образованиях северных районов России требуют создания условий для эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Максимальный эффект в развитии местного самоуправления на северных территориях страны достижим только при едином концептуальном и методологическом подходе органов государственной власти и органов местного самоуправления к организации данного процесса. В условиях перехода к стратегическому управлению и, соответственно, к стратегическому долго- и среднесрочному планированию, бюджетированию, ориентированному на результат, решение вышеизложенных проблем будет способствовать активизации проведению социально-экономической и политической реформ на муниципальном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Устав Ассоциации экономического взаимодействия «Союз городов Заполярья и Крайнего Севера» http://krayniy-sever.ru/?page_id=9
2. http://krayniy-sever.ru/?page_id=63
3. http://krayniy-sever.ru/?page_id=40
4. http://www.regtime.ru/owa/rt/rt_digest.html?a_id=8091&r_id=7049
5. http://krayniy-sever.ru/?page_id=40
6. <http://rating.openstat.ru/site/2023201>
7. http://krayniy-sever.ru/?page_id=31
8. http://krayniy-sever.ru/?page_id=228
9. Указ Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
10. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Утверждена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия протокол № 1 от 18 июля 2007 г.
11. http://krayniy-sever.ru/?page_id=276
12. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 года №307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»
13. Развитие социокультурной, экономической и геоэкологической деятельности в северных территориях России: Коллектив. Моногр./Под ред. И.В. Григорьевой. – СПб:ГПА, 2012. – 269 с.

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ В РОССИИ



Владимир КАПИЦЫН
доктор
политических наук
профессор

В 1990-х гг. значительно уменьшилось бюджетное финансирование НПК; уходили учёные, сотрудники, рабочие, простаивало ценное оборудование. Отставало правовое регулирование. В советское время положение научных центров в основном определялось подзаконными актами, т.к. среди них было много военных закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). После развала СССР в этой области образовались правовые пробелы. Специалисты пытались остановить развал науки. В 1991 г. в г. Жуковском оформилось движение «Союз развития наукоградов». В марте 1993 г. в Верховном Совете РФ по инициативе данного Союза, при участии Моссовета и администрации Московской области проводились слушания по проблеме наукоградов. После роспуска Верховного Совета (указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. №1400) вопросы наукоградов были отложены, и только в 1995 г. возобновлено их рассмотрение, разработаны два варианта проекта закона «О статусе наукограда Российской Федерации».

В 1996 г. движение «Союз развития наукоградов» было воссоздано как «Союз развития наукоградов России» и сыграло роль лоббиста. В 1997 г. Союз провёл на ВВЦ (ВДНХ) выставку, где были системно представлены более 30 наукоградов, что послужило толчком к подписанию Б.Н. Ельциным Указа «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» [2]. Потом был принят закон «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее ФЗ №70), вступивший в силу 7 апреля 1999.

Первым такой статус в 2000 г. получил г. Обнинск (Калужская область), затем, с 2001 по 2008 гг. он был присвоен ещё 13 МО. Это – подмосковные Королев, Дубна, Реутов, Фрязино, Пущино, Жуковский, Троицк, Протвино, Черноголовка, Кольцово (Новосибирск), Ми-

В Российской Федерации сегодня насчитывается примерно 70 муниципальных образований (МО) с градообразующими объектами в виде научно-производственных комплексов (НПК) с мощным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом. Эти города возникали в СССР, начиная с 1930-х годов, в условиях военного противостояния и экономического соревнования с капитализмом. Советский Союз в то время ускоренно развивал науку и образование [1], что позволило стране сделать рывок в исследовании космоса, ядерной энергетике, авиастроении, производстве новых материалах, биологии, медицине, многих других областях. Современной ситуации с наукоградами в России посвящена эта статья.

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования деятельности муниципальных образований, получивших статус наукограда Российской Федерации и предполагаемые изменения в данном регулировании.

Ключевые слова: наукоград Российской Федерации, правовое регулирование, муниципальные образования.

V.M. Kapitsyn. SOME LEGAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF SCIENCE CITIES IN RUSSIA

The article considers the questions of the legal regulation of activity of municipalities that have received the status of scientific city of the Russian Federation and the proposed changes in this regulation.

Key word: science city of the Russian Federation, legal regulation, municipalities.

чурииск (Тамбовская область), Бийск (Алтайский край), Петергоф (Санкт-Петербург).

Статус наукограда и критерии его присвоения

Статья 1 ФЗ №70 определила правовой статус наукограда РФ. Согласно ей, наукоград – это МО, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим НПК, включающим совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России.

Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131) в ст. 81 предусмотрел особенности правового регулирования местного самоуправления в наукограде. Наукограды РФ по своей территориально-правовой форме являются городскими округами, что создавало некоторые дополнительные возможности. НПК в данных МО являются элементами формирующейся инновационной системы; их развитие связано с требованиями Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127 «О науке и государственной научно-технической политике» и Письма Президента РФ от 30 марта 2002 г. № Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». На организации, расположенные в таких МО,

распространялись также нормы гражданского законодательства, в том числе о коммерческих и некоммерческих организациях, интеллектуальной собственности, авторских правах. Особое место занимали также федеральные, региональные и муниципальные программы развития наукоградов РФ.

Муниципальное образование, претендующее на статус наукограда РФ, должно иметь НПК, расположенный на территории МО. Этот НПК должен быть градообразующим и отвечать следующим условиям: а) численность работающих в организациях НПК должна составлять не менее 15% от числа работающих на территории данного МО; б) объем научно-технической продукции, соответствующей Приоритетным направлениям развития науки, технологии и техники России, в стоимостном выражении должен составлять не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов на территории МО, или стоимость основных фондов НПК, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, должна составлять не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов на территории МО, за исключением объектов жилищно-коммунальной и социальной сферы.

В состав НПК в МО, претендующем на статус наукограда РФ, могут быть включены юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного МО:

- научные организации, вузы, иные орга-

низации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники России, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством, государственной аккредитации;

- организации, независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники России в течение предшествующих 3-х лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

Статус наукограда присваивался сначала Указом Президента РФ, как правило, на 25 лет. Потом, начиная с 2005 г. [3], этот статус присваивался Постановлением Правительства РФ на 5 лет. Министр образования и науки утвердил методические рекомендации, регламентирующие порядок представления документов [4]. Комплект документов о присвоении МО статуса наукограда РФ вносится в Минобрнауки России главой МО по согласованию с органами государственной власти субъекта РФ и состоит из следующих документов:

- сопроводительное письмо МО на имя министра образования и науки России о целесообразности развития МО как наукограда РФ;

- документ, подтверждающий, что МО является городским округом;

- решение главы субъекта РФ о назначении уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, отвечающего за взаимодействие в сфере развития МО как наукограда РФ;

- документ уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ, подтверждающий согласие с решением представительного органа МО о целесообразности развития МО как наукограда РФ.

- решение представительного органа МО о целесообразности развития МО как наукограда РФ;

- перечень и характеристика организаций, входящих в соответствии с законодательством РФ в состав НПК МО (численность работающих, основные виды деятельности и, за последние три года, объемы выпускаемой научно-технической продукции с приложением свидетельств о государственной аккредитации для научных организаций и вузов);

- справка органа МСУ о соответствии НПК в МО предъявляемым ФЗ №70 критериям (документ должен содержать необходимые расчеты и обоснования);

- перечень приоритетных для МО направлений научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров;

- пояснительная записка с обоснованием целесообразности присвоения МО статуса наукограда РФ, включая финансово-экономическое обоснование решения, и описанием его возможных последствий;

- программа комплексного социально-экономического развития МО, включающая характеристику уровня научно-технического (инновационного) потенциала организаций, входящих в состав НПК, и стратегий его эффективного использования при достижении целей и задач развития МО как наукограда РФ, а также контрольные показатели развития наукограда в период реализации программы;

- заключение экологической экспертизы, для чего после разработки и утверждения вышеназванной Программы в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (в ред. ФЗ от 31.12.2005), данная программа направляется в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Министерство природных ресурсов России).

Минобрнауки России рассматривает в 3-месячный срок представленные документы (проводит их экспертизу, выявляя соответствие НПК в МО критериям статуса наукограда РФ и уровень научно-технического (инновационного) потенциала организаций, их способность реализовать заявленные цели и задачи развития МО как наукограда РФ) и направляет их в Правительственную комиссию по высоким технологиям и инновациям. В случае положительного заключения подготавливает проект постановления Правительства РФ и направляет его вместе с представленными документами на согласование в Минфин РФ, другие федеральные органы исполнительной власти, а также имеющие государственный статус академии наук, организации которых включены в состав НПК данного МО. После согласования документа со всеми названными органами и учреждениями вносит его на рассмотрение Правительства РФ для принятия решения о присвоении МО статуса наукограда РФ.

В правовом регулировании наметили изменения

В ФЗ № 70 внеслись важные поправки, например, в 2004 г. в связи с приведением законодательства в соответствии с наделавшим много шума Федеральным законом №122, что повлияло на порядок финансирования наукоградов. Намечены новые серьезные изменения в регулировании статуса наукоградов РФ. В 2010 г. Минэкономразвития России готовило проект Стратегии инновационного

развития на период до 2020 г., где предполагалось пересмотреть статус «наукоградов РФ» (Минобрнауки готовит соответствующие поправки в ФЗ №70), сократить число наукоградов РФ, т.к. не все из них соответствовали предполагаемым поправкам. Присвоение статуса наукограда РФ, судя по проектам, намечалось осуществлять, исходя не только из наличия в них НПК, но и степени активности региональных и муниципальных властей в формировании инновационной системы. Но для МО, соответствующих новым критериям, было обещано расширение поддержки в развитии инноваций и социальной инфраструктуры. Часть предполагаемых изменений встретила сопротивление глав наукоградов РФ, «Союза развития наукоградов России». Поправки в ФЗ №70 обсуждались на ряде совещаний, в частности, на конференции «Кластеры как инструмент инновационного развития наукоградов» в наукограде Пущино 16 февраля 2012 г.

В подготовленный Минобрнауки России проект программы «Развитие науки и технологий на 2012–2020 годы» вносится уточнение критериев присвоения статуса. Предполагается замена принципа подушевой финансовой поддержки (на каждого жителя МО отпускаясь около 1,4 тыс. руб.) на принцип поддержки по результатам конкурса инновационных проектов (пока межбюджетные трансферты, получаемые наукоградами РФ, могут быть направлены не на инновационное развитие, а только на поддержку социальной и инженерной инфраструктуры). Намечена систематизация законодательства путём принятия Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в части повышения эффективности деятельности наукоградов».

Принятие поправок в ФЗ №70 потребует разработки постановления Правительства РФ, определяющего порядок проведения конкурсного отбора проектов наукоградов. Актуальным оставался вопрос о том, будет ли продлён срок пребывания в статусе наукограда тех МО, которым этот статус предоставлялся на 5 лет. Президент РФ 9 апреля 2012 г. дал поручение Правительству РФ и Правительству Москвы изучить вопрос о сохранении статуса наукограда РФ г.Троицку, территории которого вошли в так называемую «Большую Москву». Имеют шансы продлить этот статус и другие наукограды РФ. И, хотя финансирование наукоградов РФ пока не идёт в сравнение с финансированием Сколково (там другой принцип инновационного проектирования), тем не менее, в целом остаются надежды на сохранение достигнутого и дальнейшее развитие наукоградов, а с ними на сбережение и привлечение интеллектуального капитала и инвестиций в Россию.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Нетёсова М.С.* Города в структуре инновационной системы России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 5. – С.29.
2. Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. №79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998., № 5, ст.618.
3. Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. №681 «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращения такого статуса».
4. Методические рекомендации о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации. Утверждены Министром образования и науки РФ 31 июля 2006 г.



Представляем вашему вниманию разработанный экспертом нашего журнала, профессором Михаилом ЧЕРНЫШОВЫМ, муниципальный правовой акт – «Положение об организации библиотечного обслуживания населения на территории городского округа/муниципального района». В последующих номерах мы продолжим публикацию подобных правовых актов для МСУ, создаваемых для вас нашими экспертами. Ждем ваши предложения и замечания на адрес ak-sam@bk.ru.

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ БИБЛИОТЕЧНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ, КОМПЛЕКТОВАНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАННОСТИ БИБЛИОТЕЧНЫХ ФОНДОВ БИБЛИОТЕК ГОРОДСКОГО ОКРУГА/МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

Основание для разработки правового акта

Перечисляются федеральные и региональные нормативные правовые акты, во исполнение которых разработано положение.

Раздел 1. Общие положения

1.1. Цель разработки:

Настоящее Положение направлено на реализацию полномочий органов местного самоуправления по организации библиотечного обслуживания жителей муниципального образования.

1.2. Правовое действие:

Настоящее Положение действует на всей территории муниципального района и обязательно для исполнения всеми учреждениями библиотечного обслуживания и гражданами муниципального образования.

Раздел 2. Основные понятия (при необходимости)

Раздел 3. Порядок решения вопроса местного значения

Права граждан на библиотечное обслуживание и библиотечную деятельность на территории муниципального образования гарантируются законодательством РФ о библиотечном деле, законодательством субъекта РФ, настоящим Положением и иными муниципальными правовыми актами.

Право граждан на библиотечное об-

служивание обеспечивается:

- а) муниципальными библиотеками, бесплатно осуществляющими основные виды библиотечного обслуживания;
- б) библиотеками образовательных учреждений;
- в) частными библиотеками.

3.1. Основными задачами муниципальных библиотек являются:

- сохранение накопленных человечеством знаний в виде библиотечного фонда, включающего традиционные издания (печатную продукцию) и нетрадиционные документы (видеофильмы, звукозаписи, слайды и др. не книжные материалы);
- распространение знаний и информации в обществе, справочно-информационное и библиотечно-библиографическое обслуживание населения;
- осуществление культурной и просветительской деятельности, направленной на удовлетворение духовных, интеллектуальных и культурных потребностей граждан;
- г) реализация прав всех граждан без каких-либо ограничений на свободный доступ к библиотечному фонду и информации о его составе.

3.2. Для выполнения указанных задач муниципальные библиотеки осуществляют следующие виды деятельности:

- комплектуют библиотечные фонды;
- осуществляют обработку фондов и раскрывают их содержание с помощью системы каталогов на различных носителях;
- обеспечивают сохранность фонда

путем его учета, организации рационального хранения, консервации и реставрации документов;

- воспитывают бережное отношение читателей к фонду;

- анализируют использование фондов и корректируют их состав в соответствии с потребностями пользователей;

- организуют обслуживание читателей с учетом их интересов, возрастных, физических, социальных, психологических и других особенностей, новых явлений и процессов, происходящих в обществе, обеспечивая максимально удобный доступ к фондам в читальных залах, на абонементе, через систему межбиблиотечного абонемента;

- способствуют развитию подрастающего поколения, прививают им навыки чтения и компьютерной грамотности, помогают развивать воображение и творческие способности, совместно с образовательными учреждениями участвуют в обеспечении учебного процесса;

- участвуют в развитии своей территории в сотрудничестве с органами местного самоуправления и общественными организациями;

- проводят изучение потребностей своих реальных и потенциальных пользователей;

- ведут базы данных по проблемам развития различных сфер жизнедеятельности местного сообщества;

- взаимодействуют с другими библиотеками, информационными и иными необходимыми организациями, в том

числе за пределами муниципального образования;

- создают оптимальные условия для читателей и работы сотрудников муниципальных библиотек.

3.3. Поддержка библиотечного дела на территории муниципального образования

Библиотечное дело на территории муниципального образования признается социально значимым видом деятельности.

Поддержка библиотечного дела на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления путем:

- гарантированного финансирования деятельности муниципальных библиотек;

- реализации долгосрочных целевых программ развития муниципальных библиотек;

- установления мер социальной поддержки для библиотечных работников;

- запрета на производство действий, ухудшающих условия деятельности муниципальных библиотек, в том числе связанных с необоснованным сокращением сети муниципальных библиотек, ухудшением материально-технического обеспечения действующих муниципальных библиотек, находящихся на бюджетном финансировании, переводом в помещения, не соответствующие требованиям охраны труда, хранения библиотечных фондов и библиотечного обслуживания;

- предоставления иных мер поддержки в соответствии с действующим законодательством.

Органы местного самоуправления муниципального образования поощряют участие муниципальных библиотек в культурном обмене, содействуют расширению и укреплению межобластных, межрегиональных и международных связей в сфере библиотечного дела.

3.4. Меры социальной поддержки библиотечных работников

Библиотечным работникам муниципальных библиотек, а также библиотек муниципальных образовательных учреждений предоставляются меры социальной поддержки в виде:

- ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет при стаже работы от 1 года до 10 лет – 20 процентов, от 10 лет и выше – 30 процентов;

- дополнительного оплачиваемого отпуска продолжительностью 5 календарных дней – при наличии 10 лет непрерывного стажа работы, 10 календарных дней – при наличии 20 лет непрерывного стажа работы.

- для поддержки молодых специалистов – выпускников высших и средних специальных учебных заведений, принятых на работу в муниципальные библиотеки, устанавливается ежемесячная надбавка в размере 40 процентов

от должностного оклада.

В стаж работы, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, а также дополнительного оплачиваемого отпуска включается время работы в библиотеках.

3.5. Принципы и нормативы, отражающие потребности в библиотечном обслуживании населения муниципального образования муниципальными библиотеками

Для обеспечения доступности библиотечных услуг каждому жителю муниципального образования сеть муниципальных библиотек равномерно размещается из расчета 1 взрослая библиотека на 10–25 тысяч жителей муниципального образования и 1 детская библиотека на 6–10 школ (4–7 тысяч дошкольников и учащихся), исходя из потребностей населения по результатам проведения мониторинга.

Комплектование библиотечных фондов муниципальных библиотек печатными документами, электронными изданиями, аудиовизуальными материалами осуществляется в соответствии с типами и видами библиотек.

Объем книжного фонда муниципальных библиотек должен формироваться исходя из средней книгообеспеченности одного жителя – 5-7 томов, в том числе:

- литература для жителей в возрасте до 15 лет должна составлять от 30 процентов до 50 процентов от общего фонда;

- справочные и библиографические издания не менее 10 процентов от общего фонда.

Объем фонда звукозаписей и видеозаписей формируется исходя из 10 единиц на 1000 жителей.

Ежегодно фонды муниципальных библиотек должны обновляться на 5 процентов от общего количества муниципального библиотечного фонда, в том числе не менее 20 звукозаписей и 4 видеозаписей на каждую 1000 жителей.

Ежегодно (по полугодиям) должна производиться подписка на периодические издания из расчета 10 изданий на 1000 жителей.

Ежегодное приобретение и обновление аудио, видео, компьютерной техники, программного обеспечения осуществляется из расчета не менее 20 процентов от средств, выделяемых на пополнение и обновление фонда муниципальных библиотек.

Размеры площадей, необходимых для размещения муниципальных библиотек, определяются в соответствии со следующими нормами:

- а) площади для размещения абонента:

- с открытым доступом к фонду и кадрам выдачи – не менее 100 кв.м. (при соответствующей вместимости полок);

- с закрытым доступом к фонду – 5,5 кв.м. на 1000 томов;

- с ограниченным доступом к фонду – 7 кв.м. на 1000 томов.

- б) площади для размещения читальных залов с открытым доступом к фонду – из расчета 10 кв.м. на 1000 томов;

- в) число посадочных мест в библиотеке определяется из расчета 2,5 кв.м. на 1 место (или 1,5 кв.м. на 1000 жителей);

- г) около 10 процентов посадочных мест для читателей должны находиться в зоне «легкого» чтения или в зоне отдыха;

- д) число посадочных мест для просмотра периодики определяется из расчета 3 кв. м. на 1 место (или 1 место на каждые 2000 – 3000 жителей);

- е) площади для индивидуального использования аудио-, видеодокументов должны быть увеличены на 2,5 кв.м;

- ё) для размещения выставок площадь одного из основных подразделений библиотеки требует увеличения на 10 процентов;

- ж) для проведения культурно-массовых мероприятий необходимо иметь отдельное помещение;

- з) количество служебных помещений зависит от числа штатных сотрудников и выполняемых ими функций, но не менее 20 процентов площади читательской зоны.

Нормативная потребность в штатных работниках, исходя из необходимости обеспечения основных библиотечных процессов, в том числе:

- а) комплектование и обработка документов – из расчета 0,7-1 человек на 1000 томов;

- б) организация фонда – из расчета 1-1,2 человека на 100 тысяч томов;

- в) обслуживание пользователей – из расчета 3–3,5 человека на 1000 читателей;

- г) информационная, библиографическая деятельность – из расчета 1-1,5 человека на 1000 читателей.

Раздел 4. Организация отношений в рассматриваемой сфере вопроса местного значения

4.1. Глава администрации муниципального образования имеет следующие полномочия:

- утверждает комплексные целевые программы в рассматриваемой сфере;

- определяет структурное подразделение администрации (или должностное лицо), ответственное за организацию решения вопроса местного значения в исполнительный период;

- утверждает муниципальные задания и административные регламенты предоставления муниципальных услуг;

- распределяет бюджетные ассигнования в качестве главного распоряди-

теля бюджетных средств;

- осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;

- осуществляет иные полномочия, отнесенные к ведению главы администрации _____ муниципального района Уставом, решениями представительного органа и главы района.

4.2. Администрация _____ муниципального образования имеет следующие полномочия:

- учреждает районные библиотеки;
- разрабатывает муниципальные задания и административные регламенты предоставления муниципальных услуг;
- создает условия для организации бесплатного библиотечного обслуживания населения;
- формирует оптимальную сеть библиотек района;
- проводит мониторинг состояния библиотечного обслуживания в муниципальном образовании;
- анализирует полученную информацию о предметной и финансово-экономической деятельности библиотек для внесения изменений в административные регламенты;
- оценивает соответствие оказываемых муниципальных услуг административным регламентам;
- рассматривает жалобы потребителей услуг библиотек;
- осуществляет контроль в пределах своей компетенции за соблюдением законодательства в области библиотечного обслуживания;
- осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, выделяемых для обеспечения предоставления муниципальных услуг по муниципальным заданиям;
- в рамках осуществления вышеназванных полномочий, администрация _____ муниципального образования вправе запрашивать и получать от обслуживающих организаций информацию, необходимую для осуществления своих полномочий в соответствии с настоящим положением.

Раздел 5. Перечень муниципальных услуг, предоставляемых населению муниципального образования, и организационно-правовой механизм их решения

5.1. Перечень муниципальных услуг, оказываемых населению _____ по рассматриваемому вопросу местного значения

№№ п/п	Наименование муниципальных услуг, оказываемых администрацией муниципального образования
1.	Предоставление информации о работе муниципальных библиотек
2.	

№№ п/п	Наименование муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями (библиотеками)
1.	Предоставление во временное пользование документов библиотечного фонда
2.	Проведение просветительских мероприятий.

5.2. Для библиотечного обслуживания населения иметь и содержать за счет бюджета _____ муниципального района следующие библиотеки

№№ п/п	Наименование	Правовой статус	Адрес	Общая площадь	Емкость библиотечного фонда.
1.	Районная (городская) библиотека № 1	Бюджетное учреждение			
2.					

Имущество для указанных библиотек с указанием недвижимого, движимого и особо ценного имущества закрепить на правах оперативного управления за Комитетом культуры.

В соответствии с правовым статусом каждой библиотеки и в соответствии с действующим федеральным законодательством и настоящим положением Комитету культуры муниципального образования разработать административные регламенты предоставления муниципальных услуг всеми библиотеками _____ муниципального образования.

Муниципальные задания с обоснованием размеров финансирования и наименованием бюджетных ассигнований представлять ежегодно в составе бюджетной заявки для планирования проекта бюджета в установленные Положением о бюджетном процессе сроки.

При изменении статуса учреждений проводить переоформление всех необходимых документов в установленные законодательством РФ и _____ области сроки.

Раздел 6. Финансовое обеспечение вопроса местного значения

Организация библиотечного обслуживания населения муниципального образования муниципальными библиотеками является расходным обязательством муниципального образования.

Муниципальные библиотеки вправе использовать иные источники финансирования, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение организа-

ции библиотечного обслуживания населения муниципального образования осуществляется на основе долгосрочных, среднесрочных и текущих планов муниципального образования исходя из принципов и нормативов, установленных настоящим Положением.

Раздел 7. Закрепление вопроса местного значения для управления исполнением за структурным подразделением (должностным лицом) администрации муниципального образования

Вопрос местного значения закрепляется для управления исполнением за Комитетом культуры администрации _____ муниципального образования.

Раздел 8. Внесение правового акта в реестр расходных обязательств

Рассматриваемый вопрос местного значения входит в раздел 08 «Культура и кинематография», подразделы 06 «Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации» Бюджетной классификации РФ и подлежит внесению в реестр расходных обязательств муниципального образования ежегодно.

Раздел 9. Вступление в силу правового акта. Внесение изменений и дополнений

Настоящее Положение вступает в силу с _____ и подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



Мунавир ЗАКИРОВ
профессор

Необходимо отметить, что информационное взаимодействие является результатом совместной деятельности всех структурообразующих организаций, входящих в состав муниципального образования, и как показывают авторы многих отечественных публикаций, в настоящее время поток управленческих документов требует серьезного системного анализа [1].

Информационное взаимодействие, как любой процесс, имеет соответствующую внутреннюю логику развития. В зависимости от предметной области, где развивается взаимодействие, могут быть генерированы различные запросы к различным предметным областям. Но только благодаря свойствам концептуального моделирования конструируются и формируются глубинные представления о взаимных влияниях различных факторов управленческих процессов, происходящих в предметных областях муниципальных образований, где генерируются новые локальные сущности, влияющие в свою очередь на развитие новых системных управленческих сущностей.

В настоящее время намечается два подхода в отношении организации информационного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления.

Первый подход базируется на организации межведомственного информационного взаимодействия на основе принятого на федеральном уровне закона №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и уточняющего его закона №169-ФЗ (далее – Закон). В Законе делается попытка организации межведомственного информационного взаимодействия даже в случае, когда требуемый документ или сведения находятся в распоряжении неизвестных организаций. На наш взгляд подобный подход не отвечает современным взглядам на построение информационного обеспечения межведомственного взаимодействия субъектов го-

Необходимым условием становления и развития эффективных систем управления муниципальными образованиями является разработка инновационных информационных систем, включающих в свою инфраструктуру достаточно большое количество предметных областей, взаимодействующих между собой при решении различных управленческих задач. Предметными областями в муниципальных образованиях могут выступать практически все взаимодействующие между собой организации, входящие в сферу интересов муниципального образования, которые, к тому же, постоянно расширяются и уже обретают функциональные сущности, ранее находившиеся в ведении федеральных органов управления. Эти изменения приводят к необходимости выбора новых инновационных методов управления, соответствующих постоянно развивающимся предметным областям муниципальных образований, где в результате указанных изменений образуются новые зависимости, включаются в систему новые предметные области с новыми факторами, по новому влияющие на процессы взаимодействия различных объектов предметных областей.

В статье описана современная концепция разработки информационного взаимодействия субъектов государственного и муниципального управления. Автором предложены инновационные модели и методы кластеризации многофакторных и многофункциональных предметных областей муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальные образования, информационное взаимодействие, многофакторные многофункциональные предметные области.

M.Z. Zakirov. MODERN CONCEPT OF INFORMATION SYSTEMS OF MUNICIPALITIES

This article describes the development of the modern concept of information exchange entities of state and municipal government. The author offers innovative models and methods of multivariate clustering and multi-functional domains of municipalities.

Key words: municipalities, communication, multi-factor multi-functional domains.

сударственного и муниципального управления РФ. Закон создан без проведения каких-либо исследований и в таком виде не может быть исполнен даже без учета реалий уровня автоматизации государственных и муниципальных информационных систем.

Необходим другой подход (уже описанный нами ранее [2]), охватывающий все этапы разработки информационной системы: от создания концептуальных моделей, осуществляющих: выбор объектов предметной области, определения свойств (атрибутов) объектов, оценки факторов соответствия запросам потребителей информации, установления отношений между понятиями в рамках некоторого, априори принимаемого, ограниченного списка значимых отношений, определения причинно-следственных связей событий и состояний, и до разработки информационной и предметной действующей программной модели информационного взаимодействия государственных и муниципальных образований.

Отметим, что концептуальное моделирование в последнее десятилетие выросло до самостоятельного научного направления, обеспечивающего исследование новых предметных областей на основе выявления и раз-

вития в них новых свойств. Самым важным свойством, концептуального моделирования при этом является то, что с помощью концептуального моделирования определяются новые сущности, необходимые для развития теоретических концепции инноваций, а это открывает новые возможности саморазвития предметных областей, интеграции новых факторов предметных областей, и образования на вновь создаваемых объектах перспективных методов управления, что становится реальным источником инновационного развития социально-экономического потенциала муниципального образования. Необходимо также отметить, что внедрение инновационных идей тесно связано с созданием научно-образовательных и производственных объединений и муниципальных образований на базе кластерных технологий, объединяющих многие предметные области.

Как показывает анализ, именно муниципальные образования, применяющие в своей управленческой деятельности методы концептуального моделирования, успешно решают имеющиеся у них социально-экономические проблемы. В таких муниципальных образованиях (районах) наблюдается самый высокий

уровень занятости населения, большинство категорий профессий – от ученых и специалистов до рабочих – обеспечиваются рабочими местами там, где живут. Промышленные и аграрные объединения муниципальных образований становятся заказчиками в первую очередь там, где нужно было решить проблему переподготовки и подготовки квалифицированных кадров и их трудоустройства.

Сегодня нашей стране необходимо, с учетом социально-экономических факторов, не только определить для муниципальных образований основные пути инновационного развития отдельно взятых науки, образования, производства и управления (как, впрочем, и их приоритеты на каждом конкретном этапе развития), но и провести всесторонний анализ факторов, влияющих, в свете повышения уровня жизни и образования широких слоев населения, на рост инновационного потенциала региона в целом, а также социально-экономических показателей, обеспечивающих постоянное расширение прогрессивных производственных отношений путем внедрения эффективных методов информационного взаимодействия.

Концептуальное моделирование позволяет выбрать из множества вариантов информационного взаимодействия тот вариант, который будет обеспечивать поиск не только нужной объекту на короткий срок информации, но и перспективное решение локальных социально-экономических проблем. Инновация в этом случае «сама» станет привлекать ресурсы для своего развития, а средний и малый бизнес могут стать заинтересованными субъектами разработки и внедрения инновации в муниципальном образовании при решении социальных проблем.

Настало время глубокого, коренного осмысления социально-экономических, производственных, научных и образовательных процессов во всех предметных областях муниципального образования, где планируется внедрение инновационных технологий, с учетом требований инновационного развития в каждой их них. Инновационное развитие каждой предметной области достигается при учете всех информационно-зависимых сущностей, характерных не только для данной предметной области, но и для тех областей, куда распространяется влияние факторов сущностей предметных областей. При этом должно быть учтено и то, как каждый фактор зависит от других внутренних и внешних факторов, и то, насколько они могут влиять на характер развития рассматриваемой предметной области.

В большинстве своем, любое информационное взаимодействие преследует достижение определенной цели. Оценка влияния различных факторов на рост или снижение инновационного потенциала субъектов и объектов исследуемой предметной области муниципального образования является важной функцией концептуального моделирования. Как показывает анализ, все предметные об-

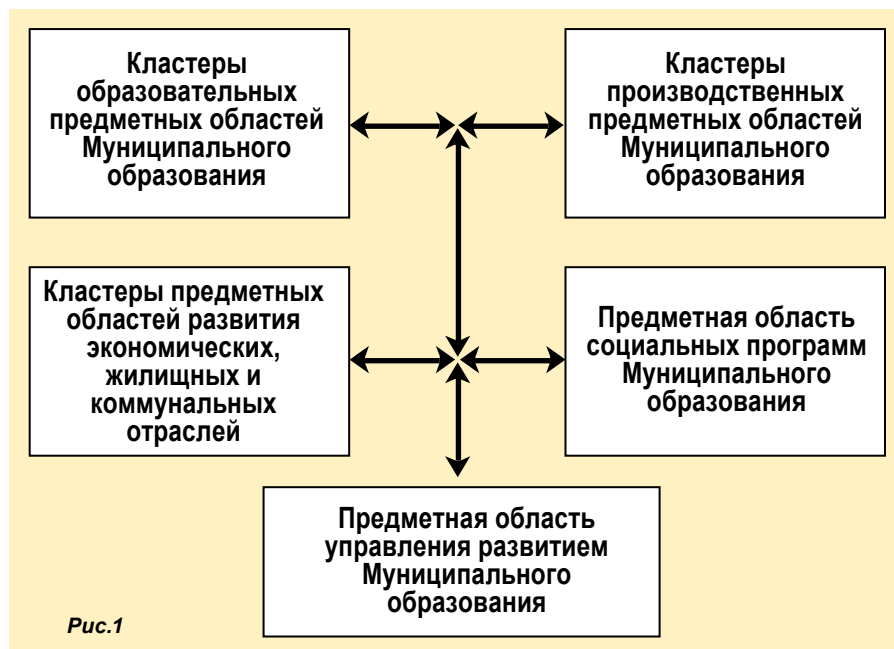


Рис.1

ласти взаимосвязаны и являются компонентами сложной интегральной целостной системы. Концептуально каждая предметная область имеет внутреннюю и внешнюю логику развития, т.е. у каждой предметной области муниципального образования существует своя локальная онтология, которая в той или иной степени зависит от внешних факторов. В каждой предметной области имеются субъекты, объекты, факторы и объекты управления, обеспечивающие взаимодействие внутренних компонентов и внешнюю связь с другими предметными областями. На современном этапе развития муниципального образования необходимо обеспечивать расширение функциональных возможностей предметных областей путем введения или новых сущностей или новых факторов в предметные области. Вследствие этого в системе появятся новые факторы и новый уровень многофакторности и многофункциональности, а также новые зависимости от вновь образовавшихся предметных областей. Таким образом изменятся и услуги, которые могут быть предоставлены в данной предметной области.

В результате образования новых свойств предметных областей значительно расширяется эффективность решаемых задач, а внедрение новых информационных технологий обеспечивает организации муниципального образования оперативной информацией при решении жизненно важных социально-экономических задач. Так, создание производств на базе инновационных технологий потребует введение новых специальностей и подготовку высококвалифицированных инженерно-технических и рабочих кадров, причем этот процесс переподготовки и подготовки должен опережать другие процессы, выполняться на основе научно-исследовательских работ и прогнозирования направления развития предметных областей муниципального образования

и развиваемых в их отраслях производств. Кластерная технология при реализации Программы «Информационное общество» [3] не только повысит эффективность информационных систем, предназначенных для создания электронного правительства, повышения жизненного уровня граждан и улучшения условий ведения бизнеса, преодоления информационного неравенства, обеспечения информационной безопасности, сохранения культурного наследия, но и использование общих базовых ресурсов указанных предметных областей, станет концептуальной основой интеграции муниципальных образований с государственной Программой «Информационное общество». Как показано на Рисунке 1, данная технология может объединить все ресурсы муниципального образования в один мощный кластер.

Преимущество интегральных кластерных информационных систем проявляется не только в повышении уровня обслуживания социальных потребностей населения, но и теми возможностями которые достигаются при их внедрении. Система управления муниципальными образованиями, учитывающая постоянно и непрерывно изменяющиеся факторы, влияющие на достигнутый уровень развития в предметных областях, становится адаптивной и эффективной. При этом анализируется и контролируется достигнутый уровень инновационного развития каждой предметной области и всей системы в целом, и определяются факторы, негативно влияющие на развитие предметных областей в муниципальном образовании. Таким образом, в результате внедрения инновационного расширения функциональных возможностей систем информационного взаимодействия субъектов государственного и муниципального образования появляется качественно новая информационная система управления муниципальным образованием.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кнутов А.В., Сиятуллина Л.Х., Чаплинский А.В. Межведомственное информационное взаимодействие при предоставлении государственных(муниципальных) услуг: постановка проблемы // Вопросы государственного и муниципального управления – 2011. – №3 – С.5-21.
2. Закиров М.З. Информационные и концептуальные модели социальной защиты населения. – М., 2005. – 192с. монография.
3. Ванюрихин Г., Закиров М. Научно-образовательные кластеры и информационные технологии. // Самоуправление. – 2011. – №6-7. – С52-53.

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ



Леонид ДЕНИСОВ
доцент кафедры управления
Смоленского
государственного
университета
кандидат юридических наук

В первую очередь, безотлагательные решения должны быть приняты на законодательном уровне по повышению ответственности за результаты деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, так как во многом сложившееся в нашей стране положение в местном самоуправлении обусловлено непрофессионализмом и безответственностью органов местного самоуправления и муниципальных чиновников.

Содержащаяся в преамбуле Европейской хартии местного самоуправления убежденность в том, что только «наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление» [1], свидетельствует о понимании европейским сообществом значения института ответственности в деятельности органов местного самоуправления, без которого невозможно достижение каких-либо целей в любой сфере деятельности человека, и в управлении в частности, в том числе, и в вопросах эффективности местного самоуправления.

В ст.3 ч.1 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Наметившаяся в последнее время в государственной политике Российской Федерации тенденция к усилению роли местного самоуправления свидетельствует о понимании государством того, что без эффективного местного самоуправления не решить задач, стоящих перед государством и обществом, как в экономической, социальной, политической, так и в других сферах. Однако предпринятые в последние годы усилия руководства страны по правовому и финансовому обеспечению органов местного самоуправления мало что изменили к лучшему. Значительная часть населения недовольна деятельностью местных должностных лиц и органов власти. Всё это свидетельствует о необходимости кардинально пересмотреть механизмы и систему управления вопросами местного значения как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

В статье рассмотрены актуальные вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. На основании опыта зарубежных стран автор вносит предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в вопросах повышения ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местной власти, муниципальные служащие, гражданский контроль. **L.Iv. Denisov. ABOUT LIABILITY OF MUNICIPAL EMPLOYEES**

The article deals with current issues and responsibilities of local self-government and officials. Based on the experience of foreign countries, the author makes suggestions for improving the legislation of the Russian Federation in improving the accountability of officials and local self-government.

Key words: local authorities, municipal officials, civilian control.

Вразрез с указанным документом, которому мы обязаны следовать в силу части 4 ст.15 Конституции Российской Федерации, часть 2 ст.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трактует местное самоуправление в Российской Федерации как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую «...самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Налицо подмена фундаментального понятия ответственности в местном самоуправлении, закрепленного международным правом, понятием, установленным в российском законодательстве, которое не только противоречит международным установкам, но и принципам юридической техники, в соответствии с которыми ответственность должна быть конкретной и не предусматривать выбора в зависимости от того, кто и по каким критериям выберет ответственного.

Отвечать за состояние дел в муниципальном образовании должны только органы и должностные лица местного самоуправления, и они не должны делить её с населением. Кроме того, указанная трактовка ответственности в федераль-

ном законе противоречит конституционным установкам, принципам российской правовой системы и законодательства, не предусматривающим какого-либо вида ответственности для населения за какую-либо провинность.

Эту несущезу в законодательстве необходимо устранить как можно быстрее. Она мешает прежде всего чётко определить и привлечь к ответственности тех, кто действительно должен отвечать за положение дел в муниципальном образовании, а именно: органы власти и должностных лиц местного самоуправления, том числе, как полагает автор, это не позволит в муниципальном образовании, где плохо идут дела, считать виновным само население – «копая не тех выбрали».

Для того, чтобы деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления стала более эффективной, необходимо, с учётом мирового опыта, обобщения достижений и лучшего опыта нашей страны, с учётом её особенностей, повысить ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, требования к профессионализму чиновников.

В научном плане, в этом вопросе, прежде всего, недостаточно разработана концепция позитивной ответственности органов местного самоуправления. Имеющиеся на сегодняшний день в научной литературе разработки и предложения по данной проблеме не соединены в общую концепцию, на основе которой возникала

бы реальная возможность совершенствования российского законодательства.

По-прежнему, благосостояние муниципальных служащих и их вознаграждение за труд зависят во многом от занимаемой должности и усмотрения руководителя, и не привязаны к средней заработной плате в регионах, как это делается во многих развитых странах. А ведь давно подсчитано – высокая заработная плата чиновника приносит меньший ущерб обществу, чем, например, коррупция. У нас же зачастую за разный вклад в решение стоящих перед муниципальными органами задач работники муниципальных образований получают одинаковое вознаграждение.

До сих пор в Российской Федерации не разработано примера, модели, концепции образцового, успешного органа местного самоуправления, муниципального служащего. Мало обобщается на федеральном и региональном уровне опыт таких органов и служащих, не освещается в должной мере их деятельность в средствах массовой информации, отсутствует система мер, направленная на то, чтобы муниципальный служащий и в материальном, и в моральном плане был бы заинтересован вести себя честно и эффективно.

Необходимо, как это сделано в последние годы во многих европейских странах, разработать, с учётом особенностей каждой из муниципальных структур, и закрепить в нормативном порядке критерии и механизмы оценки исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей. Каждый муниципальный служащий должен нести персональную ответственность за осуществляемую им служебную деятельность. Для повышения персональной ответственности в научной литературе давно предлагается введение присяги для всех категорий служащих при их поступлении на публичную службу. Это не только дисциплинирует самих служащих, но и потребует установления санкций за нарушение присяги.

«Бездеятельность, пренебрежение к обязанностям» должны стать (как это имеет место, например, в законодательстве США) основанием для отстранения любого служащего от должности, что также, по нашему мнению, должно найти отражение и в российском законодательстве. Основные виды ответственности в законодательстве России – уголовная, административная, гражданско-правовая – далеко не всегда имеют отношение к профессиональной деятельности должностных лиц, муниципальных служащих и увязываются, как правило, с серьёзными нарушениями законодательства (чаще всего это – злоупотребления, связанные с использованием должностного положения). Что же касается органов местного самоуправления Российской Федерации, то их ответственность сводится к чаще всего (если это не имущественные отно-

шения) к ответственности их должностных лиц.

В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в главе 10 указано, что все виды ответственности муниципальных служащих и лиц, занимающих муниципальные должности, могут применяться только в соответствии с федеральным законодательством. Тем самым сужаются возможности правового регулирования ответственности чиновников не только в муниципальных образованиях, но и со стороны субъекта Федерации, что не позволяет дифференцировать ответственность муниципальных служащих с учётом особенностей их компетенции и профессиональной деятельности.

Применительно к правам регионов и муниципальных образований, речь, разумеется, не идёт о таких видах ответственности как уголовная, гражданско-правовая и др., которые устанавливаются Федерацией. Однако в рамках административно-правовых, дисциплинарных, материальных и других мер, при условии изменения соответствующего законодательства, это позволило бы регионам и муниципальным образованиям на своём уровне принять более действенные меры, более дифференцированно подойти к повышению ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, «с учётом исторических и иных местных традиций».

Заслуживает изучения опыт других стран, установившим персональную ответственность за нарушение своих обязанностей лицом, занимающим публичную должность.

Например, в Великобритании, за злоупотребление властью, нарушение доверия, обман, небрежность при исполнении обязанностей, за неисполнение обязанностей и неуполномоченное распространение служебной информации может быть назначено наказание от приостановления служебной деятельности на определённый срок, до лишения свободы.

Во Франции за ненадлежащее исполнение своих обязанностей служащими часто применяются моральные дисциплинарные меры воздействия – предупреждение, выговор, взыскание, связанные с такими мерами воздействия, как задержка продвижения по службе, отстранение от службы на определённое время [2]. Кроме этого, во Франции различают служебную вину за ненадлежащее исполнение своих обязанностей органом муниципальной власти и личную вину самого служащего. Интересен также опыт, связанный с ответственностью за нарушение этического кодекса муниципальной службы. Во Франции аморальное поведение в быту, злоупотребление спиртными напитками может стать основанием для увольнения служащего с работы [3].

Кстати, следует также отметить и тот факт, что в большинстве европейских государств хорошо продумана ротация кадров, как по вертикали, так и по горизонтали, что способствует минимизации злоупотреблений.

В нашей стране давно назрела необходимость в реализации ч.2 ст.118 Конституции Российской Федерации, предусматривающей создание административного судопроизводства, предполагающего создание системы административных судов, которые давно успешно функционируют во многих европейских государствах, что позволяют более эффективно и справедливо решать вопросы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Например, в ст.130 конституции Австрийской республики Административный суд выносит решения по жалобам на противоправность решений органов управления, нарушение органами управления обязанности по принятию решений [4].

Думаю, будет полезно, с учётом особенностей нашей страны, использовать для закрепления в законодательстве Российской Федерации положение, изложенное в ч.1 ст.8 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которым административный контроль может включать также контроль за целесообразностью (осуществляемый вышестоящими органами власти) в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления, разумеется, при условии – это указано в ч.3 данной статьи – административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать. Сегодня в России вмешательство в дела, связанные с решением вопросов местными органами власти и их должностными лицами, предусмотрено со стороны органов государственной власти в основном только при нарушении ими законодательства, что не позволяет скорректировать не совсем удачные управленческие решения органов и должностных лиц местного самоуправления.

Применительно к нашей стране вполне возможно предусмотреть административную ответственность за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей для всех категорий муниципальных служащих. Право составления протоколов по таким правонарушениям предоставлять работникам прокуратуры, с последующим рассмотрением мировыми судьями. Автор полагает, что за непрофессионализм и безответственность в своей деятельности должны в равной мере отвечать все лица, являющиеся муниципальными служащими, а не только должностные лица, что должно найти отражение в российском законодательстве.

Все получится. Вместе с SIRONA.



ООО «Герман Дентал Групп Ин.Тех» является партнером немецкой компании «SIRONA Dental Systems» – мирового лидера по производству высокотехнологичного стоматологического оборудования.

Основной концепцией компании и ее важнейшими стратегическими целями на протяжении долгих лет остаются приверженность высококлассному производству и достижения в области инновационных разработок.

Компания SIRONA производит стоматологическое оборудование и инструменты, ориентированные на оптимизацию рабочего процесса врача-стоматолога. SIRONA вносит огромный вклад в сферу инноваций. Сегодня важнейшую роль в организации и деятельности стоматологических кабинетов и лабораторий играют цифровые технологии. SIRONA, в тесном сотрудничестве с международными университетами, всячески поощряет и организует те исследования и разработки, которые позволяют совершить настоящий прорыв в сфере цифровых технологий в стоматологии.

Благодаря выбранным приоритетам и высококвалифицированным, мотивированным сотрудникам, SIRONA может гордиться безупречным качеством производимого оборудования и предоставляемых услуг, реализующих основную задачу: отвечать самым строгим требованиям своих клиентов.

Создавая свою продукцию, мы всегда смотрим в будущее, прогнозируем тенденции и ожидания своих клиентов. Мы ставим целью не просто оправдать Ваши ожидания, но и превзойти их!

The Dental Company

sirona.



129301, г. Москва, ул. Касаткина, 3, корп.1, офис 405
тел.: (495) 6146729, (495) 6145623
E-mail: gdg-russia@mtu-net.ru



Вопросы и ответы

Пишите нам на ak-sam@bk.ru



Вопрос: Могут ли ООО, созданные с участием муниципалитета, применять упрощенную систему налогообложения?

Ответ: Поскольку общества с ограниченной ответственностью, в том числе созданные с участием Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, наделены имуществом, разделенным на доли (вклады), на них распространяется действие пп.14 п.3 ст.346.12 Налогового кодекса Российской Федерации (Письмо Минфина РФ от 26.11.2007 N03-11-04/2/285). В соответствии с пп.14 п.3 ст.346.12 НК РФ не вправе применять упрощенную систему налогообложения организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25 процентов.

Согласно ст.48 Гражданского кодекса Российской Федерации под участием в организации понимается участие в образовании имущества организации ее учредителей (участников).

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12.10.2004 N3114/04 указывается, что под непосредственным участием других организаций следует понимать участие (вклад) в образовании имущества (уставного капитала) организации. При этом под последней понимается организация с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом.

Пунктом 1 ст.2 Федерального закона от 08.02.1998 N14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» определено, что обществом с ограниченной ответственностью признается учрежденное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли определенных учредительными документами размеров. В соответствии со ст.7 Закона участниками общества могут быть граждане и юридические лица. Согласно п.п.1 и 2 ст.14 Закона уставный капитал общества составляется из номинальной стоимости долей его участников и размер доли участника общества должен соответствовать соотношению номинальной стоимости его доли и уставного капитала общества.



Вопрос: Являются ли органы МСУ плательщиками НДС?

Ответ: При осуществлении органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, операций по реализации товаров, работ или услуг, подлежащих налогообложению налогом на добавленную стоимость, налог следует уплачивать в бюджет в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации. Об этом говорится в Письме Минфина РФ от 30.11.2007 N03-03-04/7.

На основании ст.143 гл.21 НК РФ организации признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость. При этом исключений из числа налогоплательщиков для органов, входящих в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, не предусмотрено.

Согласно пп.1 п.1 ст.146 НК РФ объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость признаются операции по реализации товаров, работ и услуг на территории Российской Федерации.

Одновременно, в соответствии с п.4 п.2 указанной ст.146 НК РФ не признается реализацией работ (услуг) и, соответственно, не подлежит налогообложению выполнение работ (оказание услуг) органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности в случае, если обязанность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

Порядок заполнения налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость утвержден Приказом Минфина России от 07.11.2006 N136н (далее – Порядок).

Так, согласно п.3 разд.1 Порядка при отсутствии операций, облагаемых налогом, и операций, освобождаемых от налогообложения, налогоплательщики представляют декларацию в налоговые органы по месту своего учета за налоговый период, установленный п.2 ст.163 Кодекса. Указанные налогоплательщики заполняют титульный лист и разд.1 декларации. При заполнении разд.1 декларации в строках данного раздела ставятся прочерки.

В случае, если налогоплательщики в соответствующем налоговом периоде осуществляют только операции, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения), либо операции, не признаваемые объектом налогообложения, ими заполняется титульный лист, разд.1 и разд.9 декларации. При заполнении разд.1 декларации в строках указанного раздела декларации ставятся прочерки.

В соответствии со ст.246 гл.25 НК РФ налогоплательщиками налога на прибыль организаций признаются российские организации. Объектом налогообложения по налогу на прибыль организаций согласно ст.247 НК РФ признается прибыль, полученная налогоплательщиком.

Налогоплательщики – бюджетные учреждения уплачивают налог на прибыль организаций с учетом особенностей, предусмотренных ст.321.1 НК РФ.

Порядок заполнения налоговой декларации по налогу на прибыль организаций утвержден Приказом Минфина РФ от 07.02.2006 N24н (далее – Приказ N 24н).

Так, согласно п.1.1 разд.1 Приказа N24н при отсутствии финансово-хозяйственной деятельности, а также в иных случаях, предусмотренных Кодексом, налогоплательщик представляет налоговую декларацию по упрощенной форме, утверждаемой Минфином РФ.

Форма единой (упрощенной) налоговой декларации и Порядок ее заполнения утверждены Приказом Минфина РФ от 10.07.2007 N62н.

В соответствии с п.1.2 разд.1 Приказа N24н некоммерческие организации, у которых не возникает обязательств по уплате налога, представляют декларацию по истечении налогового периода по форме в составе титульного листа (листа 01), листа 02 и, при получении средств целевого финансирования, целевых поступлений и других средств, указанных в п.п.1 и 2 ст.251 НК РФ, листа 07.



Вопрос: В налоговом законодательстве Российской Федерации предусмотрен перечень услуг, оказываемых учреждениями культуры и искусства, не облагаемых НДС. Существует ли подобный перечень услуг, доходы от которых не учитываются при расчете налоговой базы по налогу на прибыль в учреждениях культуры и искусства?

Ответ: Конкретно для учреждений культуры и искусства такого перечня доходов Налоговый кодекс РФ не содержит. Но при налогообложении прибыли не учитываются доходы, перечисленные в статье 251 Кодекса. Например, доходы в виде полученных грантов от международных организаций и объединений (по перечню, утверждаемому Правительством РФ) на осуществление конкретных программ, в том числе в области искусства, культуры.



Вопрос: *Есть ли запрет на создание муниципальных учреждений здравоохранения (путем изменения типа) в форме казенного? Есть ли какие-либо особенности, не позволяющие полноценно функционировать учреждению здравоохранения в таком типе.*

Ответ: Запрета на создание казенных учреждений здравоохранения в законодательстве нет, напротив, есть отдельные виды учреждений, которые должны существовать в форме казенных (например, психиатрические).

Таких особенностей, в отличие от казенных учреждений в иных сферах, в юридическом и правовом плане нет, возможно, при принятии решения о переводе учреждения в форму казенного следует просчитать какие-то экономические аспекты. Однако, надо помнить, что если учреждение станет казенным, оно в любом случае не будет получать доходы от приносящей доход деятельности – они должны будут поступать в бюджет, в связи с чем может быть снижен стимул для оказания платных услуг со стороны учреждения.



Вопрос: *МУП полученные средства целевого финансирования из бюджета субъекта РФ на строительство и реконструкцию объектов ЖКХ и социально-культурной сферы. Вправе ли МУП не учитывать указанные средства при формировании налоговой базы по налогу на прибыль?*

Ответ: В соответствии с положениями статей 246 и 247 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) российские организации являются плательщиками налога на прибыль организаций, объектом налогообложения по которому является прибыль, полученная налогоплательщиком, которая определяется как разница между полученными доходами и произведенными расходами, определяемыми в соответствии с гл.25 Кодекса.

Исчерпывающий перечень средств, признаваемых средствами целевого финансирования и целевыми поступлениями, не учитываемыми в целях налогообложения прибыли, установлен пп.14 п.1 и п.2 ст.251 Кодекса. Так, согласно пп.14 п.1 ст.251 Кодекса при формировании налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде имущества, полученного налогоплательщиком в рамках

целевого финансирования. К средствам целевого финансирования относится имущество, полученное налогоплательщиком и использованное им по назначению, определенному организацией (физическим лицом) – источником целевого финансирования или федеральными законами, в частности в виде бюджетных ассигнований, выделяемых бюджетным учреждениям, а также в виде субсидий автономным учреждениям. Понятие бюджетного учреждения дано в ст.6 Бюджетного кодекса.

В соответствии с положениями п.2 ст.251 Кодекса с учетом изменений, внесенных с 1 января 2008 г. Федеральным законом от 29.11.2007 N284-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются целевые поступления (за исключением целевых поступлений в виде подакцизных товаров). К ним относятся целевые поступления из бюджета и целевые поступления на содержание некоммерческих организаций и ведение ими уставной деятельности, поступившие безвозмездно от других организаций и (или) физических лиц и использованные указанными получателями по назначению.

Согласно ст.6 Бюджетного кодекса с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26.04.2007 N63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», с 1 января 2008 г. получателями бюджетных средств могут являться органы государственной власти (государственные органы), органы управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, органы местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетные учреждения, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. Доходы организаций, не соответствующие перечню средств и критериям целевого финансирования (целевых поступлений), применяемым в целях Кодекса, учитываются в целях налогообложения прибыли в порядке, установленном гл.25 Кодекса.

Таким образом, субсидии, полученные организациями (кроме автономных учреждений) в порядке, предусмотренном ст.78 Бюджетного кодекса, в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, учитываются при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты

капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) унитарных предприятий, полученные организациями в порядке, предусмотренном ст.79 Бюджетного кодекса, влекут соответствующее увеличение уставного фонда (основных средств) государственного (муниципального) унитарного предприятия и с учетом пп.3 п.1 ст.251 Кодекса при формировании налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются.



Вопрос: *Земельный участок, относящийся к категории земель поселений, находится в собственности организации, предназначен и используется для индивидуального жилищного строительства. Являются ли объектом налогообложения по земельному налогу части земельного участка, по которым существуют ограничения (обременения) права: зона воздушных линий электропередач, водоохранная зона водного объекта, охранный зона газораспределительной сети?*

Ответ: В соответствии со ст.388 гл.31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения.

Объектом налогообложения по земельному налогу признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог (п.1 ст.389 Кодекса). При этом согласно ст.11.1 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок является частью земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, объектом налогообложения по земельному налогу может выступать лишь сформированный земельный участок, в отношении которого проведен государственный кадастровый учет (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2006 N 5-Г06-57).

Учитывая, что гл.31 Кодекса не определены особенности налогообложения земельных участков, часть которых обременена сервитутом, полагаем, что собственник такого земельного участка признается плательщиком земельного налога в отношении всего земельного участка, в том числе часть которого обременена сервитутом (Письмо Министерства финансов РФ от 23 апреля 2009 г. N 03-05-05-02/23).



Соввершенство
в каждой капле!

Натуральное Оливковое масло из Испании

www.remenliva.ru | +7 495 690 97 07 | remenliva@mail.ru

ЦЕНТР МОНИТОРИНГА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ

Уважаемые читатели! С этого номера журнала мы начинаем публиковать информацию «Центра мониторинга общественного мнения» города Москвы, созданного московским правительством в целях изучения общественного мнения, оперативного выявления наиболее острых городских проблем, изучения реакции москвичей на инициативы городских властей, учета предложений граждан по усовершенствованию работы городских структур и оптимизации городской жизни, оценки горожанами деятельности органов исполнительной власти города Москвы и их подведомственных организаций. По основным направлениям своей деятельности Центр формирует для правительства города еженедельные отчеты, представленные как в текстовой форме, так и более наглядно – в виде таблиц, диаграмм, графиков и т.п. Предлагаем вашему вниманию примеры отчетов Центра за первую неделю мая 2012 года.

ЦЕНТР МОНИТОРИНГА ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

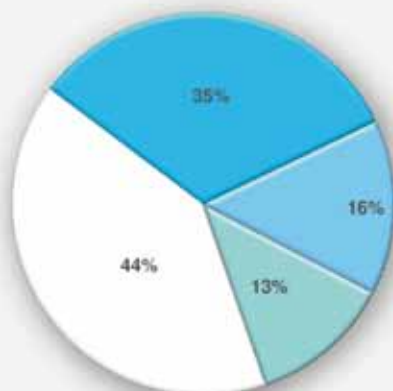
ТЕНДЕНЦИИ НЕДЕЛИ

Со 2 мая 2012г. по 8 мая 2012 г.

Количество входящих обращений за неделю		Изменения за неделю
Общее количество	180	-92
Адресных претензий	99	-53
По общегородским проблемам	78	-38
Предложений по решению общегородских проблем	53	-20
Благодарностей	3	-1

ТЕМАТИЧЕСКИЙ РЕЙТИНГ ОБРАЩЕНИЙ

Ниже представлены темы обращений, поступающих в ЦМОМ, как по проблемам и предложениям, так и по претензиям и благодарностям. Показаны 3 основные темы, наиболее часто выделяемые москвичами, которые покрывают 56 % всех обращений.



ДИНАМИКА ТЕМ ОБРАЩЕНИЙ ПО НЕДЕЛЯМ

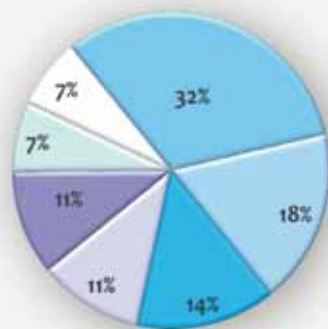


ПРОБЛЕМАТИКА АДРЕСНЫХ ОБРАЩЕНИЙ

Большинство адресных обращений составляли претензии и жалобы москвичей:

- по проблемам ЖКХ и благоустройства (28 %)
- по жилищным проблемам и проблемам строительства (17 %)

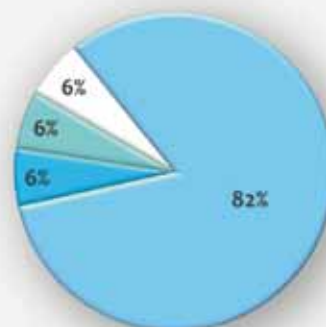
ЖКХ



- Благоустройство улиц и дворовых территорий - 9 обращений
- Уборка территорий и вывоз мусора - 5 обращений
- Подъезды - 4 обращения
- Ремонты - 3 обращения
- Обеспечение водой, электричеством, канализация - 3 обращения
- Платежи и счетчики - 2 обращения
- Другое - 2 обращения

Строительство и жилищные проблемы

- Строительство дома на Рязанском пр-те (у дома № 97) - 14 обращений
- Дорожные работы - 1 обращение
- Снос старых жилых домов - 1 обращение
- Другое



ТЕНДЕНЦИИ НЕДЕЛИ со 2 мая 2012 года 8 мая 2012 года



О МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГАХ И ИХ ФИНАНСИРОВАНИИ



Доходы бюджета любого уровня – это, в конечном итоге, денежные средства, направляемые на оказание услуг населению. Именно на эти средства общество «приобретает» у государства или муниципалитета общественные услуги – образование, здравоохранение, социальное обеспечение, гарантии безопасности и правопорядка, защиту внешнеполитических интересов, гражданских прав и свобод, другими словами, все то, что не может быть предоставлено рынком и оплачено каждым гражданином по отдельности. Граждане и как налогоплательщики, и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства или муниципалитета средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и отдельно для каждой семьи, для каждого человека. Современные проблемы формирования местных бюджетов рассмотрены в статье заместителя главы администрации Кондопожского муниципального района Республики Карелия Олега ПАНОВА.

В Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2012-2014 годах четко определено: «В настоящее время ведется работа по созданию перечней государственных и муниципальных услуг. Принципиально важно не свести их всего лишь к спискам основных направлений деятельности учреждений. Люди должны понимать, какие именно услуги, в каком объеме и какого качества они вправе получать за счет бюджетных средств, учитываемых в соответствующем бюджете». Безусловно, первый вопрос, касающийся вопроса финансового обеспечения муниципальных услуг, это источники и объем денежных средств, которые муниципалитет направляет на оплату муниципального задания. Рассмотрим источники, из которых финансируется муниципальное задание в Кондопожском районе (динамика доходов бюджета Кондопожского муниципального района за период с 2000 по 2011 гг. представлена на Рисунке 1).

Что влияет на динамику доходов? Во-первых, это инфляционные процессы. В настоящее время инфляция – один из самых опасных процессов, негативно воздействующих на финансы, денежную и экономическую систему в целом; инфляция означает не только снижение покупательной способности денег, она подрывает возможности хозяйственного регулирования, сводит на нет усилия по проведению структурных преобразований, восстановлению нарушенных пропорций; искажает реальную картину финансовых результатов производства, уровень и

динамику потребления товаров и услуг; не позволяет правильно определять и взимать налоги, оценить имущество, реально определить доходы и расходы населения и предприятий.

При анализе инфляции наибольший практический интерес представляет изучение изменения финансовых результатов деятельности предприятий и учреждений под влиянием инфляционных процессов (это важно как для правильной оценки деятельности, так и при планировании на будущие периоды).

На Рисунке 2 приведены в сравнении динамика доходов бюджета на 2000 – 2011 годы с динамикой тех же доходов, откорректированных с учетом официального уровня инфляции в стране за исследуемый период. На графике четко прослеживается зависимость роста доходов бюджета от уровня инфляции. Зеленая линия – это доходы бюджета по данным бюджетной отчетности, голубая – те же доходы, откорректированные на уровень инфляции. Таким образом, инфляция является не только экономическим, но и социальным явлением, задевающим интересы абсолютного большинства населения нашей страны.

Во-вторых, чрезвычайно важны изменения во внутренней структуре доходов. «Система доходов должна обеспечивать условия, при которых деятельность органов управления всех уровней является результативной и выражается в оказании государственных и муниципальных услуг равных

сопоставимых объемов. Это возможно, если величина доходов бюджетов соответствует их расходным обязательствам и доходы поступают в бюджет регулярно». За двенадцать лет изменения в структуре доходов бюджета Кондопожского муниципального района оказались весьма существенными. Рассмотрим наиболее важные из них.

Значительное влияние на доходную часть местного бюджета до 2001 года оказывали поступления налога на добавленную стоимость. До 2000 года в местные бюджеты зачислялось 10% от собираемого налога. С 2001 года НДС в местные бюджеты не поступает. Естественно, это негативно сказалось на формировании доходной части бюджетов. Кроме того, не вполне понятна экономическая составляющая такого решения. Добавленная стоимость образуется на конкретной территории в результате работы хозяйствующих субъектов и часть этой добавленной стоимости, казалось бы, должна оставаться на территории. Но бюджетная политика государства направлена на то, чтобы местные бюджеты в большей степени зависели от налогов с физических лиц, то есть конкретных проживающих на территории граждан. По такому же принципу было принято решение, согласно которому налог на прибыль также с 2007 года не зачислялся в местные бюджеты.

С 1 января 2004 года утратила силу Глава 27 «Налог с продаж» Налогового кодекса РФ. С 2006 года в местные бюджеты перестал перечисляться на-

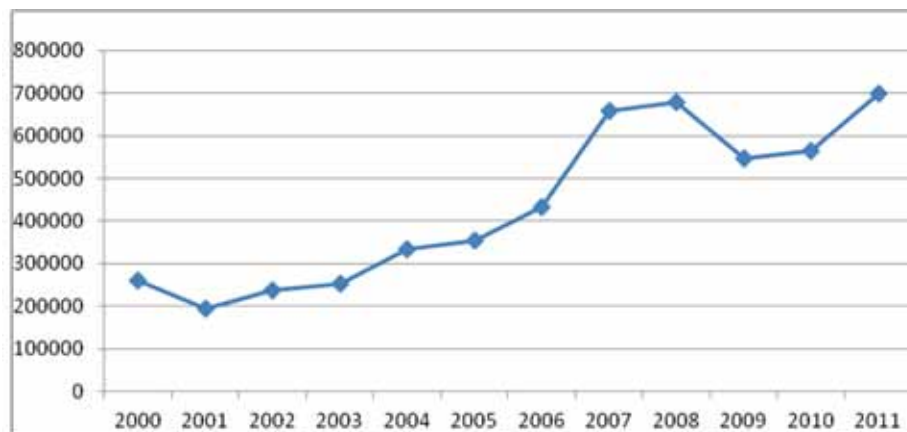


Рис. 1. Динамика доходов бюджета Кондопожского муниципального района за 2000-2011 годы.

лог на имущество юридических лиц. Налог на имущество является относительно новым налогом для российского законодательства, он введен в практику налогообложения с 1 января 1992 года. Один из новых видов неналоговых доходов — плата за негативное воздействие на окружающую среду. Данная плата установлена ст.16 Федерального закона от 10 января 2002 года №7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Плата за негативное воздействие на окружающую среду стала зачисляться в местные бюджеты с 2005 года по нормативу 40 процентов.

Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы был совершенно справедливо отменен с 2002 года. Это было связано с государственной политикой, жилфонд передавался в муниципалитеты и приватизировался, содержание ложилось на плечи граждан-собственников. Этот налог уплачивался юридическими лицами — предприятиями и организациями всех организационно-правовых форм. Данный налог уплачивался в размере, не превышающем 1,5% от объема реализации продукции (работ услуг), произведенной юридическими лицами, расположенными на соответствующей территории.

За период с 2000 года по 2011 год местные бюджеты стали в большей степени зависеть от налогов с физических лиц. Безусловно, это позитивные изменения, поскольку и используются полученные доходы на оказание муниципальных услуг конкретным гражданам, проживающим на территории данного муниципалитета. Кроме того, местные бюджеты стали в большей степени наполняться за счет средств от приватизации земли и муниципального имущества. Это прямое следствие государственной политики, направленной на поддержку малого и среднего бизнеса. И также важно то, что бремя содержания жилья полностью перешло на плечи граждан — собственников жилья, избавив от

этого предприятия и местную власть. В целом изменения, произошедшие в структуре муниципальных доходов за исследуемый период, являются положительными и позволяют улучшить качество и объем предоставляемых муниципальных услуг.

В структуре расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет бюджета муниципалитета, основное место занимают обязательства по оказанию муниципальных услуг. Обязательства по оказанию муниципальных услуг включают обязательства по обеспечению деятельности бюджетных учреждений, предоставление субсидий учреждениям, не являющимся бюджетными учреждениями, на возмещение затрат по оказанию ими муниципальных услуг, оплату муниципальных контрактов на выполнение муниципального заказа, осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности.

Сформированные в 2000–2011 годах бюджетные процедуры позволяют обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достовер-

ность бюджетной отчетности. Динамика расходов бюджета Кондопожского муниципального района полностью соответствует динамике доходов, что совершенно естественно и не требует дополнительных пояснений. Поэтому гораздо интереснее рассмотреть основные направления расходования средств. Бюджетирование по результатам подразумевает, помимо прозрачности и подконтрольности распределения и использования финансовых ресурсов, повышение эффективности их распределения и использования. Первое означает концентрацию бюджетных средств на решении приоритетных задач государственной и муниципальной политики, второе — наиболее эффективное и экономное использование этих средств для достижения запланированного результата.

И третий вопрос, на который необходимо обратить внимание — каковы же основные направления расходования муниципальных средств бюджета Кондопожского муниципального района и какие изменения его коснулись за последнее десятилетие.

Рассмотрим основные направления расходования бюджетных средств. Социальная помощь государства направлена на повышение качества жизни социально незащищенных категорий населения — пенсионеров, ветеранов, людей с ограниченными возможностями, детей, оставшихся без попечения родителей, семей, потерявших кормильца. Средства на социальную защиту населения позволяют увеличить долю граждан, обеспеченных социальными услугами и получивших социальную реабилитацию. Данная сфера стала наиболее приоритетной в части финансирования. Расходы на выполнение мероприятий по социальной защите населения возросли более чем в 20 раз, доля этих

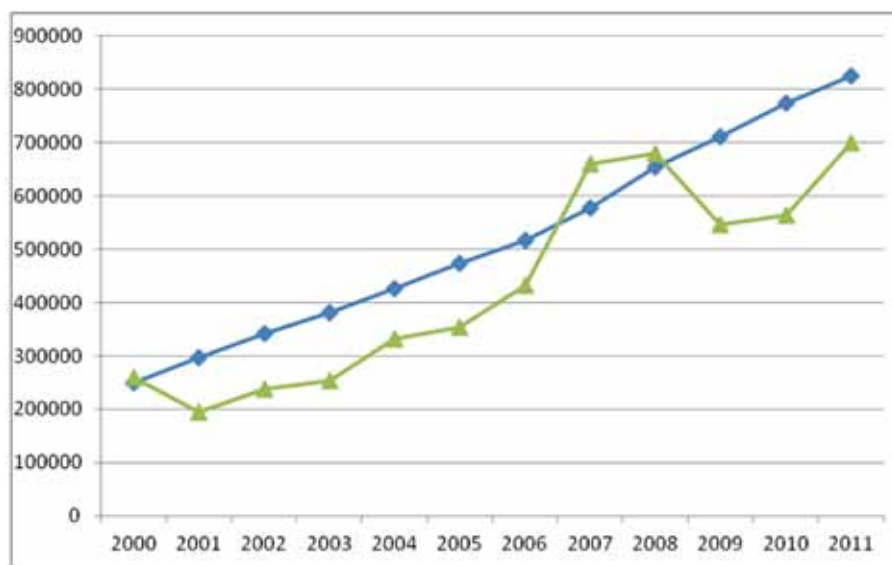


Рис. 2. Зависимость динамики доходов бюджета от уровня инфляции.

расходов в бюджете увеличилась с 1% до 7,5%. Этот факт свидетельствует о значительном усилении внимания со стороны государства (региона) к социальной защите отдельных слоев населения, нуждающихся в такой защите.

Основная часть функций в сфере здравоохранения относится к ведению органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Расходы на здравоохранение увеличились незначительно, в 3,7 раза. Доля этих расходов в бюджете увеличилась с 13% до 16,7%. Проект модернизации здравоохранения признан приоритетным национальным проектом, поэтому предполагается, что в ближайшие год-два расходы по данной сфере будут значительно увеличены.

Основной целью государственной и муниципальной политики в сфере образования является повышение уровня образования населения, а также повышение доступности качественного образования для всех слоев населения независимо от происхождения, доходов и места жительства граждан. За федеральными органами государственной власти в сфере образования закреплены полномочия по финансированию высшего и послевузовского профессионального образования. За региональными органами власти – среднее образование, хотя школы находятся в ведении муниципалитетов и расходы на их содержание отражаются в муниципальных бюджетах в полном объеме. К полномочиям органов местной власти в полном объеме относится дошкольное воспитание детей. За исследуемый период расходы на образование в нашем муниципалитете увеличились в 4,9 раза. Доля расходов в составе бюджета возросла с 35% до 59%.

Одним из важнейших аспектов сохранения и развития человеческого капитала является расширение возможностей духовного развития, удовлетворение потребности в досуге и творчестве, обеспечение доступа к культурному наследию. Расходы нашего муниципалитета на развитие сферы культуры возросли в исследуемый период в 2,7 раза. При этом доля расходов уменьшилась с 2,6% до 2,4%. Связано это в первую очередь с изменениями в муниципальной политике. Основной упор делается на самофинансирование этой сферы, на увеличение объема оказываемых платных услуг населению и соответствующее снижение нагрузки на бюджет.

Отдельно нужно отметить ситуацию с финансированием сферы жилищно-коммунального хозяйства. Доля расходов бюджета на эту сферу значительно уменьшилась, с 21% до 3,6%.

Это означает кардинальное изменение финансовой политики и государства, и муниципалитета в данной сфере. За счет средств бюджета больше не компенсируется часть расходов предприятий жилищно-коммунального комплекса, связанных с оказанием услуг населению. Те расходы, которые мы видим в бюджете, это средства, направляемые на строительство новых объектов жизнеобеспечения населения и капитальный ремонт старых. Далее эти объекты передаются либо в хозяйственное ведение муниципальных предприятий, либо частным предприятиям на правах аренды. Текущие расходы больше не компенсируются за счет бюджетных средств, они оплачиваются непосредственно потребителями. Данная услуга не является муниципальной и не финансируется из бюджета. При этом важно понимать, что сэкономленные средства направляются на другие социальные сферы, о которых сказано выше.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что объем оказываемых населению муниципальных услуг полностью зависит от объемов доходной части местных бюджетов. В свою очередь, доходы бюджета зависят от инфляционных процессов и от изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, которые существенно меняют структуру доходов.

За период с 2000 года по 2011 год местные бюджеты стали в большей степени зависеть от налогов с физических лиц. Безусловно, это позитивные изменения, поскольку и используются полученные доходы на оказание муниципальных услуг конкретным гражданам, проживающим на территории данного муниципалитета. Кроме того, местные бюджеты стали в большей степени наполняться за счет средств от приватизации земли и муниципального имущества. Это прямое следствие государственной политики, направленной на поддержку малого и среднего бизнеса. И также важно то, что бремя содержания жилья полностью перешло на плечи собственников жилья, избавив от этого промышленные предприятия и местную власть. Если оценивать динамику расходов бюджетов по отраслям, то можно сделать вывод о том, что бюджеты муниципалитетов стали более социально ориентированными. И ближайшая задача местной власти – обеспечить качественное предоставление муниципальных услуг населению в условиях изменения правового статуса учреждений и финансирования муниципального задания.

Отдельно нужно отметить ситуацию с финансированием сферы жилищно-коммунального хозяйства. Доля рас-

ходов бюджета на эту сферу значительно уменьшилась, с 21% до 3,6%. Это означает кардинальное изменение финансовой политики и государства, и муниципалитета в данной сфере. За счет средств бюджета больше не компенсируется часть расходов предприятий жилищно-коммунального комплекса, связанных с оказанием услуг населению. Те расходы, которые мы видим в бюджете, это средства, направляемые на строительство новых объектов жизнеобеспечения населения и капитальный ремонт старых. Далее эти объекты передаются либо в хозяйственное ведение муниципальных предприятий, либо частным предприятиям на правах аренды. Текущие расходы больше не компенсируются за счет бюджетных средств, они оплачиваются непосредственно потребителями. Данная услуга не является муниципальной и не финансируется из бюджета. При этом важно понимать, что сэкономленные средства направляются на другие социальные сферы, о которых сказано выше.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что объем оказываемых населению муниципальных услуг полностью зависит от объемов доходной части местных бюджетов. В свою очередь, доходы бюджета зависят от инфляционных процессов и от изменений в налоговом и бюджетном законодательстве, которые существенно меняют структуру доходов.

За период с 2000 года по 2011 год местные бюджеты стали в большей степени зависеть от налогов с физических лиц. Безусловно, это позитивные изменения, поскольку и используются полученные доходы на оказание муниципальных услуг конкретным гражданам, проживающим на территории данного муниципалитета. Кроме того, местные бюджеты стали в большей степени наполняться за счет средств от приватизации земли и муниципального имущества. Это прямое следствие государственной политики, направленной на поддержку малого и среднего бизнеса. И также важно то, что бремя содержания жилья полностью перешло на плечи собственников жилья, избавив от этого промышленные предприятия и местную власть. Если оценивать динамику расходов бюджетов по отраслям, то можно сделать вывод о том, что бюджеты муниципалитетов стали более социально ориентированными. И ближайшая задача местной власти – обеспечить качественное предоставление муниципальных услуг населению в условиях изменения правового статуса учреждений и финансирования муниципального задания.



КОРЯЖМА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДА



В 1535 году на левом берегу реки Вычегда в юго-восточной части Архангельской области была основана монашеская обитель, положившая начало Николо-Коряжемскому монастырю. А в 1961 году здесь был построен целлюлозно – бумажный комбинат, благодаря которому появился сначала поселок, а затем и город областного подчинения Коряжма. В нем сегодня 39 тысяч жителей, большинство из которых трудится на предприятиях филиала Группы Илим (бывший Котласский ЦБК). О современных проблемах моногорода – муниципального образования «Город Коряжма» нам рассказал его глава Валерий ЕЛЕЗОВ.

Структура экономики в городе – монопрофильная. На долю комбината приходится более 90 процентов производимых в городе товаров и услуг. При успешно работающей промышленности это неплохо. Но даже экономисты советуют не хранить все яйца в одной корзине. Существующая структура экономики с заметным преобладанием в налоговых доходах доли филиала ОАО «Группа «Илим» определяет специфические риски социально-экономического развития нашего города. Неплохо было перевести эти риски в управляемые и открыть новые перспективы для развития предпринимательства, повышения качества жизни в городе.

Поэтому, как только правительство РФ объявило о запуске программы поддержки моногородов, администрация нашего муниципального образования заявила о своем участии и подготовила проект комплексного инвестиционного плана моногорода, который получил одобрительную оценку.

Основной акцент в программе сделан на развитии малого и среднего предпринимательства. В нем, на момент создания программы модернизации моногорода, было занято не более 15 процентов населения. Показатель наемных работников на одного предпринимателя в 2009 году по Коряжме был ниже среднеобластного почти на половину. Восприятие города «как поселка при ЦБК» в сознании жителей укоренилось прочно. Но кроме этого – высокий уровень монополизации традиционных секторов бизнеса, их нежелание видеть рядом новый бизнес, оторванность от других рынков. Все это приводит к стагнации развития сферы услуг, предложений новых форм и способов торговли, а отсутствие конкуренции приводит к оттоку значительного платежеспособного спроса в торговые предприятия соседнего города Котласа и обеих столиц.

В то же время ресурсы для развития

предпринимательства есть. Коряжма расположена на стратегически важной меридиональной оси, связывающей Архангельскую область с Кировской областью и республикой Коми. Хотя наш город не богат собственными природными ресурсами, на территории муниципального образования имеются 4 источника добычи минеральных подземных вод, месторождения песка. Коряжма окружена лесами. Следовательно, есть возможность развивать санаторно-курортное и туристско-рекреационное направления, биофармацевтическую отрасль, глубокую переработку древесины и дикорастущих. Не исключено направление, связанное с созданием логистического сельскохозяйственного центра с мини-заводами по переработке сельскохозяйственного сырья. Одним из перспективных направлений развития сферы производства может стать легкая промышленность и развитие народных промыслов, производство на основе переработки некоторых видов бытовых и производственных отходов.

Свое стремление развивать малый и средний бизнес мы подкрепили работой над созданием бизнес-инкубатора, принятием стимулирующих коэффициентов к2, программами субсидирования начинающим предпринимателям, которые начинают действовать как на областном, так и на местном уровне. В мечтах – создание индустриального парка или особой экономической зоны регионального масштаба.

От «трубы» – не уйти

Но от «трубы», от комбината – так исторически сложилось – нам никуда не уйти. Основную долю доходов городской казны составляют налоги филиала градообразующего предприятия и, конечно же, администрация заинтересована в том, чтобы ЦБК стабильно работал и дальше развивался. Мы одобрили строительство новой БДМ-7 по производству мелованной бумаги, приветствуем планы по восьмой бумагоделательной машине. Нас радует, что предпри-

ятие, развивая производство, думает и об экологии. На сегодняшний день по некоторым параметрам, Коряжма считается одним из самых чистых промышленных городов Архангельской области.

Группа Илим участвует в городских программах (за четыре минувших года на эти цели из благотворительного фонда «Илим Гарант» перечислено более 117 млн.рублей, в том числе 9 миллионов рублей ежегодно направляется на содержание детских садов. Но я, как и любой глава города всегда буду говорить о том, что социальная ответственность крупного бизнеса при многомиллиардных прибылях могла бы быть выше, помощь городу – существование.

В свое время не приносящие дохода социальные объекты, сети были переданы городу. Все требовало ремонта, не соответствовали в полной степени мерам безопасности, в том числе противопожарной. Состояние сетей прямо скажем, почти «убитое», более чем 70-процентный износ процентный износ. Первое чем пришлось мне заниматься при вступлении в должность 4 года назад – спасением города от угрозы затопления канализационными стоками, капитальным ремонтом коллектора. Сегодня все трубы отремонтированы. Проблему удалось решить с помощью области, которая на условиях софинансирования выделила необходимые средства.

Но это не все. Физический износ водопроводных сетей на сегодня составляет более 60 процентов. Высоким износом характеризуются как магистральные водопроводы, так и разводящие, внутриквартальные водопроводные сети. Количество аварий на водоводах ежегодно увеличивается. МУП ПУ ЖКХ не успевает латать прорехи. В то же время у самого предприятия в казне большая дыра, оно задолжало энергоснабжающей организации, филиалу Группы Илим, – более 260 миллионов рублей.

Это не является следствием неэффективного управления предприятием, напротив, напротив, в течение последних лет

проведена оптимизация производственной структуры предприятия с сокращением численности работников в шесть раз, внедряются новые формы работы.

Основная причина сегодняшнего бедственного положения, на мой взгляд, – неэффективная тарифная политика, проводимая в течение ряда лет государственными органами тарифного регулирования, когда при формировании тарифов на тепловую энергию, при наличии предельного индекса роста тарифов, агентством по тарифам и ценам Архангельской области тарифы для МУП «ПУ ЖКХ» устанавливаются в невыгодном соотношении – 12 процентов коммунальному предприятию и 88 процентов Группе Илим.

Экономически необоснованные тарифы, в которые изначально заложен убыток для МУП «ПУ ЖКХ» являются не только решающим фактором роста долгов перед ОАО «Группа Илим», но и не способствуют модернизации энергетической инфраструктуры. Сегодня почти все собранные с потребителей средства МУП «ПУ ЖКХ» перечисляет Группе Илим и еще остается должно.

Мне представляется, что администрация города и МУП «ПУ ЖКХ», действуя в интересах населения, вправе рассчитывать на поддержку и понимание органов государственного управления и корпорации ОАО «Группа Илим». Я обратился с письмом губернатору Архангельской области И.А.Орлову с просьбой помочь в установлении со второго полугодия 2012 года экономически обоснованной составляющей тарифа на тепловую энергию и на сегодня при Правительстве Архангельской области создана соответствующая рабочая группа.

Не выживать, а развиваться

В 2011 году крупными и средними промышленными предприятиями города произведено продукции почти на 8 процентов больше соответствующего периода прошлого года. Почти на четверть увеличился пассажирооборот и товарооборот. Но на муниципальные доходы это никак не отразилось. В настоящее время сформировалась нарастающая тенденция по перераспределению налоговых и неналоговых поступлений в сторону как федерального, так и регионального бюджетов. При таких условиях город вынужден выживать, а не развиваться.

С этого года для реализации полномочий областным законом о межбюджетных отношениях были изменены нормативы отчислений по отдельным налогам. С учетом принятых изменений доходная часть бюджета муниципального образования «Город Коряжма» сократилась почти на четверть или на 136,6 млн. рублей. В сумме «изъятых» доходов – 30,7 млн. рублей от снижения норматива отчислений НДФЛ с 46% до 40%, 23,9 млн. рублей от полного зачисления в областной бюджет единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, 82 млн.

рублей – это стопроцентно зачисляемый в областной бюджет налог на имущество организаций. Кроме того, доходная часть бюджета снижается на 13,3 млн. рублей, в том числе – 8,5 млн. рублей госпошлина, взимаемая органами ГИБДД, 3 млн. рублей в связи с консолидацией в областном бюджете штрафов, налагаемых административными комиссиями.

Проблема реализации вопросов местного значения усугубляется еще и тем, что из доходов местного бюджета «уходит» земельный налог, который относится к местным налогам, в связи с переоформлением в аренду земель, находящихся в федеральной собственности. В частности по градообразующему предприятию – филиалу ОАО «Группа Илим» в г.Коряжме, который отказался выкупить землю, взяв ее в аренду, только по действующей кадастровой стоимости этих земель выпадающие доходы в 2011 году составили 40 млн. рублей, в 2012 году прогнозируется еще 2,5 млн. рублей.

В результате такого масштабного, по нашим меркам изъятия из местного бюджета основных налоговых источников, невозможно даже частично компенсировать выпадающие доходы местного бюджета, а значит и весьма проблематично финансово обеспечить решение вопросов местного значения, как создание условий для жилищного строительства, обеспечение местами в детских дошкольных учреждениях (хотя малыши с двухлетнего возраста местами у нас полностью обеспечены), содержание улично-дорожной сети, своевременное выполнение предписаний надзорных органов.

В ноябре 2011 года обо всем этом я написал об этом Президенту Союза малых городов РФ Е.М.Маркову, высказал свои предложения по перераспределению полномочий и финансовых средств между федеральным центром, субъектами и муниципальными образованиями РФ. Думаю, я был не один. Сотни малых российских городов находятся в таком же положении, а то и худшем, чем Коряжма. При такой форме «выравнивающих» межбюджетных отношений у одних территорий пропадает стимул зарабатывать, у других вырабатывается привычка жить на подачки центра.

И вот появилась надежда, что наш голос услышан. На заседании президиума Госсовета в Хабаровске, глава государства заявил о том, что «распределение бюджетных средств должно смещаться в пользу регионов и муниципалитетов». При этом он отметил – «деньги, которые выделяются из бюджетов всех уровней на программы и проекты, должны привязываться и к конкретному результату», который «можно проконтролировать не по формальным, а по конкретным критериям». Пример показал федеральный центр, финансируя конкретные целевые программы, что позволило нам приобрести школьные автобусы, меди-

цинское оборудование, строить жилье для бюджетников.

Мысли по поводу...

Когда мне говорят, что рынок все сам регулирует, не спешу соглашаться. Еще когда меня выбирали главой на первый срок, от избирателей поступало много жалоб на питание в детских дошкольных учреждениях. Заведующая каждого из наших небольших детсадов, вместо того, чтобы больше заниматься организацией воспитательного процесса, вынуждена была заниматься закупкой продуктов питания у разрозненных оптовиков и это не лучшим образом сказывалось на качестве. Не беру во внимание проблему откатов и прочих нарушений, которые наверняка имели место быть. Сегодня мы отстроили систему централизованных поставок, собираемся открыть комбинат детского питания. Для этого создали муниципальное предприятие «Бирюса», которое наладило, к тому же, и выпуск собственного молока. Проблема качества детского питания на сегодня решается успешно. Хотя несовершенство некоторых федеральных законов мы ощутили, как говорится, на собственной шкуре. В их числе и Закон «О муниципальном заказе», который не дает возможности отсечь недобросовестных поставщиков и подрядчиков...

Для того, чтобы нормализовать в городе пассажирские перевозки создали еще одно муниципальное предприятие «Организатор перевозок», программа минимум для которого – обеспечение движения автобусов по четкому графику, программа максимум – приобретение муниципального транспорта и возрождение муниципальных перевозок.

По моему мнению, под «крылом» муниципалитета должно находиться все, что касается подрастающего поколения, поэтому открыли два новых учреждения Молодежный центр «Родина» и ДЮСШ. Сегодня здесь действуют 47 молодежных клубов, молодежный парламент, школа молодежного актива, молодежный пресс-центр. Целевая программа «Молодежь Коряжмы» на 2009-2011 годы победила в конкурсе муниципальных целевых программ по работе с молодежью в номинации «Лучшая программа городского округа» на реализацию данной программы выделены из областного бюджета дополнительные средства. В Коряжмской ДЮСШ по 12 видам спорта бесплатно занимаются порядка 900 человек, летом действуют спортивные лагеря. Считаю, нам рано отказываться от предприятий и учреждений муниципальной формы собственности, если мы хотим обеспечить четкое исполнение вопросов местного значения.

В условиях дефицитного бюджета

Моя главная забота сегодня, чтоб из Коряжмы не уезжали. Что для этого надо? В первую очередь необходимо обеспечить людей жильем. В последние годы оно в Коряжме строилось вяло. Выполняя наказы избирателей, мы приступили к широкомас-

табному строительству. В настоящее время заканчивается строительство 70-квартирного, началось строительство 90-квартирного дома по ул.Глейха, 120-квартирного дома по пр.Ленина. Подписано разрешение на строительство 30-квартирного дома по пр.Ломоносова; Проведен аукцион на аренду земли под строительство десяти двухэтажных 24-квартирных домов. Впервые в Коряжме начато строительство индивидуального жилья: на бывшем совхозном поле администрация сформировала 393 земельных участка, проведены работы по отсыпке основания дорожного полотна и прокладке дренажных канав. «Под крышей» уже порядка 20 домов. Многодетным семьям подготовлены участки по 10 соток, они передаются в собственность семей бесплатно. Проблема – создание инфраструктуры, муниципалитет ее в одиночку не потянет, но уже заручились поддержкой области по вхождению в соответствующую целевую программу.

Кстати, в нашем городе по демографическим показателям основную часть населения составляет молодежь и люди пожилого возраста, те, кто строил комбинат и город – первостроители, как мы их называем. С молодости они привыкли отдыхать на дачных участках (наверное, у нас самый большой процент дачников в области, летом город буквально пустеет). А потому при главе создан совет по взаимодействию с садоводческими объединениями и действует единственная в области ведомственная целевая программа поддержки садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. На поддержку садоводов в среднем ежегодно расходуются из местного из местного и областного бюджета порядка миллиона рублей. Для ветеранов в летний период действует льготный проезд на дачи.

Все четыре прошедших года (за исключением 2008-го) городской власти пришлось работать в условиях дефицита бюджета. Но была сохранена его социальная направленность, все обязательства по заработной плате медиков, учителей, работников культуры выполнялись в полном объеме. Из местного бюджета различные категории коряжемских бюджетников получали доплаты к заработной плате, 2 оклада к отпуску, в дошкольных учреждениях – бесплатное питание. Средства местного бюджета направлялись на оздоровление работников бюджетной сферы и ветеранов, на оплату проезда в лечебные учреждения по направлениям, компенсацию платы за услуги ЖКХ. Ветераны имели льготы на проезд в дачный период. Дети из малоимущих семей – бесплатное питание.

Сложно, но продолжаем вести реконструкцию тепловых и водопроводных наружных сетей, ремонтировать дороги. Сегодня можно по пальцам пересчитать дворы, где не установлены детские городки, или спортивные площадки, для этих целей используются внебюджетные источники. Но самым большим нашим достижением считаю сдачу в эксплуатацию новой больницы на



300 коек. Больничные корпуса строились 20 лет и вот благодаря совместному финансированию города, области и Группы Илим нам удалось сделать почти невозможное и сегодня здесь приняли первых пациентов. Муниципалитет взял кредит и полностью оснастил современным оборудованием лаборатории и операционные блоки, установлены эффективные реабилитационные тренажеры. Всего было приобретено 480 единиц медоборудования по 84 позициям.

Не потерять обратную связь

Я часто встречаюсь с людьми и через общественные организации, и с рядовыми горожанами. У нас при главе создан совет старейшин, активно работают молодежный парламент, советы ветеранов. С этого года возрождаем добровольные народные дружины. В городе действуют 16 объединений территориального общественного самоуправления (ТОСы), на подходе еще два, в них задействована почти треть населения. Они выступают с инициативами, направленными на благоустройство, энергоэффективность, воспитание детей, защищают свои проекты и с помощью органов местного самоуправления успешно реализуют их.

Главное для руководителя муниципалитета – не потерять обратную связь, слышать и воспринимать сигналы. Жалуются на очереди у кабинетов чиновников? Надо сделать «приемным» весь день. Детям с родителями трудно добираться до детского сада? Надо пустить по городу детский автобус. И люди не останутся равнодушными, сами будут помогать в решении проблем. У меня ощущение, что моя команда – все горожане, которым, не побоюсь высоких слов, не безразлична судьба своей малой Родины и которые принимают в ней живое, деятельное участие.

Мы не замкнуты в своем муниципальном пространстве, наш город – часть области, часть России. Понимаем, практически все,

что нам в городе удалось – благодаря политической стабильности. Государству, системе в целом удалось справиться с кризисом и более того: растут пенсии и зарплаты бюджетников, военных... Власть решает проблемы врачей и учителей. Конечно, есть что исправлять, над чем работать. Но для меня важнее, то, как реагирует власть на запросы времени, на нужды органов местного самоуправления, населения страны в целом.

По осени мы участвовали в принятии «Народного бюджета». Это замечательная инициатива, благодаря которой мы, надеюсь, сможем построить новый детский сад. В 2012 году на эти цели из областного бюджета будет выделено 12 миллионов рублей, в местном бюджете планируем заложить еще около 3 миллионов рублей. Знаю, и в медицине, и в образовании, и в быту проблемы еще остаются. Но они решаемы, и примеры этому тоже есть.

У нас в городе большие планы и в строительстве, и в образовании, и в благоустройстве. В период 2012-2016 год собственными силами и с привлечением иногородних инвесторов планируем сдать порядка 35000 кв. метров жилой площади, что вместе с дальнейшим развитием индивидуального жилищного строительства позволит решить проблему нехватки жилья в Коряжме. Мечтаем достроить детсад на 280 мест, что полностью решит проблему устройства малышей раннего возраста (для трехлеток и детей постарше у нас очередей давно нет). Планируем соорудить биатлонную ролевою трассу и стрельбище для пневматической стрельбы. Построить хоккейный корт с искусственным льдом. Не отказываемся и от замыслов, которые некоторые считают фантастическими – соорудить хороший крытый каток, открыть Музей бумаги... Для меня важно, чтобы каждый житель нашего города, чувствовал себя нужным, и, имея перспективы, смело смотрел в завтрашний день.

НАДЕЖДА НА УЛУЧШЕНИЕ ЖИЗНИ

Трудности перевода

Как в Башкирии земли сельскохозяйственного назначения переоформляют в категорию населенных пунктов.

Активно развивая жилищное строительство, муниципалитеты столкнулись с проблемой нехватки территорий. Наиболее очевидным ее решением является перевод сельскохозяйственных земель в категорию земель населенных пунктов. Но для людей, работающих в небольших населенных пунктах, процедура эта представляется зачастую чрезвычайно сложной из-за недостатка необходимых юридических знаний. Поэтому в Башкирии некоторые муниципальные образования пошли путем передачи не занятых в аграрном производстве земель под сады или под личные подсобные хозяйства.

Однако и этот путь оказался непростым. Дело в том, у граждан, которым предоставляются земли сельскохозяйственного назначения под индивидуальное садоводство без соответствующего переоформления, возникают трудности при регистрации жилых построек, прописке по месту жительства, проведении электричества и других инженерных коммуникаций.

Например, в Иглинском районе Башкирии такая ситуация сложилась с участками, предоставленными под индивидуальное садоводство в окрестностях деревни Ягодное, где в 2010 году около 30 семей бесплатно получили участки на землях сельскохозяйственного назначения. Люди стали основательно строиться в соответствии с градостроительными нормами, поскольку появившиеся садовые участки фактически являются продолжением деревни. Сейчас с жителями домов, которые юридически оказались садовыми домиками, заключены краткосрочные договоры аренды, чтобы можно было провести хотя бы электричество.

Как сообщила председатель комитета по управлению муниципальной собственностью Иглинского района Светлана Свешникова, в настоящее время готовятся документы для включения этих земель в черту населенных пунктов через схемы территориального планирования по упрощенной форме. Суть ее в том, что граничащая с населенным пунктом застроенная территория может войти в план, а значит, и в состав населенного пункта. Данная норма закона действует

Как бы не важны были законы и их разъяснения, людям на местах всегда интереснее видеть конкретные примеры практических действий их коллег. Вот некоторые факты из жизни муниципальных образований Республики Башкортостан.

до конца 2012 года. «Деревня Ягодное уже давно стала продолжением районного центра Иглино, их разделяет лишь одно небольшое поле. Многие жители деревни работают в Иглино, детей возят в райцентр в школу и детский сад. Соответствующий пакет документов по их объединению готовится. Для этого необходимо на картах очертить новую границу, земли между старой и новой границей поставить на кадастровый учет. А по тем участкам, которые уже предоставлены, составить реестр. Документы будут направлены в Министерство земельных и имущественных отношений республики, – рассказала Свешникова. В Иглинском районе сегодня здесь в очереди на бесплатное предоставление земли стоит порядка одной тысячи семей. При этом нехватка земель под строительство жилья наблюдается только в селах Иглино и Акбердино. В других же 17 поселениях района такой проблемы нет. Под личные подсобные хозяйства с возможностью постройки жилого дома в черте населенного пункта в Иглинском районе выделяется до 25 соток, в основном – 15 соток. В соответствии с нормами земельного законодательства земли под индивидуальное жилищное строительство в черте населенного пункта продаются с аукциона по договору купли-продажи, так что тут проблем вообще не наблюдается.

– Главная сложность при решении проблем земельного оборота заключается в том, что приходится учитывать требования целого ряда законодательных актов, которые недостаточно согласованы в деталях. Мы надеемся, что со временем эти вопросы будут урегулированы. Ведь сумели же у нас в республике сократить число запрашиваемых документов при переводе земель из одной категории в другую с 22 до 6, значит, и уладить несогласованность между указанными нормативными актами можно, – делится своими размышлениями Светлана Свешникова.

Однако в некоторых районах Башкирии, как например, в Мишкинском, юридической казуистики не испугались, и сразу пошли установленным

путем. Здесь первопроходцем в решении вопроса перевода земель сельскохозяйственного назначения в категорию населенного пункта стал Ирсаевский сельсовет.

Глава этого сельского поселения Алевтина Андриянова рассказывает:

– Процедура перевода земель из сельскохозяйственного назначения в категорию сельского поселения очень непростая, поэтому многих страшит. Мы провели ее за три месяца при помощи Комитета по управлению муниципальной собственностью района. Как говорят, это очень короткий срок. Завершили процедуру до октября 2011 года, когда она уже была несколько упрощена – теперь не надо сдавать анализ почвы. Всего мы перевели 100 гектаров для пяти населенных пунктов. Заплатили за межевание всего этого участка 60 тысяч рублей. Сейчас идет межевание индивидуальных участков. Наделы уже получили восемь семей в одной деревне, 12 – в другой, оформление других участков продолжается. Потом внутри индивидуальных участков пойдет межевание. Досадно, что землемеры за все по несколько раз деньги берут. Я думаю, что это несправедливо, так как в бюджет ни копейки не поступает, а ведь этот участок принадлежит сельскому поселению.

Есть еще одна существенная сложность в этой процедуре – необходимо получить согласие на изменение границ участка от агрофирмы, которой принадлежит земля. А этого достичь удается далеко не всегда.

Неплановый транш

Каждое сельское поселение Башкирии получило на благоустройство 200 тысяч рублей.

Организация работ по благоустройству входит в круг обязанностей глав администраций сельских поселений. Однако одной активной гражданской позиции и патриотизма недостаточно для того, чтобы сделать каждое село комфортным и красивым. Нужны деньги, и немалые, а собственных ресурсов у сельских поселений, как известно, не хватает даже на самое необходимое. Неподъемный груз забот у многих глав сельсоветов вызвал

ощущение полной «безнадеги» и беспросветного тупика. В этой ситуации решение президента Башкортостана о выделении каждому сельскому поселению по 200 тысяч рублей в 2011 году из республиканского бюджета на благоустройство оказалось весьма кстати и вдохновило сельчан на дальнейшую работу.

Однако путь этих денег поначалу оказался не совсем гладким. Как выяснилось, у отдельных глав районов появился большой соблазн самим «распилить» этот большой кусок – порядка двух-трех миллионов на район. Но, к счастью для жителей небольших деревень и сел был введен режим жесткого контроля за движением выделенных финансов со стороны руководства республики с тем, чтобы деньги дошли точно до адресата. И тут, как ни парадоксально, неожиданно полученные средства поставили многих в тупик – не было их, не было и задачи, как ими распорядиться с наибольшей пользой для населения. Большинству все же удалось эту сложную задачу благополучно решить.

Так, глава сельского поселения Урьядинский Мишкинского района Раик Загитов с радостью сообщает:

– Мы полученные средства направили на организацию освещения во всех пяти деревнях, входящих в состав нашего сельского поселения. Закупили соответствующее оборудование, лампы, счетчики, заплатили за работу специалистам. Конечно, жители сегодня не нарадуются. Другие сельские поселения деньги вложили в строительство или ремонт водопровода, в организацию пожарных пунктов. То есть в те объекты, которые на данный момент важнее для местных жителей. Но большинство все же – в уличное освещение. Впервые деньги пришли непосредственно в села, и жители сами решили, на что их лучше всего потратить сегодня.

В сельском поселении Первомайский Благоварского района также большую часть полученных средств – 140 тысяч рублей – направили на организацию уличного освещения. Оставшиеся 60 тысяч – на строительство изгородей для дворов многоквартирных домов. «Безусловно, эти деньги стали большим подспорьем в хозяйстве. Хотя, честно сказать, если бы деньги чуть раньше пришли, не в декабре под Новый год, мы бы их на дорожные работы направили. Но поскольку часть проблем уже решена, в следующем сезоне будет проще решить вопрос с дорогами», – говорит глава сельсовета Первомайский Фарид Лукманова.



Грамотно сумели распорядиться полученными средствами и в отдаленных районах. Так, в Абишеском сельсовете Хайбуллинского района отремонтировали мост, огородили кладбище в селе Большеарслангулово, обустроили мусоросвалку для двух деревень и провели ремонтные работы системы уличного освещения села Большебаишево.

В сельском поселении Инзер Белорецкого района деньги пошли на организацию уличного освещения и на очистку дорог от снега.

– У нас денежные средства в объеме 200 тысяч рублей были направлены на текущее зимнее содержание автомобильных дорог населенных пунктов и текущий ремонт фонарей уличного освещения. В план работы администрации нашего сельского поселения на 2011 год входил ремонт фонарей уличного освещения в населенных пунктах СП Инзерский сельсовет. За прошедший год Инзерским сельсоветом было закуплено 130 новых комплектов фонарей, которые поэтапно монтировались на разных улицах села Инзер. Однако заложенных денежных средств в бюджете сельского поселения на монтажные работы оказалось недостаточно. Дополнительно полученные денежные средства позволили администрации завершить начатую работу. На 100 тысяч рублей удалось произвести монтаж 50 фонарей уличного освещения в декабре 2011 года и отремонтировать фонари уличного освещения в селе Усмангали.

Следующие 100 тысяч рублей были направлены на зимнее содержание автомобильных дорог населенных пунктов. Инзерский сельсовет яв-

ляется одним из наиболее крупных сельсоветов республики – в состав его входит 21 населенный пункт. Расстояние между самыми отдаленными деревнями составляет свыше 90 км (с запада на восток от Кулмасово до Дубинино – 94 км, с юга на север от Аисово до Корпусты – 73 км). Но несмотря на большие расстояния и разбросанность населенных пунктов, администрация всегда старается дороги населенных пунктов Инзерского сельсовета содержать в чистоте. Дополнительные 100 тысяч рублей оказали значительную помощь в проведении работ по зимнему содержанию дорог, – подробно рассказал глава администрации СП Инзерский сельсовет Гайса Муфтахетдинов.

По общему мнению жителей сельских поселений, вместе со средствами на благоустройство они получили надежду на улучшение жизни на селе в целом. И на это есть основание – одной акцией по выделению 200 тысяч рублей на благоустройство в 2011 году дело не ограничится. В 2012 такая практика, по возможности, будет продолжена. Также планируется принять программы благоустройства населенных пунктов с финансированием в полтора-два миллиарда рублей в год, освещения улиц с объемом 1,7 миллиарда рублей на три года, водоснабжения и газоснабжения населенных пунктов, ремонта и строительства фельдшерских акушерских пунктов, детских садов, школ. Кроме прямого финансирования предполагается внедрить схему, позволяющую сельским поселениям самим увеличивать свой бюджет.

Галина ФЕОКТИСТОВА



САНАТОРИЙ «ОЗЕРО БЕЛОЕ»

Санаторий расположен в Шатурском районе Московской области на берегу живописного озера Белое, в лесопарковой зоне. На территории в 88 га находятся: 3 спальных корпуса, городок в стиле русской деревни, спортивно-оздоровительный комплекс. Принимаются дети с 4 лет, лечение — с 12 лет.

Лечебный профиль

Заболевания системы кровообращения и нервной системы.

Диагностика

Клинико-биохимическая лаборатория, функциональная диагностика сердечно-сосудистой системы, ЭКГ, УЗИ, рентгенография.

Лечение

Электролечение: УВЧ, гальванизация и электрофорез, дарсонвализация, магнитотерапия, лечение ультразвуком, диадинамические токи, амплипульс-, магнито- и микроволновая терапия.

Светолечение: местное ультрафиолетовое облучение спектра А и В, местное групповое ультрафиолетовое облучение спектра С, инфракрасное облучение.

Теплолечение: парафиноозокерит, аппликации бишофита, горячее укутывание.

Ингаляции: солевые, щелочные, медовые, травяные, медикаментозные.

Водолечение: бассейн (25 м), ванны хлоридно-натриевые, газовые углекис-

лые, сухие углекислые, ванны 4-камерные (ароматические, йодо-бромные, минеральные с естественным хлоридо-натриево-бромным рассолом), аэрогидромассаж, контрастный, веерный, 4-камерный душ-массаж.

Лечебная физкультура: групповые занятия, в т. ч. на тренажерах (беговая дорожка, велотренажер).

Механотерапия. Фитотерапия. Игло-рефлексотерапия.

Консультации специалистов: дерматолог, гинеколог, хирург, офтальмолог, отоларинголог, кардиолог, невролог, стоматолог, педиатр (по показаниям в течение срока санаторной путевки).

За дополнительную плату: иридо-диагностика, протезирование зубов, лечебно-профилактическая мини-сауна «кедровая бочка», общие ванны с бишофитом, ванны с натуральными растительными экстрактами, косметология.

Размещение

Общее количество мест — 909.

Корпус № 1. Одноместные (9 кв. м) и двухместные (12 кв. м) 1-комнатные номера с ванной, ТВ, холодильником, полулюксы и апартаменты.

Корпус № 2. Двух- и трехместные 1-комнатные номера (23 кв. м) с мини-кухней. В номерах повышенной комфортности — ТВ, холодильник, ванная; в трехместных семейных номерах — сейф.

Двухкомнатные люксы.

Коттеджи в стиле русской деревни.

Двухместные номера (16 кв. м) с ТВ, холодильником, душевой кабиной, двухкомнатные люксы.

Питание

4-х - разовое, по заказному меню и диетическое.

Инфраструктура

В стоимости путевки: крытый бассейн (25 м, 5 дорожек), охраняемая автостоянка, просмотр кинофильмов в кинозале, вечера отдыха, дискотеки, библиотека, детская комната.

За дополнительную плату: услуги спортивно-оздоровительного центра (крытый теннисный корт, боулинг, тренажерный зал, бильярд, солярий). Летом — прокат велосипедов, роликовых коньков, самокатов, лодок, катамаранов; зимой — коньков, лыж, санок.

Бар, ресторан, аптека, газетный киоск, туристическое экскурсионное обслуживание, игровые автоматы.

Ежедневно к услугам отдыхающих:

Детская комната «Теремок» с воспитателем. Квадроциклы. Катание на пони. Спортивный оздоровительный комплекс (боулинг, бильярд, настольный и большой теннис, тренажерный и гимнастический залы, баскетбольный и волейбольный залы). Прокат спортивного инвентаря (велосипедов, роликовых коньков). Танцевальный зал. Пивной и гриль-бары.

Приятного Вам отдыха!



Реализация путевок:

г. Москва,

ул. Рождественка, д. 6

Тел.: 8 (495) 625-96-33,

8 (495) 760-03-83,

8 (985) 249-43-83,

8 (916) 846-99-52.

Факс: 8 (495) 625-96-33

E-mail: kurort1974@mail.ru



Адрес:

Московская область, Шатурский район, санаторный комплекс «Озеро Белое».

Проезд:

Электропоездом с Казанского вокзала до ст. Шатура (время в пути 2 ч 20 мин), далее автобусом от ж/д вокзала в 12.15 и 21.15 ежедневно (время в пути — 1 ч). Автобусом санатория «Озеро Белое» от пригородной автостанции у м. «Выхино» (ежедневно в 12.40 и 18.00). Автомобилем по Егорьевскому шоссе, на кольце возле Егорьевска — по указателю «Касимов, Озеро Белое», на 152-м километре Касимовского шоссе — налево.



РОССИЙСКИЙ ЧИНОВНИК: ОТ ПРИКАЗА ДО ПРИСУТСТВИЯ

Государственная служба в России начиналась с принятия присяги. Уже в XVII веке предписывалось без присяги «дьякам в приказах не сидеть и никаких дел не делать». Целуя крест, приказный человек брал на себя обязательства «дела всякие делать и судить вправду», «государские казны всякие беречь и ничем государским не корыстоваться», «посулов и поминков (т. е. взятков) ни у кого и ни от чего не иметь» и «дел государевых тайных всяких никому не сказывать». Основные требования, предъявляемые к чиновнику первой половины XVII века, не утратили своего значения до сих пор. Очевидно и то, что, требуя от чиновника честной и бескорыстной службы, государство должно обеспечить необходимые условия для ее исполнения.



Условия службы

При царе Алексее Михайловиче Романове большинство Государевых приказов находилось в Кремле (между Архангельским собором и Спасскими воротами) в двухэтажном каменном здании, построенном еще при Борисе Годунове. В 1680 году на его месте возвели новое здание,

более чем в два раза превышавшее старое. В нем до конца своего существования размещались семь приказов: Посольский, Разрядный, Большого двorca, Новгородский, Поместный, Казанского двorca и Стрелецкий.

В XVII веке условия службы в приказах были сравнительно комфортными. Сте-

ны приказов, наружные двери, столы, даже сундуки и ящики для бумаг были обиты красными или зелеными сукнами, а скамьи и лавки, на которых сидели все служащие, включая бояр, покрыты войлоком или кожаными тюфяками с шерстью, окрашенными в яркие цвета. В 1660-е годы в приказах появились шкафы для хранения бумаг, а в 1671 году – первые стеклянные окна. Сведения о расходах на покупку полотенец, мыла, медных ручкомойников и кувшинов для умывания, зеркал, гребней и щеток для волос указывают на довольно высокий уровень гигиенической культуры приказных людей, а приобретение учреждениями столовой посуды (сковородок, противней, ложек и пр.) позволяет заключить, что в связи с продолжительным рабочим днем служащие готовили в приказах пищу.

При Петре I помещение приказов в Кремле заняли конторы коллегий – центральных учреждений, пришедших на смену приказам. В Петербурге служащие коллегий находились в худших условиях, чем в Москве, так как строительство специального здания Двенадцати коллегий закончилось лишь в 1740-е годы. В провинции строительство административных зданий, способных одним своим видом поднять авторитет власти, началось только в последней четверти XVIII века. До этого местные учреждения ютились в тесных и малоприспособленных помещениях, занимая нередко одну-две комнаты, где находились и чиновники, и секретарь с писарями, и просители. К концу правления императора Александра I все губернские и уездные учреждения переехали в новые здания, многие из которых возводились по проектам известных архитекторов и выглядели, как дворцы. Однако внешнему облику новых зданий далеко не всегда отвечала атмосфера, царившая внутри. О неустроенности служебного быта присутственных мест можно судить по вполне реалистичному описанию «присутствий», которые в 1840-е годы посещали герои гоголевских «Мертвых душ»: стены, имевшие «... темноватый вид – снизу от спин канце-

лярских чиновников, сверху от паутины, от пыли. Бумаги без коробок; в связках одна на другой, как дрова. ...Вместо чернильниц иногда торчало дно разбитой бутылки».

О том, что подобная обстановка не была вымыслом писателя, говорит описание помещения столичного учреждения, данное А.А. Закревским, назначенным в 1815 году начальником Инспекторского департамента Военного министерства: «В комнатах с грязным полом и покрытыми паутиной стенами, около столов изломанных, изрезанных и замаранных чернилами, сидели неопрятно одетые, а инде в рубищах чиновники и писаря на изломанных же, веревками связанных стульях и скамейках, где вместо подушек употреблялись журнальные книги. ... Под столом и везде на полу валялись кипы бумаг в пыли и беспорядке, а между ними дрова с водой».

Продолжительность рабочего дня

Целый ряд указов регламентировал время пребывания российских чиновников на службе. В 1658 году в приказах был установлен 12-часовой рабочий день, в 1680 году его продолжительность сократилась до 10 часов. «Начальным людям и дьякам и подьячим, — гласил указ, — сидеть в день 5 часов и ввечеру 5 часов». По современному счету времени зимой работа учреждений заканчивалась после 22 часов — не случайно иностранцы считали, что бояре собирались в Думу по ночам. По Уложению 1649 года приказы закрывались на Рождество, Богоявление и другие большие праздники, на Масленицу, первую неделю Великого поста, Страстную и Пасхальную недели, а также царские дни. Кроме того, были два неполных рабочих дня в неделю: в субботу работали до обеда, в воскресенье — только после обеда. Исключение представляли самые важные приказы: Разрядный, Посольский и Большого Дворца, где работа не прекращалась и в праздничные дни, а в случае необходимости продолжалась и ночью.

В XVIII веке рабочий день длился по 12 часов: с пяти утра до двух часов дня и с пяти до десяти часов вечера, а в случае необходимости служащие оставались и позднее. В 1720х годах на столах чиновников появились треугольные пирамидки — знаменитые «зеркала» с указами Петра I, предписывавшими чиновникам соблюдать дисциплину и порядок. За их исполнением надзирали прокуроры, которые в специальных журналах фиксировали часы прихода и ухода каждого чиновника, не исключая членов коллегий и сенаторов. Продолжительный рабочий день компенсировался большим числом непродуктивных дней. Например, в 1797 году было всего 220 рабочих дней, что составляло в среднем 18 дней в месяц.

В XIX веке рабочий день стал короче. В 1820-е годы в губернских учреждениях он продолжался с девяти часов утра до шести, иногда до семи часов вечера, а два раза в неделю, когда не было почты, заканчивался в час дня. В 1840-х годах чиновники собирались на службу в девять часов утра и сидели до трех-четырёх часов дня; многие приходили и вечером на два-три часа, а переписчики еще брали работу на дом. Режим работы министерских служащих был более свободным: они являлись на службу в десять утра и занимались часами до четырех, а раз в неделю (в дни докладов министру) уходили позднее.

Служебные наказания

В XVIII веке обычным явлением в жизни учреждений, особенно губернских и уездных, были наказания канцелярских служащих, не имевших классных чинов. За леность, пьянство, упущения по службе и другие нарушения дисциплины их держали под арестом на хлебе и воде, сажали в колодки на цепь, били розгами, палками и плетью, а в крайних случаях сдавали в солдаты. От подобных наказаний освобождал чин коллежского регистратора (чиновник XIV класса, низшая ступень Табели о рангах), дававший его владельцу личное дворянство. По воспоминаниям тайного советника правоведа П.В. Хавского, став в 1802 году чиновником XIV класса, он радовался не только получению дворянства, но и тому, что его уже «нельзя наказывать по старому порядку палками, взять за волосы и таскать по канцелярии и потчевать пощечинами». В 1804 году был принят даже специальный указ, запрещавший чиновникам наказывать канцелярских служащих, что говорит о распространённости этого явления.

Наказания за упущения по службе подвергались и чиновники. Особенно часто прибегали к ним в первой четверти XVIII века. В губернии, не представившие в срок отчеты или необходимые центры сведения, направлялись гвардейские офицеры и солдаты, наделенные чрезвычайными полномочиями. В задачи гвардейцев входило «непрестанно докучать» губернаторам и «понуждать» их к исполнению предписаний Сената и коллегий, для чего разрешалось даже сажать на цепь губернских чиновников («ковать за ноги и на шею положить цепи»). Так, в 1720 году по распоряжению гвардии унтер-офицера Пустошкина под арестом оказалась вся администрация Московской губернии, включая вице-губернатора бригадира И.Л. Воейкова. Во второй половине XVIII века такие суровые меры уже не практиковались. Нерадивым чиновникам задерживали выплату жалованья или, приставив охрану, запирали их «безвыходно» в учреждении до окончания работ. Таким, например, способом повышал работоспособ-

ность своих подчиненных в 60-е годы XIX века председатель Пензенской казенной палаты Михаил Евграфович Салтыков (известный также как писатель под псевдонимом Н. Щедрин). Не получив к сроку отчет из уездного казначейства, он предписал «арестовать» бухгалтеров и его помощника и «держать их запертыми в помещении казначейства», пока не закончат работу.

Материальное обеспечение

Еще в большей степени качество управления зависело от материальной обеспеченности чиновников.

В XVII веке большинство приказных людей получало денежное жалованье, которое дополнялось хлебным, соляным, а иногда и поместным окладами. К концу века денежный оклад думного дьяка составлял в среднем 370 рублей, приказного дьяка — 88 рублей, а московского подьячего — около 10 рублей, хотя у опытных подьячих он бывал до 50 рублей в год. Хуже было положение местных подьячих, из которых почти половина служила без жалованья и «кормилась от дел». Помимо жалованья практиковались и дополнительные денежные выдачи: праздничные, транспортные, на «избное строительство», свадьбу, лечение, покупку одежды, сапог и прочее. По признанию иностранцев, московские чиновники получали «щедрое жалованье». Такая оценка станет понятной, если учесть, что готовый сруб большого дома (70 кв. метров) стоил тогда восемьдесят рублей, телега с упряжью и лошадью — три-шесть рублей, а на три копейки (однодневный заработок поденщика) можно было купить пять-шесть десятков яиц или почти 2 килограмма свинины или полтора килограмма осетрины. По подсчетам историков, во второй половине XVII века прожиточный минимум (только питание) составлял два — два с половиной рубля в год на одного человека.

При Петре I жалованье было назначено всем категориям служащих, включая подьячих, его величина фиксировалась законом и уже не зависела от воли начальника. По сравнению с концом XVII века оклады заметно выросли. В губернских учреждениях секретарь (бывший дьяк) получал 120 рублей, а канцелярские служащие (бывшие подьячие) от 15 до 60 рублей в год; в столице оклады были в два раза выше. Величина коллежских окладов зависела не только от должности, но и от подданства служащего. Иностранцы, приглашенные на службу Петром I, получали за свою работу в два-три раза больше, чем русские чиновники.

Однако, несмотря на увеличение окладов гражданских служащих, в первой четверти XVIII века материальное положение большинства из них ухудшилось. Объяснялось это, прежде всего, падением курса рубля, подешевевшего за годы

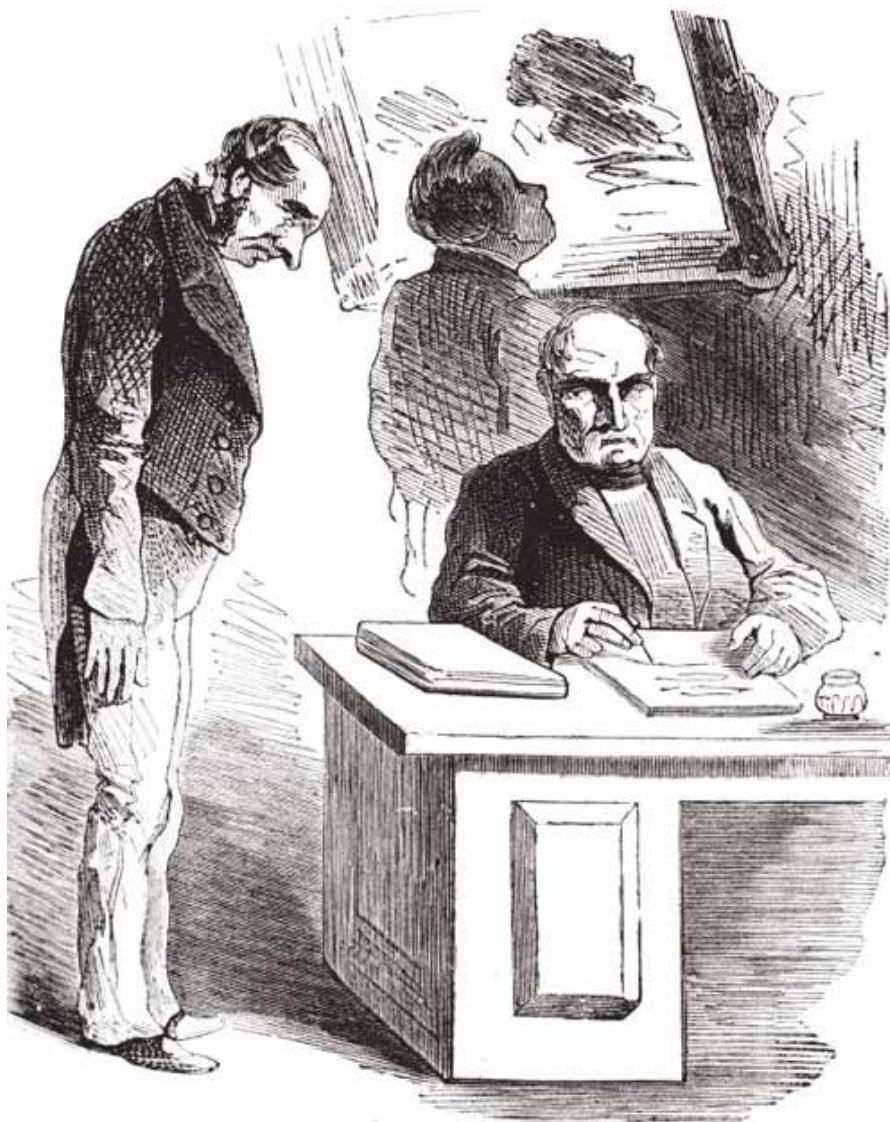
правления Петра I почти в два раза. Обесценивание денег было следствием монетной операции (перечеканка старых серебряных монет, уменьшение их веса, выпуск медных денег и др.), которая приносила немалую прибыль казне, но способствовала росту цен. В 1720-е годы дневной заработок в пять копеек (18 рублей в год) едва обеспечивал прожиточный минимум одного человека. «А жену и детей чем ему кормить, — задается вопросом современник Петра I, — только по миру ходить, поневоле научат воровать и в мастерстве своем неправду делать». Кстати, на содержание одного солдата казна выделяла около восьми копеек в день, или 28,5 рубля в год. Таким образом, оклады низшего звена бюрократии уже не достигали прожиточного минимума.

Другая причина ухудшения положения чиновников заключалась в систематической невыплате жалованья. В условиях хронического дефицита бюджета правительство рассматривало жалованье гражданских служащих как не самую обязательную статью расходов, и в случае необходимости обращало предназначенные на это средства на другие цели. В 1723 году специальным указом предписывалось в случае нужды в деньгах и невозможности изыскать другие способы для их получения «разложить оную сумму на всех чинов всего государства, которые жалованье получают». И в том же году у служащих была вычтена четвертая часть денежного годового оклада и удержан весь хлебный оклад.

Бывало, в связи с отсутствием денег в казне, губернским чиновникам не платили жалованье годами или выдавали его натурой: сибирскими мехами и прочими казенными товарами. Но и получая деньги из казны, чиновники не всегда могли их тратить, так как вынуждены были давать подписки, что в случае государственной нужды вернут эти деньги по первому требованию. В таких условиях, чтобы сохранить подъячих, стремившихся убежать или записаться в сельские и посадские общины, их нередко держали в конторах «без выпуска».

В конце 1724 года для экономии казенных средств оклады гражданских служащих были заметно урезаны: в коллегиях они составляли половину жалованья, получаемого в армии, а в местных канцеляриях — «против сего вполов», т. е. только четверть армейских окладов и рационов. Эта явная дискриминация труда чиновников продолжалась почти 40 лет, вплоть до введения штатов 1763 года.

Таким образом, правительство расписывалось в собственном бессилии решить проблему материального обеспечения гражданских служащих. Государственное управление финансировалось по остаточному принципу, так как львиную долю скудного бюджета погло-



щали расходы на армию и флот. В 1727 году преемники Петра I вообще отменили выплату казенного жалованья мелким чиновникам и приказным, разрешив им кормиться за счет акциденций, т. е. сборов с просителей (фактически, взятков).

Только в 1763 году их труд вновь стал оплачиваемым. По утвержденным Екатериной II штатам минимальные оклады, получаемые копиистами (переписчиками бумаг), в уездных учреждениях составляли 30 рублей, в губернских — 60, а в центральных и высших учреждениях — от 100 до 150 рублей в год. При низких ценах на продукты питания, и прежде всего на хлеб (десять-пятнадцать копеек за пуд), такое жалованье уже не было нищенским.

С начала XIX века в связи с падением курса бумажных денег, которыми выплачивали жалованье и пенсии, материальное положение чиновников вновь стало ухудшаться. В 1768-1786 годы ассигнационный рубль практически равнялся серебряному, в 1795-1807 годы он колебался в пределах 65–80 копеек, а в 1811 году не достигал и 26 копеек серебром. В результате чиновник получал только

четвертую часть суммы, предусмотренной штатами 1763 года.

Годового жалованья в 120 рублей едва хватало на одежду и обувь; мундир для большинства гражданских служащих был роскошью. Чтобы выжить, многие из них были вынуждены служить лакеями, кучерами, сторожами, швейцарами, получая за эту работу больше, чем на государственной службе: жалованье швейцара составляло 203 рубля, кучера — 401, лейб-лакея — 463 рубля, тогда как оклад канцелярского служителя министерства не превышал 200 рублей в год. К середине XIX века оклады чиновников заметно выросли, но повышение их было относительным. Так, если в 1806 году оклад в 600 рублей ассигнациями равнялся 438 серебряным рублям, то в 1829 году, уже повышенный вдвое, до 1200 рублей, он соответствовал только 320 рублям серебром, а в 1847 году — 343 серебряным рублям.

Историческая традиция

Падение курса бумажных денег привело к резкому удорожанию жизни, особенно в Петербурге. В первой половине XIX

века убогая комната с мебелью, отоплением, самоваром и прислужгой стоила в столице пять рублей в месяц, обед обходился в пятнадцать-двадцать копеек. Очевидно, что для основной массы чиновников прожить на одно жалование было трудно, а содержать семью практически невозможно. Материальная необеспеченность толкала чиновников на путь должностных преступлений, главным из которых было взяточничество. Связь между низкими окладами чиновников и должностными преступлениями признавалась в правительственных кругах. «Близкое к нищете положение большей части посвящающих себя гражданской службе, — отмечалось в «Записке» Комитета для соображения законов о лихоимстве, — часто самого благополучного и лучшей нравственности чиновника невольным образом превращает во врага правительству».

Нищенское существование большей части служащих государственного управления служило оправданием недобросовестных чиновников не только в глазах русского общества, но даже иностранцев. «Отнимите у наших немецких должностных людей три части их оклада... не дав им никакого рода вознаграждения, и увидите, что они будут делать», — писал один из немецких чиновников, долго живший в Петербурге.

Однако необеспеченность казенным жалованием была не единственной причиной нарушения присяги. Служебным положением нередко пользовались и те, кто имел поместья, был обеспечен хорошим жалованием и находился на самом вершине чиновничьей лестницы. В России корни взяточничества уходят к истокам государственности и на ранней стадии ее развития смыкаются с другим, не менее характерным для русской жизни явлением, — «кормлением» администрации за счет посадского и уездного населения. «Мирские расходы на войводу и подьячих, — замечал известный историк С. М. Соловьев, — были делом обыкновенным, не возбуждали ропота и жалоб». Исключения представляли отдельные случаи, когда «иной воевода хотел кормиться уже слишком сытно». В таких условиях грань между законными требованиями и злоупотреблениями администрации была трудноуловимой и очень зыбкой.

Еще в московских приказах, несмотря на выплату казенного жалования большей части служащих, «кормление от дел» было важным и вполне легальным источником доходов, в три и более раз превышавшим денежные оклады. В представлении людей XVII века существовало четкое деление доходов «от дел» на законные и незаконные, хотя с позиций правовых норм более позднего времени отличия между так называемыми «почестями», «поминками» и «посулами» были едва различимы. Из «кормле-

ных» доходов правительство признавало законными денежные и натуральные приношения должностным лицам до начала дела («почести») и приношения после окончания дела («поминки»), но преследовало «посулы» (собственно взятки), которые расценивались как вымогательство и «скверные прибитки». Посулы, непосредственно связанные с нарушением закона, были крупнее почестей и поминок и достигали 100 и более рублей, поэтому их получение сурово преследовалось правительством и каралось кнутом невзирая на социальный статус взяточника.

Тем не менее этот важнейший источник материального благополучия бюрократии сохранял свое значение как в XVIII, так и в первой половине XIX века. Во все судебные учреждения, от земского суда до Сената, проситель никогда не приходил с пустыми руками. По понятиям того времени добровольные приношения были вполне законны, и отказываться от них «значило бы обидеть просителей и выказать пустой педантизм». В конце 1830-х годов благоприятное решение дела в Сенате обходилось до 50 тысяч рублей. Кроме таких разовых «дач», практиковались и постоянные «кормления» администрации откупщиками, горнозаводчиками, солепромышленниками, помещиками и другими лицами, особо заинтересованными в благорасположении администрации.

По свидетельству современников, именно из этого источника губернские чиновники «черпали такие суммы, которые были необходимы для удовлетворения потребностей приличной известному чину и положению жизни». Например, в конце 1830-х годов откупщик ежегодно платил губернатору Симбирской губернии 10 тысяч рублей ассигнациями, вице-губернатору 20 тысяч, прокурору, «как человеку слабому и безгласному», только три тысячи рублей, каждому советнику по две тысячи рублей.

Документальным подтверждением существования таких отношений с местной администрацией служат обнаруженные в отделе письменных источников Государственного исторического музея ежегодные (за 1804-1852 годы) «ведомости» о выдаче чиновникам денег, хлеба и проч. «для снискания благосклонности по делам» пермских имений князя С. М. Голицына. Заглавие и содержание этих документов дают основание назвать их «сводными годовыми отчетами о подкупе» администрации Пермской губернии. В отдельные годы «пособия» от Голицына пермским чиновникам в два-четыре и даже шесть раз превышали казенное жалование. Например, уездный судья при окладе в 300 рублей получал из «Главного правления пермских заводов, промыслов и вотчин кн. Голицыных» денежных и натуральных выплат в общей сложности на 600-1600 рублей в год, го-

довое жалование земского исправника в 250 рублей весомо дополняли 1000-1800 рублей, поступавшие из того же источника.

О широком распространении системы «кормлений» администрации говорит тот факт, что ее практиковал, хотя и по другим соображениям, даже очень богатый и безукоризненно честный киевский губернатор (в 1839-1852 годы) И. И. Фундуклей. Он считал, что если богатые помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они будут получать от воров». Все это играло далеко не последнюю роль в широком распространении злоупотреблений, вызывало неуважение к закону, способствовало формированию правового нигилизма и, в конечном итоге, развращающе влияло на все общество.

В русской истории государственных преобразований существует определенная закономерность, которую давно заметили современники этих преобразований: проведение реформ в России неразрывно связано с усилением коррупции. В годы правления Петра I, когда реформированию подверглись все сферы жизни российского государства, казнокрадство и взяточничество достигли невиданных масштабов, поразив все этажи государственного управления. «Губернаторы радуют токмо о своих карманах, киевский губернатор высылает в свой московский дом деньги не мешками, но уже возами... — писал Петру I русский доноситель из Голландии. — Иностранцы купцы высылают серебро и золото из России, что запрещено в чужих землях. Вельможи кладут деньги в чужестранные банки...». Злоупотребления канцелярских чиновников, часто не имевших других средств к существованию, были ничтожными по сравнению с теми, какие допускали ближайшие соратники царя-реформатора. Например, только у князя А. Д. Меншикова, после его ссылки в Сибирь в 1727 году, обнаружено девять миллионов рублей в банковских билетах Лондонского и Амстердамского банков, не считая четырех миллионов рублей наличных денег, драгоценностей на сумму свыше миллиона рублей и 105 фунтов золота в слитках и сосудах.

Подытожив, можно сказать, что зачастую условия службы российского чиновника обрекали его на нарушение присяги и создавали благоприятную почву для широкого распространения взяточничества и казнокрадства. В немалой степени этому способствовали и исторические традиции, и бюрократизация управления, и неравномерный, скачкообразный характер развития российской государственности.

Виктор АНДРЕЕВ

К 100-летию Ивана Федоровича ПОБЕЖИМОВА

В конце 1950-х годов в СССР было объявлено о том, что скоро будет коммунизм и не будет причин преступности. Было принято решение о сокращении подготовки юристов. Прекратил свое существование и один из ведущих юридических вузов – Военно-юридическая академия. Буквально через несколько лет пришло осознание того, что юристов много не бывает, а их нехватка очень сильно влияет на состояние правопорядка, обеспечение законности и защиты прав и законных интересов граждан.

Большая, неоценимая роль в воссоздании военно-юридического образования принадлежит Ивану Федоровичу Побежимову (1912 – 1968 гг.), доктору юридических наук, профессору, Заслуженному юристу РСФСР, генерал-майору юстиции.

Родился он в селе Сухоречка Бузулукского района Оренбургской области. С 1934 по 1938 гг. обучался в Саратовском юридическом институте, по окончании которого был направлен на учебу в аспирантуру Московского юридического института, затем переведен в адъюнктуру Военно-юридической академии (ВЮА).

С 1941 года Побежимов работает преподавателем в Военно-юридической академии и в 1941 году защищает кандидатскую диссертацию, а в 1955 году – докторскую диссертацию на тему: «Единоначалие, воинская дисциплина и законность в Советской армии». В Военно-юридической академии в то время были собраны и работали преподавателями лучшие ученые-юристы СССР: М.С. Строгович, В.Д. Меньшагин, А.А. Герцензон, В.М. Чхиквадзе, С.С. Студеникин, М.И. Авдеев, А.И. Винберг, Н.А. Виноградов, А.В. Дозорцев и др.

В связи с ликвидацией Военно-юридической академии И.Ф. Побежимов сделал все для того, чтобы создать военно-юридический факультет в нынешнем Военном университете, и возглавил этот факультет.

Побежимов внес значительный вклад в развитие правовой науки и, особенно, в области военного административного права, теории и практики военного законодательства, правового регулирования строительства вооруженных сил. Все годы он занимался подготовкой кадров военных юристов, многие из его учеников в пос-



ледующие годы стали докторами юридических наук и преподавателями ведущих вузов страны, авторами учебников и монографий по юридическим дисциплинам, видными политическими деятелями, организаторами юридического образования в стране (В.Г. Стрекозов, А.А. Котенков, А.С. Безнасюк, Г.И. Загорский, И.А. Нагорный и многие другие).

Иван Федорович Побежимов был энергичным организатором военно-юридического образования в стране и за свою недолгую жизнь подготовил тысячи специалистов для органов военной юстиции и военного управления. Многие идеи, изложенные в научных трудах И.Ф. Побежимова, были реализованы в нормативных правовых актах России. Стоит отметить законы «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе» и многие другие, которые разработаны и приняты при непосредственном участии Члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.В. Коровникова, Народного депутата РСФСР члена Верховного Совета России Е.И. Алаева, ответственного работника Администрации Президента Российской Федерации И.А. Нагорного.



Нагрудные знаки выпускников Военно-юридической академии разных лет